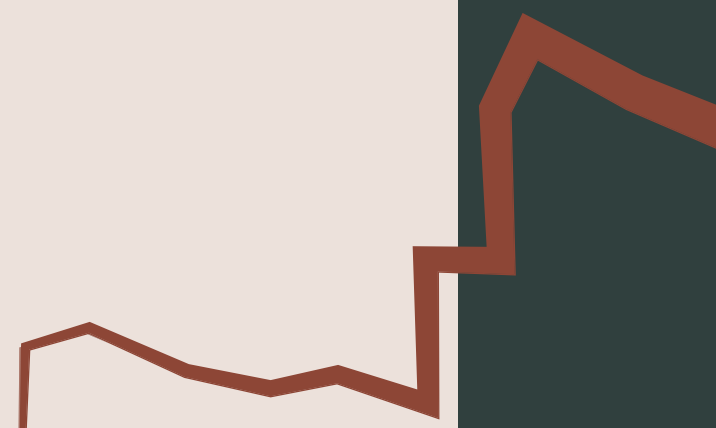




„Финансиска
транспарентност и
отчетност во високото
образование и
науката во Република
Северна Македонија“

НЕЗАВИСЕН АКАДЕМСКИ СИНДИКАТ (НАКС)

Издавач:
Независен академски синдикат

за издавачот:
Елена Џукеска

автори:
Мирјана Најчевска,
Маја Стевановиќ,
Мимоза Ристова,
Виктор Стефов,
Драгор Заревски,
Бранимир Јовановиќ,
Мира Беќар,
Бојана Наумовска,
Александар Таковски,
Наталија Радивоевиќ Миленкова

Лектор:
Дениз Тесторидес

Дизајн и техничка обработка:
koma.mk

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје
336.146:354.32(497.7)(047.31)
005.332:336.1]:378(497.7)(047.31)
005.332:336.1]:001.32(497.7)(047.31)

ФИНАНСИСКА транспарентност и отчетност во високото образование и науката во Република Северна Македонија. – Скопје : Независен академски синдикат, 2020. – 161 стр. : илустр. ; 30 см
Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-66620-0-4

а) Министерство за образование и наука -- Буџет -- Македонија --
Истражувања б) Високо образование -- Финансирање -- Транспарентност --
Македонија -- Истражувања в) Наука -- Финансирање -- Транспарентност --
Македонија -- Истражувања
COBISS.MK-ID 52333573

Содржина

Вовед	4
Методолошка рамка	8
1. Анализа на буџетот на МОН од аспект на достапност на буџетот како јавен документ (проф. д-р Мирјана Најчевска)	11
2. Анализа на процесот на креирање на предлог-буџет (проф. д-р Мирјана Најчевска и вонр. проф. д-р Бранимир Јовановиќ)	21
3. Анализа на буџетот за образование и високо образование (вонр. проф. д-р Бранимир Јовановиќ)	35
4. Детектирање на постапката и критериумите за распределба на средствата на јавните универзитети и научните установи и законски основи за уредување на платите на вработените во одделот високо образование и наука (проф. д-р Мирјана Најчевска и адвокат Наталија Радивојевиќ Миленкова)	53
5. Анализа на платите и структурата на вработените во јавните универзитети и научни установи во РСМ (проф. д-р Мимоза Ристова и проф. м-р Маја Стевановиќ)	71
6. Анализа на состојбите и финансирањето на науката во РС Македонија (проф. д-р Виктор Стефов)	105
7. Состојбите во високото образование и науката – интервјуа со ректори/проректори на јавни универзитети и директори/претставници на јавни научни установи (сумарен извештај) (вонр. проф. д-р Бојана Наумовска)	113
8. Перцепции на академскиот кадар за валоризација на нивниот труд и транспарентноста и отчетноста на финансирањето на високото образование (проф. д-р Драгор Заревски и вонр. проф. д-р Бојана Наумовска)	123
9. Перцепции на јавноста за вреднувањето на академскиот труд во јавните високообразовни и научни институции (универзитети, факултети, институти) (д-р Александар Таковски и вонр. проф. д-р Мира Беќар)	143
Заклучоци и препораки	158

Вовед



Проектот „Финансиска транспарентност и отчетност во високото образование и науката во Република Северна Македонија“ го спроведе Независниот академски синдикат (НАКС) во соработка со Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Проектот се однесува на јавните високообразовни и научни установи кои се финансираат од буџетот на државата преку Министерството за образование и наука на Република Северна Македонија (МОН).

Целта на проектот е да се зголеми видливоста на НАКС преку утврдувањето на финансиската транспарентност и отчетност во високото образование и наука во РСМ, со што ќе се зајакне капацитетот на НАКС и на тој начин да се зацврсти улогата на Синдикатот во процесите на одлучување поврзани со финансирањето на високото образование и наука, како и да се зајакнат неговите преговарачки капацитети во однос на условите за работа, прашањето за валоризацијата на трудот на вработените во овие сектори и на потпишување колективен договор.

Во истражувањето се тргна од принципот на добро владеење, кој во себе ги кумулира партиципативноста, транспарентноста и отчетноста, и подразбира инволвирање на засегнатата јавност како и на општата јавност на сите нивоа на одлучување (како во процесите на креирање политики, така и во процесите на контрола на јавните пари).

Тргувајќи од јавно искажаните заложби на секоја управувачка структура во изминатите 28 години за значењето на секторите високо образование и наука и потребата од зајакнување на овие сектори, неопходноста од вакво истражување, секако, може да се бара во поттикнувањето на доброто владеење преку јасно детектирање на процесите, процедурите, правилата и критериумите врз основа на кои се креираат политиките, одлучувањето и управувањето, а кои ги засегаат директните чинители и јавноста.

Во проектот се тргна од ставот дека еден од клучните фактори на соодветното учество во процесите на одлучување и контролор на овие процеси е синдикатот во кој се вкрстуваат потребите и интересите на претставниците на академската заедница токму во областа на правата на академските работници, обезбедувањето материјални услови за нивна работа и влијание врз социоекономската положба на вработените. Оттаму, појдовната точка во создавањето соодветни усло-

ви за работа на академскиот кадар претставува финансискиот аспект, почнувајќи од креирањето на буџетот на МОН и распределбата кон различните ентитети во неговиот состав, преку реализацијата на буџетите, па сè до критериумите за формирање на платите во секторот на високото образование и науката.

НАКС ја препозна потребата да укаже на важноста од обезбедување поголема транспарентност во финансирањето на високото образование. Ова е проблем кој произлегува од досегашниот однос на креаторите на политики кон тие на кои се однесуваат, како и на недоволната отвореност и инклузивност во процесите. Од наведеното како клучен проблем, односно појдовна точка, особено кога зборуваме за финансирањето на високото образование и науката, претставува учеството на академската заедница во креирањето на буџетот на МОН. Во таа смисла, како посебни прашања се издвојуваат: достапноста на буџетот, неговата читливост/разбирливост, врз основа на кои критериуми се утврдува колку ќе се издвои за високо образование и наука, како и колку е буџетот стимулативен и развоен и колку се реализира. Посебен интерес за НАКС претставува процесот за распределба на буџетот за високо образование и наука.

Начинот на кој се определуваат средствата кои се издвојуваат од буџетот на државата за јавните високообразовните и научни установи, параметрите на распределба и можноста за непосредно и посредно учество на заинтересираните субјекти во креирањето на овие издвојувања се истражуваше на сите нивоа на одлучувањето (Собрание, Влада, МОН, Министерство за финансии, университети, единици во рамките на универзитетите). Во истражувањето беа опфатени како законските и подзаконски решенија со кои се регулира и овозможува партиципацијата во процесите на одлучување во релевантната област, така и ставовите и перцепциите на академската заедница и на пошироката јавност.

Во рамките на истражувањето предмет на анализа беа правните акти поврзани со финансиската транспарентност и отчетност во високото образование во РСМ, како и буџетите на РСМ, на МОН и на одделните образовни институции, беа реализирани интервјуа низ кои се обидовме да добиеме одговор на прашањата кои се однесуваат на улогата на академските работници и на синдикатите на академските работници во одлучувањето поврзано со финансиите, како и анкета со која

се идентификуваше степенот на задоволство на вработените во високото образование и науката и перцепцијата на пошироката јавност кон наставно-научниот кадар.

Со цел добивање што е можно попрецизни податоци за движењето на платите во високото образование и наука, споредено и со другите јавни дејности и во самиот сектор, беа изготвени крос-секторска и интрасекторска анализа.

Заради запознавање на пошироката јавност за проблемите во високото образование и наука, заради зголемување на видливоста на НАКС како можен партнер во процесот на разрешување на овие проблеми, но и со цел менување на перцепциите и поттикнување на јавноста да се вклучи во решавање на идентификуваните проблеми, во рамките на проектот беа организирани неколку прес-конференции и јавни трибини.

Анализата на кумулираните податоци покажува дека просторот за влијание во процесите на одлучување поврзани со финансирањето на јавните високообразовни и научни установи, кој во моментот е законски дефиниран и практично овозможен, е исклучително мал и не соодветствува со уставно гарантираната финансиска автономија на универзитетите.

Во истражувањето НАКС посвети посебно внимание на платите, односно откривање на постапката, критериумите и методологијата според кои се вреднува трудот на академските работници, т.е. се пресметува платата и додатоците на плата за вработените во јавните високообразовни и научни установи, како и тоа од каде произлегуваат и колкави се разликите во платите на вработените во различни јавни сектори, како и на вработените во различни јавни универзитети, единици во состав на ист универзитет и јавни научни установи.

Составен дел од позиционираноста на вработените во високото образование и наука претставува и ставот на пошироката јавност за академските работници, како од гледна точка на поддршката којашто вработените во високото образование и науката можат да ја добијат од пошироката јавност во поглед на остварување на нивните барања, така и од аспект на заедничкото градење на контролните и партиципативните механизми.

Резултатите од истражувањето не се наменети само и единствено на членовите на НАКС или на поширокиот круг вработени во високото образование и науката, туку и на еден многу широк и похетероген круг на можни заинтересирани

субјекти во рамките на институциите на државата, синдикалното здружување и бизнис-заедницата.

Имено, според НАКС, јакнењето на секторот високо образование и наука претставува јакнење на сите институции, како и јакнење на приватниот сектор, затоа што условите и задоволството од работата на вработените во овие сектори играат директна улога во задоволството и успешноста на студентите. Вложувањето, пак, во науката, во контекст на задоволни научници и професори кои се правилно вреднувани за својот труд и имаат соодветни услови за истражувачка работа, претставува клучен сегмент за развој на секоја држава. Следствено, истражувањето и добиените резултати имаат исклучително значење како за членовите на НАКС и на академската заедница, така и за одлучувачките структури, но и за пошироката јавност.

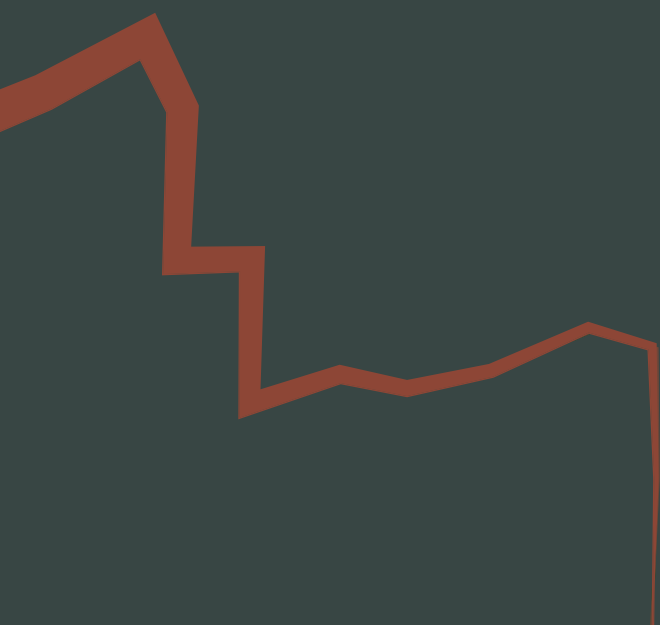
Во рамките на истражувањето направена е анализа на:

Буџетот на МОН од аспект на достапноста на буџетот како јавен документ, негова разбирливост, прецизност и јасност во изложувањето на податоците; од аспект на неговата структура, со посебен осврт на постапката за креирање на буџетските ставки и распределбата на средствата за високо образование и наука, како и од аспект на неговата реализација и искористеност;

- финансирањето на јавните универзитети и научни установи во изминатите 9 години;
- правната регулатива и методологија за пресметување на платите на вработените на јавните универзитети и научни установи, споредбена анализа на движењето на платите од основниот буџет во различни сектори во изминатите 10 години, на постојните разлики во висината на платите на вработените во различни установи и на единици во иста установа, како и структурата на нивните вработени.
- Направен е обид за мерење на перцепцијата на вработените во високото образование и наука и мерење на перцепцијата на пошироката јавност за вреднувањето на трудот на научниците и наставниците, како и за транспарентноста на процесот на финансирање на дејноста.

- Важен аспект на истражувањето претставува размената на искуства и добри практики со академските синдикати од регионот во областа поврзана со финансирањето на високото образование и науката. Резултатите од истражувачките активности се сумирани во заедничка студија која дава сублимирана слика за:
 - транспарентноста на Буџетот на МОН како јавен документ
 - степенот на реализација на буџетот на МОН и причините за евентуалната слаба реализација
 - постапката и критериумите за распределба на средствата за високо образование во однос на секој јавен универзитет и јавна научна установа
 - нивото на вклученост и непосредно или посредно влијание кое го остваруваат самите високообразовни и научни установи
 - во која мера начинот на распределба на средствата и распределбата по буџетски ставки соодветствува со реалните потреби на установите
 - законските основи, критериумите и методологијата по кои се исплаќаат платите на вработените во јавните високообразовни и научни установи
 - начинот на кој е утврден коефициентот на сложеност според кој се исплаќаат средствата од основниот буџет на МОН
 - пропустите во исплатата на работниот стаж
 - движењето на платите во повеќе сектори, компаративно анализирани во однос на секторите високо образование и наука, разликите во висината на платите на вработените во различните јавни универзитети, единици во состав на ист универзитети и јавни научни установи како и последиците од досегашните политики за вработување на МОН врз структурата на вработените на јавните универзитети и научни установи, со посебен осврт на наставниот и истражувачкиот подмладок.

Уште во процесот на изработка на студијата и презентирањето на дел од собраниот (необработен) материјал, се постигна зголемување на видливоста на НАКС и тој е перципиран како значаен фактор во процесите на одлучување и посебно во формулирањето и потпишувањето на идниот колективен договор за вработените во високото образование и науката.



Методолошка рамка на студијата

Истражувачката методологија на проектот е утврдена од страна на истражувачкиот тим на НАКС и претставува составен дел од проектната апликација, а оваа студија претставува нејзин производ.

Временска рамка – активностите од проектот кои се предмет на оваа студија беа реализирани започнувајќи со 1 јуни 2019, заклучно со 15 март 2020 година.

Во однос на истражувачките методи, во оваа студија користена е главно квалитативна стратегија, односно за собирање на емпирискиот материјал користени се методите на квалитативна анализа на содржина и полуструктурирано интервју. Од квантитативните методи користена е анкетата. Подготовката и реализацијата на оваа студија се одвиваше во насока на реализација на следните поставени цели и задачи:

1. Анализа на буџетот на МОН од аспект на достапност на буџетот како јавен документ, негова разбирливост, прецизност и јасност во изложувањето на податоците; од аспект на неговата структура, со посебен осврт на постапката за креирање на буџетските ставки и распределбата на средствата за високо образование и наука, како и од аспект на неговата реализација и искористеност.
2. Анализа на финансирањето на јавните универзитети и научни установи во изминатите 9 години.
3. Анализа на правна регулатива и методологија за пресметување на платите на вработените на јавните универзитети и научни установи, споредбена анализа на движењето на платите од основниот буџет во различни сектори во изминатите 10 години, како и на постоечките разлики во висината на платите на вработените во различни установи и на единици во иста установа.
4. Мерење на перцепцијата на вработените во високото образование и наука и мерење на перцепцијата на пошироката јавност за вреднувањето на трудот на научниците и наставниците, како и за транспарентноста на процесот на финансирање на дејноста.

Пристапи, методи и инструменти со цел реализација на поставените цели

1. Првата поставена цел опфаќа неколку анализи како што се: анализа на транспарентноста и читливоста/разбирливоста на буџетот на МОН; анализа на процесот на креирање на предлог-буџетот на МОН, како и анализа на структурата на буџетот на МОН со посебен осврт на буџетските ставки за високо образование и наука во изминатите 9 години и анализа на степенот на реализација на буџетот. За остварувањето на оваа цел се користеше методот на анализа на содржина за анализа на релевантните акти. Дополнително, врз основа на добиените сознанија креиран е протокол за интервју и реализирани се интервјуа со претставници на МОН (Министерство за образование и наука) и МФ (Министерство за финансии).

2. Втората цел опфаќа детектирање на постапката и критериумите за распределба на средствата за јавните универзитети и научни установи, како и да се утврдување на степенот на инклузивност на овој процес. За остварување на оваа цел се користеше методот на анализа на содржина за анализа на релевантните акти, како и методот интервју со претставници од МОН и МФ, како и претставници од раководните структури на јавните универзитети и научни установи. Протоколот за интервјуата е креиран врз основа на спроведените анализи поврзани со првата и втората цел.

3. Третата цел опфаќа детектирање на постапката и критериумите за формирање на платите и придонесите на вработените во секторите високо образование и наука. Преку методот на анализа на содржина се анализираа релевантните акти кои го регулираат ова прашање, а преку интервјуа (инструмент-протокол за интервју) се добија подетални информации за истражуваната појава. Беа реализирани интервјуа со претставници од МОН, МТСП и МФ, како и со претставници на раководните структури на јавните универзитети и научни институти. Исто така, за остварување на оваа цел се изготви анализа на движењата на платите во повеќе сектори во изминатите 9 години, а во насока на утврдување на поместувањата кои се направени во различни сектори, компаративно гледано со (не)поместувањата во секторите високо образование и наука. Преку компаративниот метод појасно се утврдени промените во секторите: основно образова-

ние, средно образование, високо образование, здравство, правосудство. Направена е и анализа на реалната висина на платите на вработените во различни јавни универзитети, единици во состав на универзитет и јавни научни установи, а преку анализа на структурата на вработените во различни јавни универзитети, единици во состав на универзитети и јавни научни установи, со посебен осврт на наставниот и научниот подмладок, согледани се резултатите од досегашната политика за вработување на МОН врз кадровската екипираност на различните установи, како и врз нивниот кадровски потенцијал за опстанок и за развој.

4. Четвртата цел опфаќа мерење на перцепцијата на вработените во високото образование во однос на степенот на задоволството од нивната социоекономска положба во општеството, како и мерење на нивната перцепција во однос на транспарентноста и отчетноста во однос на финансирањето на високото образование од страна на државните институции. За постигнување на оваа цел се спроведе анкета по електронски пат. Податоците се обработени во СПСС (SPSS). Со анкетата беа опфатени повеќе од 200 испитаници. Исто така, за постигнување на оваа цел се изврши мерење на перцепцијата на пошироката јавност за вреднувањето на трудот на вработените во високото образование и науката, нивниот однос кон наставно-научниот кадар, ставот за високото образование и науката. И за остварувањето на оваа цел се спроведе анкета по електронски пат. Податоците се обработени во СПСС (SPSS), а со анкетата се опфатени повеќе од 500 испитаници.

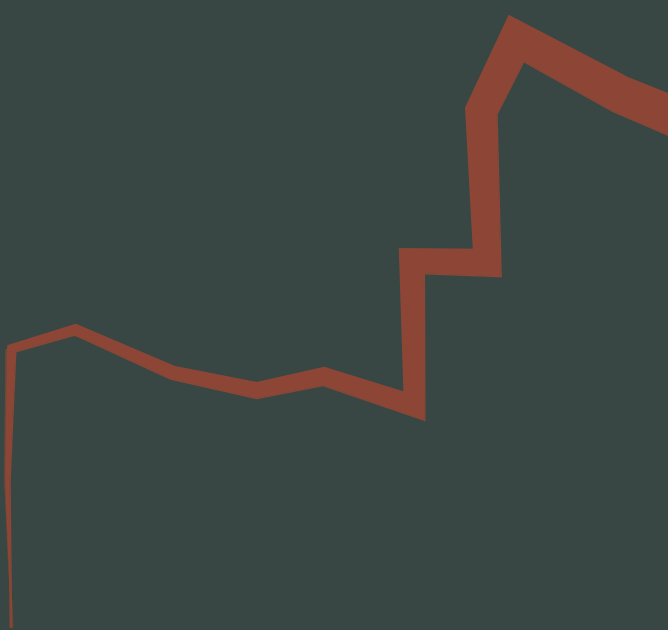
За потребите на проектот користени се и секундарни бази на податоци, кои се дополнително анализирани. Направена е и анализа на голем број законски и подзаконски акти кои се во функција на истражуваната појава.

Реализирани се интервјуа со две групи испитаници, со претставници на соодветните државни институции и со раководните структури на јавните универзитети и научните институти. За секоја група интервјуирани е подготвен соодветен прашалник, кој всушност произлегува од претходно направените анализи. Интервјуата со претставниците на институциите се вметнати во соодветните текстови за да претставуваат логичка

целина, додека пак интервјуата со претставниците на академската заедница се интегрирани во сумарен извештај. Сите интервјуа се реализирани од членовите на тимот (интервјуери) и се реализирани лице в лице.

За потребите на истражувањето беа реализирани две анкети, еден анкетен прашалник беше подготвен за академската јавност (вработени во јавните универзитети и научни институти), а еден за општата јавност. И во двата анкетни прашалници доминираат затворените прашања. Анкетите беа реализирани по електронски пат на случаен примерок, а беа достапни на македонски и албански јазик. Овие ограничувања значат дека добиените податоци можат да претставуваат само првична слика и појдовна основа за следни истражувања, но исто така значат дека од нив не можат да се изведуваат генерализации.

Секој текст во оваа студија претставува заокружена целина и одговара на една од поставените цели на истражувањето.



1

Анализа на буџетот на
МОН од аспект на
достапност на буџетот
како јавен документ

Автор: проф. д-р Мирјана Најчевска

Буџетот на Министерството за образование е документ изработен од страна на државна (јавна институција) и треба да се третира како јавен документ кој треба да биде достапен за граѓаните и сите заинтересирани субјекти на секое ниво од неговото изработување, евентуално менување и спроведување. Само врз основа на достапни (формално и фактички) и разбирливи информации поврзани со распределбата на средствата од буџетот заинтересираните можат да имаат можност да влијаат и да контролираат.

Фискалната транспарентност на буџетот на МОН треба да ги следи основните принципи и правила поврзани со генералната фискална транспарентност, како суштински елемент како на демократското учество и контрола, така и на остварување на автономијата на универзитетите.

Фискалната транспарентност започнува со јавната достапност на информациите поврзани со распределбата на средствата од буџетот.

Меѓународниот монетарен фонд во 2007 година изработил Прирачник за фискална транспарентност.¹ Во делот во кој се обработува јавната достапност на информациите, се објаснува дека тоа значи достапност на сеопфатни информации за фискалната активност и целите на властите на начин кој овозможува и поддржува анализа на политиките и ја промовира и обезбедува отчетноста. Клучен момент на обезбедувањето навремена и унифицирана достапност на фискалните информации е овозможувањето тие да бидат лесно достапни без надомест на интернет.²

Според овие правила, буџетската документација треба да ги опфати сите буџетски и екстрабуџетски активности на централната власт.³ Барањето за транспарентност, во рамките на овие правила, оди и неколку чекори понапред. Имено, транспарентноста значи и редовно информирање за обврските кои ги има преземено власт, а кои се поврзани со буџетот и буџетските издвојувања, па дури и за настани/ситуации кои евентуално би се случиле.⁴

Основните барања од кои се тргнува во прирачникот се обезбедување предлозите и економската основа на буџетот да бидат јасно објаснети пред јавноста.⁵

Вака разбрана фискалната транспарентност може да обезбеди навремено идентификување на можните ризици за одделни субјекти, корисници на буџетските средства и да обезбеди осмислена отчетност на државните органи пред граѓаните.

Во релевантните закони кои се однесуваат на креирањето и спроведувањето на буџетите во Република Северна Македонија, има одредби со кои се дефинира транспарентноста и се издигнува на ниво на принцип и начело. Начелата кои се однесуваат на буџетот на државата на истоветен начин треба да се рефлектираат и на буџетите на секој од државните органи (буџетски корисници) поединечно.

Според членот 3 од Законот за буџетите,⁶ едно од начелата за донесување и извршување на буџетот на државата е: „Транспарентност која подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот“. Вака поставено начелото на транспарентност подразбира формална и фактичка достапност на генералниот буџет во процесот на изготвување (предлози, конечен предлог, усвоен предлог, изгласан буџет) со цел следење на интервенциите на секое од нивоата на донесување на буџетот, како и во секоја фаза на извршување (вклучувајќи ги и промените направени со ребалансот) со цел контрола на соодветноста на трошењата.

Според членот 37-г: „Буџетските корисници кои имаат единки корисници, доставуваат извадок од буџетот во кој се содржани одобрените средства за секоја единка корисник. Единките корисници изготвуваат годишен финансиски план по квартали за користење на одобрените средства и го доставуваат до буџетскиот корисник преку кој се финансираат.“

Од аспект на транспарентноста и во случајот на МОН, тоа значи дека извадоците од буџетот треба да бидат јавно достапни за да можат да се видат одобрените средства за секоја единка и да бидат ставени во корелација со изго-

1 <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

2 Стр. 72

3 Стр. 73

4 Стр. 77

5 Стр. 96

6 Службен весник на Република Македонија, бр. 64/2005, последна промена бр. 167/2016

твените финансиски планови по квартали, доставени од страна на овие единки.

Според членот 1 од Законот за користење податоци од јавниот сектор⁷: „Со овој закон се утврдува обврската на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности согласно со закон, со цел да овозможат користење на тие податоци од страна на правни или физички лица за создавање на нови информации, содржини, апликации или услуги.“

Тоа значи дека секој продукт кој го создава МОН (а во случајов, тој се однесува на креирањето и извршувањето на буџетот), треба да ѝ биде достапен на јавноста (не врз основа на посебно барање, туку постојано изложен за лесна употреба на сите заинтересирани).

Според членот 5 од Законот за користење на податоците од јавниот сектор: „Податоците од ставот (1) на овој член покрај во читлив формат треба да бидат објавени како необработени податоци во компјутерски обработлив формат и да бидат достапни во отворен формат заедно со нивната метадата до најниското ниво на деталност. Форматот и метадатата треба да бидат усогласени со формалните отворени стандарди за обезбедување на софтверска интероперабилност“.

Ова подразбира комплексно и повеќеслојно прикажување на податоците со цел да се оствари поширока достапност на информациите, меѓутоа да се дадат и податоци кои можат да бидат понатаму обработувани и анализирани.

Посебен проблем во анализата на транспарентноста на финансирањето на високото образование и анализирањето на достапноста на буџетот на МОН, претставува отсуството на дел од клучните документи кои требало да бидат донесени согласно Законот за високото образование (било да станува збор за претходните или пак за актуелниот закон).

Еден од овие клучни документи е Програма за високообразовната дејност (според претход-

ниот Закон за високото образование),⁸ односно Национална програма за високото образование (според Законот од 2018 година).⁹ Програмата ја усвојува Собранието на Република Македонија, односно на Република Северна Македонија, и во таа програма, според законот, е предвидено регулирање на финансирањето на Универзитетот и податоци за буџетските издвојувања поврзани со високото образование.

Ниту во претходниот период, ниту во периодот од донесувањето на Законот од 2018 година, не е ниту предложена, ниту усвоена ваква програма.¹⁰

Непосредно поврзано со отсуството на ваква програма е и недонесувањето на мерилата и критериумите за финансирање на високото образование, што оневозможува следење на буџетските издвојувања поврзани со високото образование и контрола од аспект на нивната соодветност и соодветно искористување.

Уште во извештајот на Државниот завод за ревизија, направен во врска со ревизијата на успешност на тема „Финансирање на високообразовните и јавните универзитети“¹¹ е утврдено дека:

„Со ревизија утврдивме дека во периодот 2008 – 2010 година, како и во тек на вршење на ревизијата заклучно со септември 2011 година на 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 сè уште не е формирано.“

Ниту една од овие забелешки не се рефлектира во таков вид промени кои ќе обезбедат донесување на соодветните акти со цел зголемување на буџетската транспарентност и достапност.

⁷ Закон за користење податоци од јавниот сектор, Службен весник бр. 27/2014

⁸ Член 78, Закон за високото образование, Службен весник на Република Македонија, бр. 103/2008 (последна промена 127/2016)

⁹ Член 43, Закон за високото образование, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 82/2018

¹⁰ Живковик А., [2016], Корупција во високо образование, Здружение на граѓани Младински образовен форум

¹¹ 22-329/1 од 3.2.2012 година

1. ФОРМАЛНА ДОСТАПНОСТ НА БУЏЕТОТ КАКО ЈАВЕН ДОКУМЕНТ

Достапноста до фискалните статистики е еден од предусловите за информираност на граѓаните и предуслов за барање отчетност од централната и локалната власт. Прв чекор во остварувањето на овој вид достапност е формалното постоење на соодветните документи на места каде што можат да бидат видени, консултирани и анализирани од страна на сите заинтересирани граѓани.

Буџетот на РСМ во неговата готова (изгласана форма од страна на Собранието) формално е достапен:

- на страницата на Собранието на Република Северна Македонија (во завршната форма во која е изгласан и со сите придружни материјали кои се подготвени во процесот на неговото претставување и амандманската расправа во соодветните комисији),
- на страницата на Министерството за финансии, и,
- во разработена форма (во целина и/или за одделни делови) со соодветни објаснувања, во анализи кои се прават од страна на агенции, здруженија на граѓани и академски институции.¹²

Во рамките на генералниот буџет е вклопен и буџетот на МОН, односно издвојувањата за образованието. Имајќи предвид дека според Законот за буџетите постојат неколку класификации (функционална, програмска и организациона), образованието и издвојувањата за образованието се појавуваат под шифрата

709 (кај функционалната класификација каде што се опфатени сите образовни институции), под шифрите 16001-16004 (организационата класификација) и програмата Т-Инвестиции во образованието, како и неколку други програми и потпрограми. Издвојувањата за образованието се среќаваат и во објаснувањето на капиталните издвојувања поврзани со образованието,¹³ во делот во кој се објаснуваат издвојувањата поврзани со интеграцијата во ЕУ,¹⁴ активностите на Владата во образованието,¹⁵ во наративното објаснување на буџетот на МОН (каде што како аутпут индикатори се наведуваат: број на запишани студенти: 18.000 и број на финансирани научноистражувачки проекти: 150,¹⁶ буџетот поврзан со функционирањето на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност¹⁷), во табеларниот приказ (раздел 16001 – биланс на расходи по буџетски корисници,¹⁸ функционална ставка 709,¹⁹ и описниот приказ според: раздел, програма, потпрограма, ставка, категорија,²⁰ европските програми за мобилност²¹ и во развојниот дел на буџетот за периодот 2019-2022 во кој се спомнуваат: Проектот за превод на книги,²² Програми и агенции на заедницата,²³ изградба и реконструкција на студентски домови.²⁴

Ова го прави исклучително тешко следењето на издвојувањата поврзани со образованието и посебно идентификувањето на разликите и преклопувањата содржани во различните класификации.

Буџетот поврзан со високото образование се води под функционална ставка 7094, и ставка 4 од разделот 16001 (МОН). Кога се читаат овие две ставки, паѓа во очи дека сумите дадени

12 Николов М., Димовска Г., Велковска И., (2017), Анализа на предлог-буџетот на Република Македонија 2018, ЦЕА, Фондација за демократија на Вестминстер, Скопје; Поповиќ М., Мисев В., (2014) Буџетска транспарентност и отчетност во Македонија Студија за јавна политика, ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА) и ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА „СОЦИЈАЛНА ЦИВИЛИЗАЦИЈА“ – Скопје (ИДСЦС), Скопје

13 Стр.12.

14 Стр. 18.

15 Стр. 23.

16 Стр. 55.

17 Стр. 56.

18 Стр. 83.

19 Стр. 87.

20 Стр. 283.

21 Стр. 304.

22 Стр. 414.

23 Стр. 415.

24 Стр. 419.

во нив не се поклопуваат. Ова непоклопување создава додатна конфузија во кој било обид за анализа на буџетот.

На интернет-страницата на Собранието на Република Северна Македонија и на интернет-страницата на Министерството за финансии може да се најдат Законот за буџетите, Законот за извршување на буџетот и буџетскиот циркулар кој Министерството за финансии го испраќа до релевантните институции со цел прибирање податоци за изработка на предлог-буџетот.

Буџетот на Министерството за образование и наука (МОН) за актуелната 2019 година (било како дел од вкупниот буџет на државата или како некој издвоен сегмент кој се однесува на конкретна буџетска ставка поврзана со работењето на МОН), не е лесно достапен дури ни на ова формално ниво.

Недостапноста на буџетот се состои во тоа што актуелниот буџет, кој се однесува на образованието, може да се најде на интернет-страницата на МОН, меѓутоа не под разделот финансии (каде што се наоѓа исечок од Буџетот на Република Северна Македонија за 2018 година, стр. 280-294 од табеларниот приказ кој се однесува на МОН),²⁵ туку на страницата за вести и настани каде што под поднаслов „21 документ информации од јавен карактер – транспарентност и отчетност“ е даден скен од дел од Службениот весник на Република Северна Македонија во кој е објавен Буџетот на државата кој се однесува на еден дел поврзан со МОН.²⁶

На дадената страница не е даден ниту линк (врска) со целосниот буџет на државата, ниту пак се содржани сите делови од буџетот кои се однесуваат на МОН и посебно на високото образование.

Заинтересираните субјекти немаат можност на едноставен начин да го најдат ниту скенираниот приказ на буџетот на МОН.

Спротивно на Законот за користење податоци од јавниот сектор, според кој МОН на својата интернет-страница мора да го даде буџетот на МОН како свој продукт разработен на начин кој ќе овозможи негова анализа и контрола (во сите фази на неговото предлагање, соодветно

разграден според корисниците на буџетските средства и прецизиран по ставки на буџетско трошење кај секоја од буџетските единици), на интернет-страницата на МОН нема ниту еден ваков податок.

Имајќи го ова предвид (неможност да се најде целосниот буџет на МОН на страницата на самото Министерство) од формален аспект, буџетот на МОН е потполно недостапен.

Се создава привид на формална достапност на буџетот со воведувањето на институтот за слободен пристап до информации. Имено, преку слободниот пристап до информации може да се добијат информации за сите документи од финансиската област кои се потребни за остварување на транспарентноста на буџетот.

Според податоците дадени на интернет-страницата на МОН,²⁷ со поднесување на посебен образец може да се добијат текстовите на неколку закони: Закон за буџети, Закон за извршување на буџетот, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Закон за јавни набавки и Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници, што е наполно непотребно доколку се има предвид дека овие закони веќе можат непречено да се добијат и би требало да се наоѓаат на интернет-страницата и на МОН.

Според објаснувањето дадено на интернет-страницата на МОН, преку институтот за слободен пристап до информации може да се добијат и:

- Информации за висината на планираните буџетски средства за тековната и претходните години на ниво на МОН и одделно по организациони единици и органи во состав на МОН – (по одделни сметки, програми и потпрограми и ставки);
- Информации за висината на реализираните буџетски средства за тековната и претходните години на ниво на МОН и одделно по организациони единици и органи во состав на МОН – (по одделни сметки, програми и потпрограми и ставки);
- Информации за учеството на буџетот на

25 http://www.mon.gov.mk/images/%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82/2018/Predlog_BUDZET_2018_-_SOBRA-NIE_-_10.11.2018.pdf (последен влез 2.07.2019 г.).

26 <http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/2456-21-2>.

27 <http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/sloboden-pristap-do-informacii>.

МОН (основен и вкупен буџет) во бруто-домашниот производ на Р. Македонија;

- Годишен план за јавни набавки;
- Измени на годишниот план за јавни набавки;
- Информации за висината на планираните буџетски средства за тековната и претходните години на ниво на МОН и одделно по организациони единици и органи во состав на МОН – (по одделни сметки, програми и потпрограми и ставки);
- Информации за висината на реализираните буџетски средства за тековната и претходните години на ниво на МОН и одделно по организациони единици и органи во состав на МОН – (по одделни сметки, програми и потпрограми и ставки);
- Информации за учеството на буџетот на МОН (основен и вкупен буџет) во бруто-домашниот производ на Р. Македонија.

На овој начин, наместо МОН да ги направи достапни на својата интернет-страница сите документи кои можат да обезбедат следење на буџетското трошење, Министерството го користи институтот за достапност до јавни информации да ја усложни постапката и да ги дестимулира граѓаните да бараат вакви податоци. Имено, самата процедура на барање информации подразбира специфично знаење, посебен ангажман, време за добивање на податоците, спецификување на барањата. Со оглед на тоа дека не станува збор за конкретни и специфични случаи и/или одлуки, туку за програмски и плански акти на МОН, останува нејасно зошто би требало да се бараат овие информации со посебен образец и во посебна процедура, наместо да бидат дадени и формално достапни на секој заинтересиран субјект.

Формалната достапност посебно е значајна за документите кои се однесуваат на исплатата на платите на единките на буџетските корисници. Според членот 50 од Законот за буџетите: „Буџетските корисници од централната власт кои имаат единки корисници подготвуваат збирно барање за одобрување на средства за плати, врз основа на индивидуалните

пресметки добиени од единките корисници“. Меѓутоа, за да се изработи збирното барање, буџетскиот корисник (во случајов МОН) треба да ги дефинира платите и да ги сумира од различните единки. Ниту дефинирањето на платите, ниту пак приказот на сумирање на собраните податоци не се формално достапни за кој било субјект кој има личен или поопшт интерес.

Според членот 53 од Законот за буџетите: „Извештаите за извршувањето на Буџетот на Република Македонија се објавуваат на веб-страницата на Министерството за финансии на месечна основа“. На интернет-страницата на МОН (под називот: 21 документ информации од јавен карактер – транспарентност и отчетност) се дадени „Усвоени извештаи за реализација на Буџетот“.

Според членот 6 од Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2019 година: „Буџетските корисници од централната власт можат да ги користат средствата само доколку во рок од 25 дена од денот на донесувањето на Буџетот до Трезорот при Министерството за финансии достават годишен финансиски план по квартали за користење на средствата по сметки, програми, потпрограми и ставки. Буџетските корисници од централната власт кои во својот состав имаат единки корисници се должни до секоја единка корисник, во рок од пет дена од денот на донесувањето на Буџетот, да достават извадок од годишниот финансиски план по сметки, програми, потпрограми и ставки, во кој се содржани одобрените средства за одделните единки корисници.“²⁸ Годишниот финансиски план на МОН не е достапен ниту на интернет-страницата на самото Министерство, ниту на страницата на универзитетите како единки корисници, ниту пак на која било друга достапна интернет-страница.

Во рамките на Стратешкиот план на МОН, 2019 – 2021, се спомнува изработка на месечни, квартални и годишни финансиски планови за трошење на одобрените буџетски средства (исто како и во претходните стратешки планови), меѓутоа овие извештаи не можат да се најдат на интернет-страницата на МОН, ниту пак на некое друго достапно за граѓаните место.

Формалната достапност на буџетот на МОН би била остварена доколку на интернет-страницата на МОН:

- на лесно видливо и логично место (на пример, под разделот финансии) се наоѓа предлогот на буџетот на МОН, актуелниот буџет на Министерството и буџетите од претходните години, како и ревизорските извештаи;
- детален приказ на посебните буџети поврзани со основно, средно и високо образование
- детален приказ на сите други делови од Буџетот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на образованието;
- буџетот кој го предложил МОН, спореден со она што е изгласано од страна на Собранието;
- ребалансот на буџетот со објаснување на промените;
- извештаите за реализација на буџетот (на МОН и на единките корисници на буџетот).

2.

ФАКТИЧКА ДОСТАПНОСТ НА БУЏЕТОТ

За да можат граѓаните и заинтересираните субјекти да дознаат што пишува во буџетот, да реагираат на одделни ставки во него и да го контролираат спроведувањето на буџетот, не е доволна формалната, туку е потребна и фактичка достапност на буџетот.

Буџетот е фактички достапен за граѓаните доколку е читлив и јасен во презентацијата на одделните буџетски ставки. Читливоста на буџетот подразбира приказ разбирлив за најширок број граѓани и приказ кој овозможува анализирање на дадените податоци.

Форматот во кој им се нуди буџетот на граѓаните во официјалните документи (Службен весник на Република Северна Македонија) и на официјалните страници на Собранието, Владата и министерствата, не овозможува разбирање на одделните ставки/раздели, не нуди прецизни прикази со недвосмислено значење и не нуди објаснување на сумите во нивната целосност и во одделни сегменти.

Буџетските издвојувања за образованието и посебно за високото образование ја следат практиката на генералниот буџет.

Фактичката достапност на буџетот на МОН почнува со отсуството на прецизен приказ на предлогот на буџет на МОН кој е доставен до Министерството за финансии, отсуството на објаснувања за намената и областа на трошење на парите во секоја од ставките, гломазниот и неразграничен буџет по нивоа на образование, кој не е поврзан со стратегијата на МОН и посебно со стратешките документи на високообразовните субјекти кои се појавуваат како корисници на буџетот.

Доколку се разгледуваат буџетските издвојувања наменети за МОН може да се идентификува фактичка достапност на буџетот во повеќе сегменти и на различни нивоа:

- Прво, во ниту еден момент не се прави сумирање на сите издвојувања од буџетот дадени во различни раздели, а поврзани со образованието, односно со високото образование, за да може да се добие целосна слика за средствата со кои располага и расходите кои ги има МОН (со јасна назнака што се влегува во оваа ставка, односно, објаснување од што е сочинета како краен збир).

Образованието се спомнува во повеќе наврати (во неколку различни раздели од буџетот) како образложение за издвоени средства надвор од табеларниот приказ на МОН како буџетски корисник. На пример, во објаснувањето за вкупниот буџет на Владата, се спомнува инвестирањето во образованието,²⁹ во владините програми се дадени средства за изградба и реконструкција на студентски домови,³⁰ а изградбата и реконструкцијата на студентските домови се спомнува и во основниот буџет на МОН.³¹ Проблемот произлегува од постоењето на различни класификации на буџетските расходи (кои не се категоријално објаснети во самиот буџет).

Вака создадената конфузија на средства кои се издвојуваат за образованието (посебно за високото образование) оневозможува да се добие претстава за соодносот во трошењето

29 Стр. 28.

30 Стр. 89.

31 Стр. 95.

на парите за различните нивоа на образование, за што се трошат парите, како и да се откријат можните пропусти во издвојувањата и да се дадат соодветни амандмани – препораки за надолупнување на буџетот.

- Второ, нема лесно читлив приказ на трошоците во рамките на високото образование (како по буџетски единици, така и по одделни ставки за трошење).

Во буџетот како функционална ставка, се предвидува вкупен (што и да се подразбира под тоа) расход за високото образование од 6.358.856 илјади денари. Во овој вкупен износ не се дадени податоци за тоа како се распределени средствата (за плати, за други трошоци...). Дистрибуцијата, којашто е дадена на ниво на универзитети, не е поврзана со генерална дистрибуција на средствата во рамките на вкупниот износ. Во табеларниот приказ е направена поделба на буџетските издвојувања по универзитети, меѓутоа во истиот приказ се спомнуваат и: научноистражувачка работа и научни институти (без дополнително објаснување за што станува збор). Сосем е нејасна ставката „администрација“ и за која администрација станува збор (администрација во МОН, на универзитетите или во рамките на факултетите и институтите?).

Во ставките расходи и капитални вложувања не може да се открие за кое ниво на образование се однесуваат.

Или, на пример, функционалната ставка 7096 – Помошни служби на образование,³² за која се предвидени дури 16.257.312 илјади денари. Ми рекоа дека тука спаѓаат административни и режиски трошоци, струја, нафта и сè друго што не е директно образование. Една ваква ставка (без соодветно разграничување на трошоците и објаснување на различните трошоци) овозможува замачкување на вистинските трошења и оневозможување на контрола. Останува нејасно дали во оваа сума се вклучени и плати за наставниот кадар (што не би требало да е случај), меѓутоа според дадените суми може да е направено.

- Трето, во повеќе наврати буџетските трошоци се прикажуваат на начин кој оневозможува прецизна слика за тоа за што точно се трошат парите.

На пример, во приказот на планираните капитални инвестиции³³ се посочува дека се проектирани капитални инвестиции во износ од 2,8 милијарди денари за образованието, детската заштита и спортот, а кои се наменети за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, детски градинки, изградба на училишни и спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови, опремување и реконструкција на универзитетите и инвестиции во спортска инфраструктура. Овие суми треба да се поврзат со Т-инвестициите во образованието, за да се добие некоја пореална слика, меѓутоа, сами по себе не нудат соодветен и јасен приказ. Отсуството на јасен приказ колку пари се предвидени за некој објект и за кое ниво на образование, овозможува неконтролирано прелевање на парите од еден во друг сегмент и губење на нивната трага.

Слично, во описот на вкупните трошења на МОН (каде што е прикажана сумата од 26.096.948 илјади денари како вкупен буџет/што и да се подразбира под зборот вкупен),³⁴ како единствени аутпут индикатори се дадени: број на запишани студенти: 18.000 и број на финансирани научноистражувачки проекти: 150. Никаде не може да се најде објаснување како се дошло до овие бројки, врз што се темели процената и зошто само овие два параметри се перципираат како аутпут индикатори.

- Четврто, останува нејасно зошто се прават промените при ребаланс на буџетот, зошто не се потрошени парите кои се одземаат и за што ќе се трошат овие пари. Имено, доколку буџетот бил направен врз основа на реални проекции на потребите (кои се базираат на барањата на буџетските единици, однапред дадени формули и стратешки документи), како тоа со ребалансот (на пример, оној од 2018 година) кај функционалната ставка буџетот за

32 Стр. 85.

33 Стр. 12.

34 Стр. 54.

високо образование се намалува за 166.000 илјади денари,³⁵ кај описот на програмите на високото образование буџетот се намалува за 400.000 денари,³⁶ зошто се одзема од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ а се додава на Државниот универзитет во Тетово и Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип (односно на нови универзитети како што е Универзитетот „Мајка Тереза“), зошто се намалуваат средствата за научноистражувачка работа?

- Петто, прикажувањето на буџетот споредбено со претходната година се прави само на општо ниво (буџетски корисник), а не на пониско ниво (буџетска единица), ниту пак во однос на внатрешните трошоци на кои може да се подели секоја ставка (на пример, дали е потрошено повеќе за затоплување или електрична енергија, за патувања и сл.). На тој начин, ако се погледне буџетот за МОН за 2019 година, тој е видливо повисок од оној во 2018 година, меѓутоа ако се погледне издвојувањето од основниот буџет за високото образование во 2019, тоа е незначително повисоко во споредба со 2018 година. Се разбира, не може да се најде објаснување за оваа разлика.

- Шесто, во отсуство на мерила и критериуми за финансирање на високообразовната дејност, нема можност за фактичко следење на буџетските издвојувања и нивно објективно проценување во однос на искажаните потреби.³⁷ Мерилата и критериумите даваат егзактни и мерливи податоци кои стануваат дел од буџетските издвојувања и го прават буџетот фактички достапен.

Едноставното поставување на буџетот на интернет-страницата на Собранието, МОН или Министерството за финансии, не значи дека буџетот е фактички достапен за граѓаните. Актуелниот буџет на МОН, како и претходните буџети е фактички наполно недостапен за граѓаните и сите заинтересирани субјекти.

На еднаков начин се фактички недостапни и извештаите за реализација на буџетот.³⁸ Во дадениот приказ на реализацијата на буџетот не може на едноставен начин да се утврди на што се однесуваат дадените табели, која единица е покриена со нив, од кого биле потрошени парите и за што точно биле потрошени парите.

Во ваква ситуација, секој ребаланс на буџетот е само уште еден чекор во градењето на неговата недостапност. Имено, со ребалансот се врши префрлање на средствата од едни во други ставки, од едни на други буџетски корисници, што во ситуација на претходна формална и фактичка недостапност, едноставно оневозможува какво било разбирање и следење на трошењето на парите од страна на државата.

Изработката на граѓански буџет,³⁹ на начин на кој е тоа сега направено, нема никакво влијание врз поголемата достапност на буџетот. Имено, ова е добар пропаганден материјал⁴⁰ и симплификуван приказ на општата намена на буџетот, меѓутоа не дава појасна и попрецизна слика за буџетските распределби и трошења и не придонесува за поголем број информации кои би можеле да бидат искористени во функција на влијание и контрола врз буџетот.

Според прирачникот на Светскиот монетарен фонд, потребна е изработка на граѓански буџет со цел јавноста да стекне некоја најопшта претстава за структурата на буџетот и распределбата на парите на граѓаните. Меѓутоа тоа ни оддалеку не е доволно за воспоставување на фактичка достапност на буџетот. За да се постигне овој вид на достапност, според овој прирачник потребно е изработување на дета-

35 https://www.finance.gov.mk/files/u6/Rebalans_2018.pdf, стр. 85.

36 https://www.finance.gov.mk/files/u6/Rebalans_2018.pdf, стр. 300.

37 Уште во 2012, во ревизорскиот извештај за успешноста на тема „Финансирање на високото образование на јавните универзитети“, Државен завод за ревизија, бр. 22-329/1, е утврдено дека нема соодветни мерила за финансирањето на високото образование. Според овој извештај се користат критериуми од 1988 година.

38 http://www.mon.gov.mk/images/realizacija_budzet_2018.pdf.

39 http://budget.finance.gov.mk/gragjanski_budget.html.

40 <http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/2206-razvoen-budjet-za-pokvalitetno-obrazovanie>.

лен материјал поврзан со буџетот кој ќе биде изработен на таков начин што ќе овозможува ефективна анализа и контрола од страна на законодавецот и неформалната јавност. Граѓанскиот буџет не е замена за специфичната фискална информација која треба да ја обезбеди политичката анализа и да ја поддржи отчетноста.⁴¹

Вистински достапен буџет може да биде само разложен, објаснет и анализиран буџет.⁴² Во еден ваков буџет, лесно може да бидат забележани и евентуалните недоследности и аномалии. Само како пример, при соодветно прикажување на буџетот, веднаш паѓа во очи дека доколку се споредуваат предлог-буџетите за 2017 и 2018 година: буџетот на Владата е зголемен за 31%, додека буџетот на МОН не е променет.

41 Стр. 96 од Монетарниот фонд 2007 <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>.

42 На пример: Николов М., Димовска Г., Велковска И., (2017), Анализа на предлог-буџетот на Република Македонија 2018, ЦЕА, Фондација за демократија на Вестминстер, Скопје; Анализа на предлог-буџетот на Република Македонија 2018, ЦЕА, Скопје.

Доминантни расходи на Централен буџет по буџетски корисници (во илјада денари)

БУЏЕТСКИ КОРИСНИК:	Предлог-буџет 2017	Предлог-буџет 2018	Промена (%)
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	1.787.387	2.338.311	31%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ОДБРАНА	6.240.400	6.500.000	4%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ	10.504.687	10.241.000	-3%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ - ФИНКЦИИ НА ДРЖАВАТА	39.230.954	39.033.254	-1%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРАНСПОРТ И ВРСКИ	4.600.749	5.901.729	28%
АГЕНЦИЈА ЗА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ВО ЗЕЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ	8.669.966	8.635.600	0%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА	41.448.870	43.582.337	5%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА	25.064.174	25.002.838	0%
ФИНАНСИРАЊЕ НА ДЕЈНОСТИТЕ ОД ОБЛАСТА НА КУЛТУРАТА	4.098.169	4.318.511	5%
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗДРАВСТВО	5.596.159	6.574.765	17%

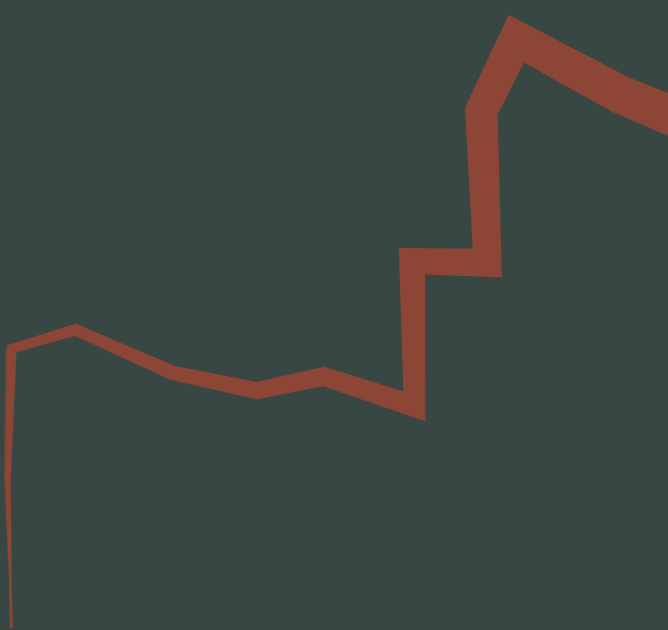
ЗАКЛУЧНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Во Законот за буџетите е воспоставено начелото на транспарентност на буџетот (како во процесот на неговото донесување, така и во процесот на извршувањето). Нивото на транспарентност се поврзува со достапноста на буџетот во сите фази на донесувањето и извршувањето.

Во пракса е делумно остварена формална достапност (со поставување на целиот или делови од буџетот на интернет-страниците на Собранието, Министерството за финансии и Министерството за образование).

Формалната достапност е проширена со институтот за слободен пристап до информации од јавен карактер, меѓутоа никако не смее да се сведе на овој начин на пасивна поставеност на институциите, а барање на максимална активност и знаење на страна на граѓаните.

Буџетот е фактички недостапен за самите креатори на политиките (посебно пратениците) и за сите оние кои се заинтересирани за негова анализа. Фактичката недостапност оневозможува влијание во дефинирањето на буџетките трошења и нивна контрола.



2

Анализа на
процесот на креирање
предлог-буџет

Автори: проф. д-р Мирјана Најчевска и
вонр. проф. д-р Бранимир Јовановиќ

1. ВОВЕД

Во една демократска држава, значаен елемент во креирањето на буџетите (покрај транспарентноста) е и партиципацијата (учеството на заинтересираните субјекти, корисниците на буџетот и граѓаните во дефинирањето на она за што ќе се трошат парите собрани од граѓаните и контролата на трошењето). „Податоците укажуваат на тоа дека транспарентноста сама по себе не е доволна за подобрување на управувањето, и дека, учеството на јавноста во буџетирањето може да ги максимизира позитивните резултати поврзани со поголемата транспарентност на буџетот.“⁴³

Партиципацијата овозможува реално структурирање на буџетот (кое соодветствува на потребите и интересите на граѓаните) и ја намалува можноста за слаба реализација на истиот. Ова соодветствува на начелата за економичност (кое подразбира дека одобрените средства ќе се користат навремено, во соодветен износ, имајќи ги предвид квалитетот и цената), ефикасност (кое подразбира најдобар сооднос меѓу употребените средства и постигнатите резултати), и ефективност (кое подразбира остварување на поставените цели и остварување на саканите резултати), дадени во членот 3 од Законот за буџетите. Имено буџетот не може да биде ни економичен ниту пак ефикасен и ефективен, доколку не е поврзан со задоволување на реални потреби и интереси на тие за кои е наменет, што пак значи дека во креирањето на буџетот треба да бидат инкорпорирани токму тие реални потреби и интереси на буџетските корисници.

Еден од суштинските елементи во градењето на буџетот треба да биде интегрирањето на претходно формулираните планови во буџетската структура и распределба на средствата. Буџетот треба да се однесува на овие планови, да се базира на нив и да го овозможува нивното остварување. За да се постигне ова, неопходно е вклучување на релевантните заинтересирани страни во сите фази од градењето на буџетот. Плановите треба да бидат претставени, објаснети и присутни во креирањето на буџетот.

Ваквиот пристап станува дел и од меѓународните стандарди. На пример, во новиот Кодекс за фискална транспарентност на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) вклучен е принципот на учество на јавноста што би требало да придонесе кон квалитетно креирање на политиките и унапредување на фискалната отчетност и транспарентност.⁴⁴

Според Студијата за подобрување на буџетскиот процес⁴⁵ „Добро поставените процедури и правила ја редуцираат можноста од дискреционо водење на фискалните политики. Во теорија, целосно информирани гласачи би требало да обезбедат амбиент за политичарите да донесат општествено оптимални политики“.

Во мерењето на партиципацијата на јавноста ‘Open Budget Survey’ го мери нивото до кое власта создава можности за јавноста да биде инволвирана во процесот. Вакви можности треба да бидат дадени во рамките на целиот буџетски циклус, во легислативата и во рамките на институциите за ревизија.⁴⁶

Според мерењата на учеството на јавноста во буџетските процеси направени од страна на ‘Open Budget Survey’⁴⁷, Република Северна Македонија се наоѓа на многу ниско ниво.

43 ПРИРАЧНИК ЗА БУЏЕТ И БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС, <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2018/04/TSEA-prirachnik-FINAL-FINAL-2018.pdf>

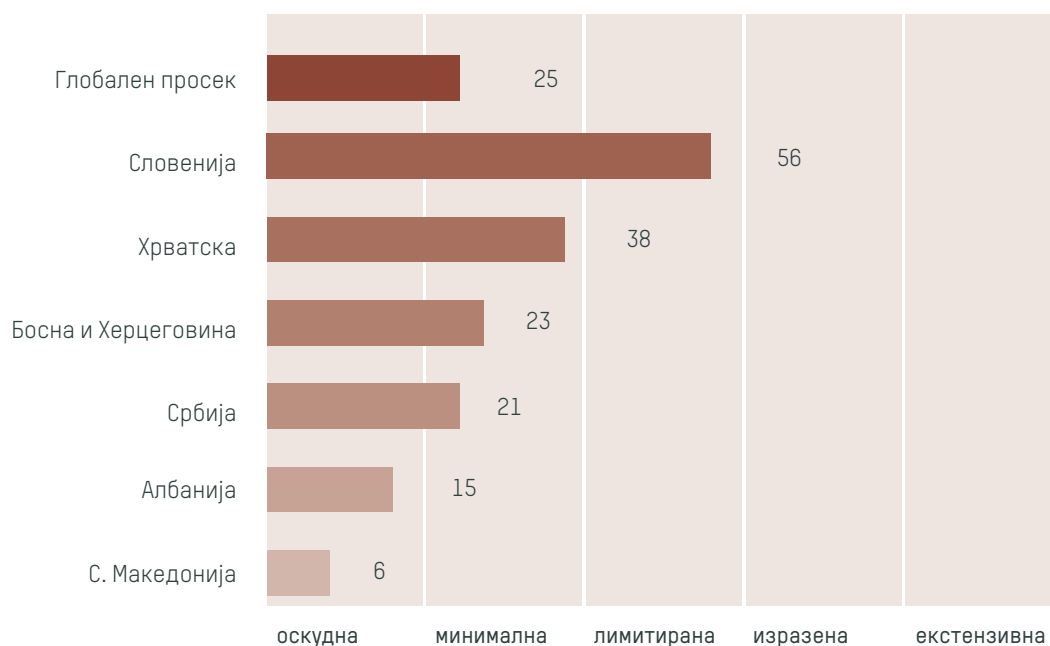
44 <https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

45 https://cea.org.mk/documents/CEA%20Advocacy%20Paper_Print%20FINAL.pdf

46 <http://www.mkbudget.org/docs/OBS2015-CS-Macedonia-English.pdf>

47 <http://www.fiscaltransparency.net/>

Партиципативност во креирањето на државниот буџет
(повисока вредност = поголема партиципативност)



Извор: *Open Budget Survey 2017*

Оваа ситуација не се менува кога станува збор за учеството во буџетските процеси кои се однесуваат на образованието, и посебно, на високото образование.

Проблемите на ограничената партиципација на јавноста можат да се идентификуваат како на ниво на законските решенија, така и на ниво на нивното спроведување во пракса.

2.

ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ НА БУЏЕТОТ

Процесот на креирање на буџетот на РМ/РСМ, во кој се содржани и буџетите на образовните институции, е дефиниран во Законот за буџетите, којшто е донесен во 2005 година, и оттогаш е сменет/дополнет 9 пати. Процесот се состои од две фази – подготовка и донесување.

2.1. Подготовка на буџетот

Подготовката на буџетот е дефинирана во глава II од Законот за буџетите, во членовите 14-24. Одговорен за подготвување на буџетот е министерот за финансии. Основи за подготвување на буџетот се:

- ▣ стратешките приоритети на Владата;
- ▣ фискалната стратегија; и
- ▣ стратешките планови на буџетските корисници.

Стратешките приоритети на Владата ги утврдува Владата, најдоцна до 15 април, при што тие се однесуваат за наредната година.

Фискална стратегија ја изготвува Министерството за финансии, а ја донесува Владата, најдоцна до 31 мај. Таа е за среднорочен период од три години и во неа се утврдуваат износите за главните категории на проценетите приходи и одобрените средства за тие три години. Врз основа на Фискалната стратегија, Министерството за финансии ѝ предлага на Владата максимални износи на одобрени средства за наредните три години, по буџетски корисници, при што Владата ги утврдува максималните износи до 31 мај.

Стратешките планови на буџетските корисници ги изготвуваат самите буџетски корисници (т.е. корисниците од прва линија, на пример, Министерство за образование и наука). Тие се тригодишни и во нив се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период. Стратешките планови не треба да ги надминуваат максималните износи на одобрени средства за наредните три години утврдени од Владата.

Врз основа на усвоената фискална стратегија и утврдените максимални износи на одобрени средства, Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни, до буџетските корисници (корисници од прва линија) доставува буџетски циркулар, со цел буџетските корисници да достават барање за изготвување на предлог на буџетот. Циркуларот содржи⁴⁸:

- ▣ проекција на макроекономските агрегати од Фискална стратегија;
- ▣ утврдени стратешки приоритети на Владата со предлог на тековни програми и потпрограми;
- ▣ максимални износи на одобрени средства по буџетски корисници;
- ▣ упатства, насоки и други потребни информации.

Раководителот на буџетскиот корисник (на пример, министерот за образование и наука) потоа го доставува буџетскиот циркулар до единките корисници (корисници од втора линија, на пример, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје), при што тој самиот ги распределува максималните износи на одобрени средства по единки корисници. При распределбата, тој се води од стратешките приоритети на Владата.

Потоа, буџетските корисници изготвуваат предлог на буџетско барање за своите активности, согласно со упатствата и насоките содржани во циркуларот, при што раководителите на буџетските корисници определуваат колку средства ќе добие секоја единка корисник. Раководителот на буџетскиот корисник потоа го доставува предлог барањето до Министерството за финансии најдоцна до 1 септември. Барањето, освен во писмена форма, се доставува и електронски, преку веб-страницата на Министерството за финансии (<https://ecirkular.finance.gov.mk/>).

Доколку некој буџетски корисник не достави буџетско барање во предвидениот рок, Министерството за финансии во негово име изготвува предлог на буџет.

По добиените буџетски барања, Министерството за финансии врши нивна проверка со насоките и упатствата содржани во циркуларот, по што министерот за финансии и раководителите на буџетските корисници заедно ги усогласуваат буџетските барања.

2.2. Донесување на Буџетот

Донесувањето на Буџетот е дефиниран во глава III од Законот за буџетите, во членовите 29-32.

48 Како изгледа циркуларот и дел од обрасците, може да се види на веб-страницата на Министерството за финансии, на следниот линк: <https://finance.gov.mk/mk/node/949>

Откако ќе биде подготвен предлогот на буџетот, Министерството за финансии го доставува до Владата, при што ова мора да се заврши најдоцна до 1 ноември. Во предлогот на буџетот што се доставува до Владата, се прикажува бараниот износ од страна на буџетскиот корисник и предложениот износ од Министерството за финансии.

Владата го разгледува предлогот на буџетот на своите седници, по што го доставува до Собранието најдоцна до 15 ноември. Собранието го разгледува предлогот на буџетот согласно своите акти, при што не може да го разгледува пред да поминат 20 дена од денот кога истиот бил доставен до Собранието (за пратениците да имаат време да се запознаат со него).

Согласно Деловникот на Собранието (членови 179-181), по предлогот на буџетот се води претрес како по предлог на закон во второ читање, со тоа што е задолжителен општ претрес. Претресот (општиот претрес и претресот по амандманите) на седниците на работните тела (Комисијата за финансирање и буџет и Законодавно-правната комисија) може да трае најмногу десет работни дена, при што постои ограничување на излагањата на пратениците. По претресот во работните тела, Владата подготвува дополнет предлог на буџетот, во кој се вградуваат прифатените амандмани. По дополнетиот предлог на буџет, се врши претрес на седница на Собранието, која може да трае најмногу пет дена, при што повторно постојат ограничувања на излагањата на пратениците. Собранието го донесува Буџетот најдоцна до 31 декември.

Во случај кога нема да се донесе буџет во овој рок, се преминува на времено финансирање. Тоа значи дека Министерството за финансии одобрува месечно користење на средства, најмногу до една третина од вкупните извршени расходи во првиот квартал од претходната фискална година најдоцна до 31 март. Особено важно е што за време на времено финансирање не се преземаат обврски и не се извршуваат расходи за нови програми.

Процесот на креирање на буџетот графички е прикажан на сликата подолу.



2.3. Прераспределби, измени и дополнувања на Буџетот

Откако ќе биде донесен Буџетот, можни се прераспределби, измени и дополнувања. Буџетските корисници можат да вршат прераспределби во рамки на одобрените буџети во тековната фискална година, при што тоа треба да биде одобрено од Министерството за финансии. Притоа, постојат ограничувања на прераспределбите. Прераспределбите кои се однесуваат на владините програми и потпрограми, во износ до 5 милиони денари ги одобрува Министерството за финансии, а над тој износ ги одобрува

Владата. Одобрените средства со Буџетот, на ниво на ставка во рамки на потпрограма и буџет, не можат да бидат намалени повеќе од 20 % со прераспределби. Одобрените средства за плати и надоместоци во рамки на буџет не може да се зголемат со прераспределби повеќе од 10 %.

Доколку во текот на извршувањето на Буџетот, Министерството за финансии оцени дека се неопходни позначајни прераспределби на одобрените средства или дека реализацијата на приходите и другите приливи значително отстапува од планот, ѝ предлага на Владата изменување и дополнување на Буџетот (ребаланс). Иако не е пропишано со Законот за буџетите, подготвувањето на измените и дополнувањата обично се прави заедно со буџетските корисници. Собранието ги донесува измените и дополнувањата на буџетот најдоцна до 15 ноември во тековната година.

2.4. Осврт на процесот на креирање на буџетот

Првата работа што е забележлива при согледување на процесот на креирање на државниот буџет е тоа дека Законот за буџети експлицитно не пропишува дека буџетските корисници (корисници од прва линија, на пример, министерот за образование и наука) треба да се консултираат со единките корисници (корисници од втора линија, на пример, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје) при подготвувањето на буџетските барања. Законот само пропишува дека буџетските корисници ги доставуваат буџетските циркулари до единките корисници, но не пропишува дека барањата се утврдуваат заедно, како што е пропишано, на пример, дека министерот за финансии и раководителите на буџетските корисници заедно ги усогласуваат буџетските барања.

Втората работа што е забележлива е дека Законот не пропишува консултации со јавноста при подготвувањето на буџетот, на ниедно ниво. Иако Министерството за финансии почна да организира вакви јавни консултации и организираше две досега (за Буџетот за 2018 и 2019 година⁴⁹), ова не е експлицитно уредено со Законот и е оставено на добра волја на раководителите на институциите. Дополнително, вакви консултации не се организираат на ниво на буџетски корисници, а тоа е особено важно затоа што ресорните министерства се одговорни за извршување на своите буџети.

Трето, забележливо е дека Законот не пропишува дека подготвувањето на измените и дополнувањата на Буџетот (ребаланс) треба да се прави заедно со буџетските корисници. Иако во пракса ова се прави заедно, сепак во Законот ова не е експлицитно наведено.

3. ЗАКОНСКИ ОСНОВИ ЗА УЧЕСТВО НА

ВИСОКООБРАЗОВНИТЕ УСТАНОВИ ВО БУЏЕТСКИТЕ ПРОЦЕСИ

Во идеални услови, буџетот треба да соодветствува на потребите и интересите на граѓаните и согласно тоа, структурирањето на буџетот (би требало да) се врши врз основа на стратегиите и плановите кои ги сумираат овие потреби и интереси.

Кога станува збор за високото образование, тоа значи можност за ефективно влијание на високообразовните установи во креирањето на буџетот на Министерството за образование (МОН), можност за ефективно влијание на МОН во креирањето на генералниот буџет на државата и можност за непосредно влијание на високообразовните институции во структурирањето на генералниот буџет на државата во областа на високото образование.

⁴⁹ Повеќе информации на следните линкови: <https://finance.gov.mk/mk/node/6778> и <https://telma.com.mk/javna-konsultatsija-za-predlog-budhetot-za-2019-godina/>

Ваквиот пристап треба да биде формалноправно обезбеден со соодветни законски решенија во Законот за буџетите и Законот за високо образование. Законските решенија треба да дефинираат процедури и канали на влијание на високообразовните институции во креирањето на буџетот со што ќе се овозможи реалните потреби и интереси на граѓаните да бидат поддржани од буџетот и ќе овозможи реална контрола над буџетските трошења.

3.1. Закон за буџетите

Како буџетски корисник (согласно член 2 од Законот за буџетите), МОН може да учествува во градењето на буџетот пред сè со својот стратешки план (член 14 „Основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, Фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините“). Членот 2 од Законот за буџетите предвидува дека она што е испланирано во стратегијата на МОН би требало да претставува основа во креирањето на буџетот кој се однесува меѓу другото и на високото образование.

Според член 15 од Законот за буџетите, „Владата на Република Македонија ги утврдува стратешките приоритети за наредната година, најдоцна до 15 април во тековната година. Стратешките приоритети на Владата на Република Македонија како збир на цели и иницијативи, буџетските корисници на централната власт и фондовите, задолжително ги вклучуваат во своите буџети преку владини програми и потпрограми.“

Ова подразбира дека се предвидени процедури и постапки преку кои Владата во претходниот период ги дознава целите и иницијативите на буџетските корисници врз основа на кои ги гради и сопствените стратешки приоритети и понатаму ги димензионира буџетските издвојувања.

Веќе наредниот член (15-а) ја менува насоката на градењето на буџетот. Според овој член „Буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период.“

Доколку во стратешките приоритети се содржани потребите и интересите на корисниците ова би го претставувало второто ниво на градење на буџетот, меѓутоа, доколку ова се предвидува како прва фаза во формирањето на буџетот, тогаш се поставува прашањето за начинот на кој корисниците учествуваат во градењето на основата/суштината на кој било буџет. Уште повеќе што според вториот став од истиот член (15-а) „Стратешките планови на буџетските корисници треба да содржат квантифицирани програми, активности, цели и приоритети на буџетските корисници за тригодишниот период кои не треба да ги надминуваат максималните износи на одобрени средства за наредните три фискални години утврдени од Владата на Република Македонија согласно со членот 18 од овој закон.“

Генералната определба за партиципација на буџетските корисници (меѓу кои е и МОН) во креирањето на буџетот преку интегриран пристап кој ги зема предвид стратешките планови на корисниците не е понатаму специфицирана во конкретни процедури.

Од законските и подзаконските акти не може да се добие јасна слика на кој начин стратешките планови наоѓаат место во креирањето на буџетот, на кој начин се дефинира фискалната потреба на конкретниот корисник и врз основа на што се прави распределбата на трансферите.

Во законската регулатива доминира принципот на дискрециона распределба без никаков, или со многу ограничен простор за преговори (како меѓу МОН и високообра-

зовните институции така и меѓу високообразовните институции и Владата, односно, Собранието).

Целокупната комуникација во чии рамки се презентираат буџетските потреби на високото образование се сведува на пополнување на буџетскиот циркулар кој МОН го добива од Министерството за финансии. Тоа значи дека од процедурален аспект МОН е директно вклучен во „креирањето“ на буџетот дури со добивањето на буџетскиот циркулар (член 19), откако веќе е направена фискалната стратегија од страна на Министерството за финансии (член 16 и член 17) и се утврдени максималните износи на одобрените средства (член 18).

Учеството во креирањето на буџетот се финализира со тоа што МОН изготвува предлог на буџетско барање за своите активности опфатени во програми и потпрограми, согласно со упатствата и насоките содржани во циркуларот за основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности. МОН може да влијае на креирањето на буџетот во директната комуникација со Министерството за финансии во процесот на „усогласување на буџетските барања“, но во легислативата нема одредби кои се однесуваат на постапката што може да ја преземе МОН во случај во драстична мера или видливо, издвојувањата да отстапуваат во однос на стратешките планови на кои се однесуваат и чие остварување треба да ги овозможат.

Како единки корисници кои се финансираат преку соодветниот буџетски корисник (согласно член 2 од Законот за буџетите), јавните универзитети се спомнуваат во Законот за буџетите во врска со член 37-г, според кој врз основа на добиен извадок за добиените средства (доставен од страна на МОН) „... изготвуваат годишен финансиски план по квартали за користење на одобрените средства и го доставуваат до буџетскиот корисник преку кој се финансираат“.

Од ова произлегува дека во рамките на Законот за буџетите не се предвидени канали и процедури на директно влијание на крајните корисници на буџетот на кое било ниво од неговото формирање. Начинот на комуникација меѓу корисниците на буџетот од првата линија и оние од втората линија не е предмет на уредување на Законот за буџетите.

Како резултат на ова, станува дискутабилно презентирањето на стратешките цели на МОН и на високообразовните институции во фискалната стратегија и е оневозможено мерење на реалното остварување на буџетот согласно овие цели.

3.2. Закон за високо образование

Според членот 123 од Законот за високо образование „... Средствата за финансирање на јавните универзитети, односно на јавните самостојни високи стручни школи и на студиите од јавен интерес, се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија и од други извори определени со закон...“

Меѓутоа, во Законот е предвидено носење на стратешки документи кои имаат за цел утврдување јасни и конкретни правила за финансирањето на високото образование. Меѓу најважните документи кои се спомнуваат во законот е Програмата за високообразовна дејност, која треба да ја донесе Собранието на Република Северна Македонија (член 43 од Законот за високо образование), и чија цел е прикажување на средствата за финансирање на јавните универзитети кои доаѓаат од Буџетот. Предвидено е таа да се остварува преку годишни програми, со што се обезбедува ажурен увид во начинот на кој универзитетите располагаат со финансиите.

Според Законот за високо образование „... Појдовна основа за финансирање на високообразовните установи се годишните финансиски планови на високообразовните установи...“ (член 123). Тоа значи дека не може да стане збор за формирање на буџет кој се однесува на високото образование без да се земат предвид, како основен по-

казател на потребите, токму плановите на самите високообразовни установи. Според членот 123, финансиските планови на високообразовните установи содржат: број на студенти за запишување со партиципација и школарина, реалните трошоци за реализација на секоја студиска програма согласно нејзините специфики, тековните трошоци за работењето на установата (кои во целост се надоместуваат од Буџетот) и трошоците за инвестиции и развој.

Според Законот за високо образование, одговорни тела кои се инволвирани во подготовката и усвојувањето на плановите и програмите во рамките на високото образование, односно во рамките на Универзитетот, се Националниот совет (член 43) и Сенатот на универзитетот (член 94).

Потребите и интересите на високото образование, изразени во нивните финансиски планови, учествуваат во креирањето на буџетот на државата преку Националниот совет предвиден во Законот за високо образование (член 41). Според членот 123, Националниот совет „...секоја буџетска година, најдоцна до 15 мај, на министерот надлежен за работите на високото образование му го предлага вкупниот износ на средства од Буџетот на Република Македонија за финансирање на универзитетите и самостојните високи стручни школи за наредната буџетска година, согласно со Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на високото образование.“

Ова подразбира дека токму Уредбата за мерилата и критериумите за финансирање на високото образование би требало да ја претставува основната алатка со чија помош се врши и влијанието во градењето и структурирањето на буџетот поврзан со високото образование.

Во Законот за високо образование нема членови со кои се одредува процедурата во која се остварува комуникацијата меѓу универзитетите и Националниот совет, ниту, пак, комуникацијата меѓу универзитетите и МОН во процесот на креирање на буџетот на МОН и конечното креирање на генералниот буџет.

Во повеќе членови на Законот е предвидено финансирање на одредени активности со средства од буџетот на државата и се дадени правила за трошење на буџетските средства, меѓутоа нема ниту еден член во кој би се предвидело учество на крајните буџетски корисници во неговото креирање (било на ниво на министерство било, пак, на ниво на генерален буџет).

Законот за научноистражувачка дејност,⁵⁰ во кој се регулира работењето на јавните научни установи, не предвидува канали и процедури на влијание во формирањето на буџетот на МОН, ниту пак државниот буџет. Според членот 6 од Законот за научноистражувачка дејност, „Со Националната програма се утврдуваат развојните правци и приоритетите за финансирање во научноистражувачката дејност“. Националната програма ја носи Собранието на Република Македонија. „Средствата за финансирање на научноистражувачката дејност се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија согласно со целите и приоритетите утврдени во Националната програма, како и со развојните програми од јавен интерес за Република Македонија и од други извори: меѓународни програми и фондови, единиците на локалната самоуправа, правни лица, сопствени приходи, легати, подароци, завештанија, прилози и други извори.“⁵¹

„Министерството по пат на јавен конкурс ги финансира годишните програми за научноистражувачка дејност на субјектите за вршење на научноистражувачката дејност“, (член 50). Средствата за одделни проекти се доделуваат врз основа на јавен конкурс, меѓутоа јавните научни установи немаат влијание врз средствата во Буџетот кои се издвојуваат за оваа намена.

50 Закон за научно-истражувачка дејност, Службен весник на Република Македонија, бр. 23/2016

51 Закон за научно-истражувачка дејност, Службен весник на Република Македонија, бр. 23/2016 (член 49)

3.3. Деловник на Собранието на Република Северна Македонија

Во Деловникот на Собранието не е даден ни минимален простор за учество на високообразовните институции во расправата за буџетот, буџетските амандмани или поддршка/оспорување на буџетскиот предлог на МОН.

Времетраењето на расправата и нејзиното спроведување дури можат да доведат до ситуација на отсуство на време и простор за какви било дискусии од кој било од учесниците во креирањето на буџетот. Тоа значи дека е оневозможено непосредно или пак посредно влијание врз буџетот кој се усвојува во Собранието.

3.4. Заклучни белешки

Од анализата на законите не може да се добие јасна слика за процесот на креирање на буџетот за високо образование и наука, и учеството на високообразовните установи во креирањето на структурата на буџетот на МОН.

Единствен формално препознаен начин на презентирање на потребите и интересите на корисниците на Буџетот (МОН и втората линија на корисници – високообразовните институции) е пополнувањето на буџетскиот циркулар кој го испраќа Министерството за финансии до МОН.

МОН може да влијае на креирањето на буџетот во директна комуникација со Министерството за финансии во процесот на „усогласување на буџетските барања“, но не може да преземе ништо во случај на драстично отстапување на издвојувањата од стратешките планови на кои се однесуваат и чие остварување треба да овозможат.

4. ПРОБЛЕМИ НА ПРАКТИЧНОТО УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО БУЏЕТСКИТЕ ПРОЦЕСИ

Практиката на остварувањето влијание во креирањето на буџетот на државата (во рамките или надвор од рамките на законските решенија), може да се мери на три нивоа: учеството на високообразовните институции во креирањето на буџетот на МОН, учеството на МОН во креирањето на државниот буџет и учество на високообразовните институции во креирањето на државниот буџет.

4.1. Учеството на високообразовните институции во креирањето на буџетот на МОН

Учеството на високообразовните институции во креирањето на буџетот на МОН, во практика, се состои во пополнување на буџетскиот циркулар кој го испраќа МОН (кој е идентичен на буџетскиот циркулар кој го добива МОН за пополнување од страна на Министерството за финансии).

Во практика, високообразовните установи немаат можност за презентирање или објаснување на нивните потреби и интереси, односно, нема никаква интеракција меѓу МОН и која било високообразовна установа.

Самиот циркулар не е директно поврзан со плановите на високообразовните установи, а конечното буџетско решение (креирањето на предлогот на буџет на МОН за високото образование) е целосно во дискреција на Министерството/министерот (што се манифестира во однапред познато кретење на сите буџетски барања од страна на високообразовните установи). Во отсуство на интеракција меѓу високообразовните установи и МОН во процесот на креирање на буџетот за високото образование, партиципацијата

на високообразовните установи во креирањето на буџетот е само формална и фактички незначителна.

Ваквиот пристап оневозможува согледување на реалните потреби на високообразовните установи, па се сведува на одредено барање (кое не е образложено или поткрепено со мерливи параметри) и, обично, преполовување на бараните суми во конечното буџетско барање на МОН, и/или, пренасочување на парите на ставки кои воопшто не се дел од реалните потреби на високообразовните установи.

Потребата од реално прикажување на потребите на високообразовните установи и земањето предвид на овие реални потреби во конечното буџетско барање е истакната и во посебниот ревизорски извештај изработен во 2012 година,⁵² во кој се укажува на потребата од тоа јавните университети да пристапат кон „анализа и пресметка за реално чинење на соодветните студиски 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“. „Долгиот временски период на финансирањето на дејноста без донесени критериуми кои се предмет на оваа уредба, во изминатите години создава потешкотии во усогласување на потребите на високообразовните установи во финансирање на нивната дејност, состојба на неопределени различни цени по студент за студиските области кои треба да бидат определени со уредбата.“

Од ова може да се изведе заклучок дека:

- Буџетот на МОН не е одраз на реалните потреби и интереси на високообразовните установи и не е директно поврзан со плановите и стратешките документи на овие установи.
- Високообразовните установи фактички не учествуваат во креирањето на буџетот на МОН, туку со пополнувањето на буџетските циркулари создаваат привид на вакво учество.
- Во отсуство на јасна врска меѓу начинот на распределба на средствата и распределбата по буџетски ставки и реалните потреби на установите, доаѓа до ситуација во која, од една страна, не се задоволуваат потребите на институциите кои се финансираат од буџетот на државата, а од друга страна, се појавува слаба реализација на буџетот на МОН (што е изговор и за редовна пренамена на средствата наменети за високото образование во процесот на ребаланс на буџетот).

4.2. Учесството на МОН во креирањето на државниот буџет

Основен (реален) начин на кој МОН би требало да влијае во креирањето на буџетот на државата е преку усогласувањето меѓу стратешките определби на МОН и издвојувањата во буџетот (кои би се поврзале со овие стратешки определби). Колку што е поголема оваа усогласеност толку е поголемо претпоставеното влијание на МОН во креирањето на државниот буџет.

Во практика, стратешките определби на МОН (посебно кога станува збор за високото образование) многу малку корелираат со буџетските издвојувања поврзани со нивното остварување.

Доколку се погледнат стратешките определби на МОН и буџетските издвојувања поврзани со овие издвојувања, може да се види голема дискрепанција којашто укажува на мало реално влијание на МОН во структурирањето на буџетот.

Како пример може да се земе вложувањето во науката и иновациите, посебно целта

„Зголемување на националните средства за истражувачка дејност:

2.4 Програма: Вложување во науката, истражувањето и иновациите

Образложение: Програмата „Вложување во науката, истражувањето и иновациите“ произлегува од Стратешкиот приоритет на Владата на Република Македонија „Реформи во образованието и инвестирање во иновации и информатичка технологија“ содржан во Одлуката за стратешки приоритети за 2019 година, односно приоритетната цел „Вложување во науката и истражувањето како и развој на нови технологии и индустрии“,

НПАА

3.25 Наука и технолошки развој

Усогласување на законите за научноистражувачка дејност и технолошки развој со законодавството на ЕУ

Стратешките приоритети и цели:

Зголемување на вложувањата во науката, истражувањата и иновациите:

- ▶ Меѓународна афирмација на науката и иновациите во контекст на европската интеграција на Република Македонија

Цел на програмата:

- ▶ Зголемено учество на Република Македонија во меѓународните програми за наука и истражување (во Рамковна програма за истражување и иновации „Хоризонт 2020“ и новата програма „Хоризонт Европа“);
- ▶ Поддршка на политиките за „отворена наука“, иновации и трансфер на технологии;
- ▶ Ревизија на правната рамка за истражување и развој;
- ▶ Зголемување на националните средства за истражувачка дејност;
- ▶ Поддршка на активностите на Фондот за иновации и технолошки развој;
- ▶ Зајакнување на соработката во регионот за намалување на одливот на мозоци.

Развојот на науката е поставен на ниво на приоритет на МОН и понатаму разработен во плановите на МОН. Меѓутоа, независно од вака поставените приоритети и цели, токму националните средства за истражувачка дејност не само што остануваат на исклучително ниско ниво во секоја буџетска структура во изминатите години (раздел 16001, категорија 7 – наука), туку и постојано се намалуваат како буџетско издвојување, а по правило и дополнително, понатаму се намалуваат со ребалансот во конкретната буџетска година (со еден исклучок во 2013 година кога со ребалансот речиси е дуплирана оваа буџетска ставка).

- ▶ 2019 – 415.675 – 369.373 (ребаланс)
- ▶ 2018 – 425.998 – 358.265 (ребаланс)
- ▶ 2017 – 611.762 – 509.945 (ребаланс)
- ▶ 2016 – 622.894 – 649.321 (ребаланс)
- ▶ 2015 – 822.043
- ▶ 2014 – 888.908 – 765.558 (ребаланс)
- ▶ 2013 – 607.447 – 1.058.219 (ребаланс)
- ▶ 2012 – 827.002

Учеството на МОН во креирањето на буџетот на Република Северна Македонија се сведува на пополнување на буџетскиот циркулар кој го добива од Министерството за финансии.⁵³ Освен пополнувањето на буџетскиот циркулар од страна на МОН, и

евентуално податоците кои треба да ги испрати до Министерството за финансии, а кои се однесуваат на подготовката на фискалната стратегија,⁵⁴ МОН може да влијае на креирањето на буџетот во директната комуникација со Министерството за финансии во процесот на „усогласување на буџетските барања“. Меѓутоа, МОН не е присутен во текот на расправата која се одвива во Комисијата за финансирање и буџет во периодот кога се расправа по амандманите кои се однесуваат на образованието, ниту пак во расправата на пленарната седница на Собранието. На прашањата на пратениците поврзани со буџетските решенија вообичаено одговара министерот за финансии и евентуално премиерот.

Од ова може да се изведе заклучок дека:

- Не е воспоставена директна врска меѓу стратешките определби и планираните активности на МОН и буџетските издвојувања.
- Буџетскиот циркулар останува единствен формален начин на презентирање на потребите на МОН.
- Нема предвидена можност за директна интеракција со пратениците во Собранието и поддршка или оспорување на амандманите кои се даваат во текот на расправата за буџетот, од страна на МОН.

5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Во законската и подзаконската регулатива не е воспоставен механизам преку кој би се слушнал гласот на јавноста и посебно на непосредно заинтересираните за конкретни буџетски трошења и распределби (универзитетите и високообразовните установи кои се финансираат од буџетот на државата).

Универзитетите кои се финансираат од буџетот на државата немаат начин да влијаат врз формирањето и структурирањето ниту на буџетот на МОН, ниту на генералниот буџет.

Не е воспоставена суштинска комуникација меѓу високообразовните институции и МОН, која ќе овозможи такво структурирање на буџетот на МОН што најмногу ќе соодветствува на реалните потреби и интереси на крајните корисници на буџетот.

МОН има можност за влијание во креирањето на генералниот буџет преку комуникацијата со Министерството за финансии, меѓутоа во преговорите не е видлива директна корелација меѓу стратешки определените приоритети на МОН (па и на Владата) и буџетските издвојувања поврзани со овие приоритети. Расправата за буџетот во Собранието се изведува на начин кој не овозможува суштинско влијание ниту на МОН ниту на високообразовните институции.

Еден од негативните резултати на отсуството на суштинска партиципација на високообразовните институции во креирањето на буџетот е несоодветната распределба на средствата и соодветно на тоа, лоша искористеност на средствата предвидени за високото образование.

Потребно е воспоставување на различни процедури и можности за влијание на високообразовните институции во креирањето и структурирањето на буџетот на МОН и на генералниот буџет на Република Северна Македонија (во делот кој се однесува на

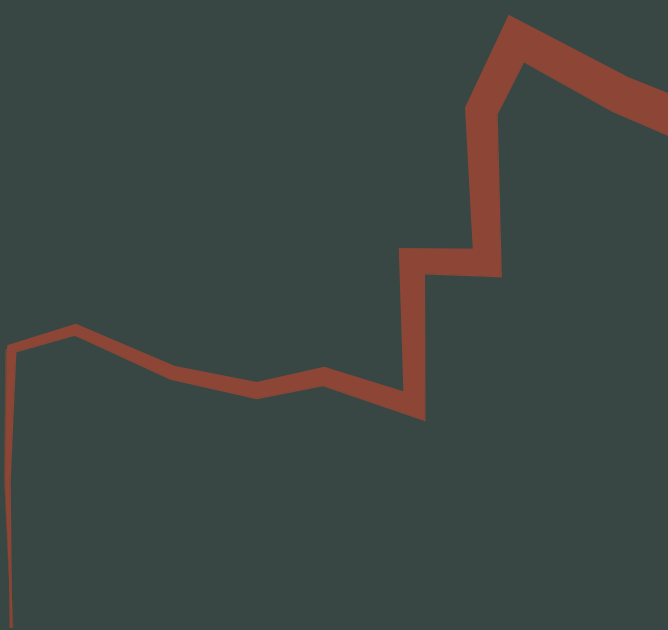
54 <https://finance.gov.mk/files/u6/%D0%91%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%B-%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%86%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%202020-2022%D0%BE%D0%B4%2005.03.2019.pdf>

високото образование). Можно е воспоставување на расправи, анкети, фокус-групи, презентации, анализи,...).

Законот за буџетите експлицитно да уреди дека буџетските барања на одделните буџетските корисници (корисници од прва линија) треба да се подготвуваат заеднички од страна на буџетските корисници и единките корисници (корисници од втора линија).

Законот за буџетите експлицитно да уреди дека Министерството за финансии и одделните буџетски корисници (корисници од прва линија) треба да организираат консултации со јавноста при подготвувањето на буџетските барања и предлог-буџетот.

Законот за буџетите експлицитно да уреди дека подготвувањето на измените и дополнувањата на Буџетот (ребалансот) Министерството за финансии го прави заедно со буџетските корисници.



3

Анализа на буџетите
за образование и
високо образование

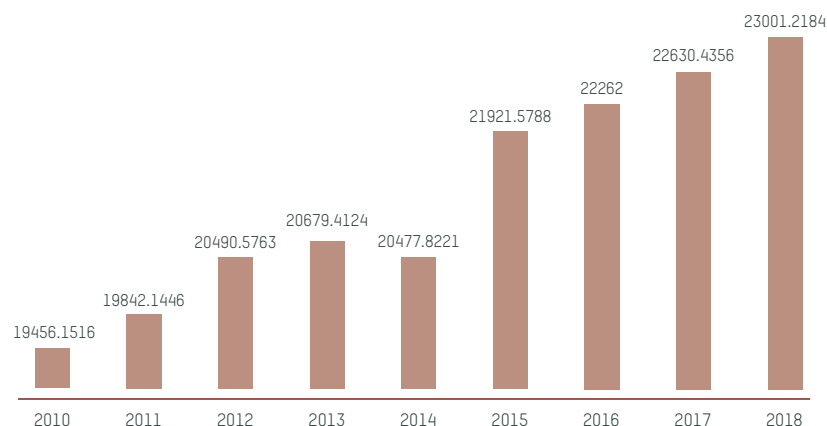
Автор: вонр. проф. д-р Бранимир Јовановиќ

1. ДВИЖЕЊЕ НА РАСХОДИТЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ

Колку средства вложува државата во образование, може да се види од завршните сметки на буџетите, во функционалната класификација на расходите, во ставката „709 – Образование“. Оваа ставка ги вклучува расходите кои ги прават сите образовни институции во државата, односно Министерството за образование и наука, Бирото за развој на образованието, Националната агенција за европски образовни програми и мобилност и Државниот просветен инспекторат. Околу 97-99 % од расходите се реализираат преку Министерството за образование и наука.

Колку вкупно средства се издвојувале за образование во последните 9 години е прикажано на графикон 1. Средствата, во апсолутен износ, имаат благ тренд на пораст, и во 2018 достигнале 23 милијарди денари (374 милиони евра).

Буџетските средства што се вложуваат во образование во РС Македонија се меѓу најниските во Европа, како последица на малиот државен буџет. Вложувањата, исто така, имаат постојан тренд на намалување во последните 9 години, и поради намалувањето на државниот буџет, но и поради вложувањето на реализацијата на буџетот за образование.

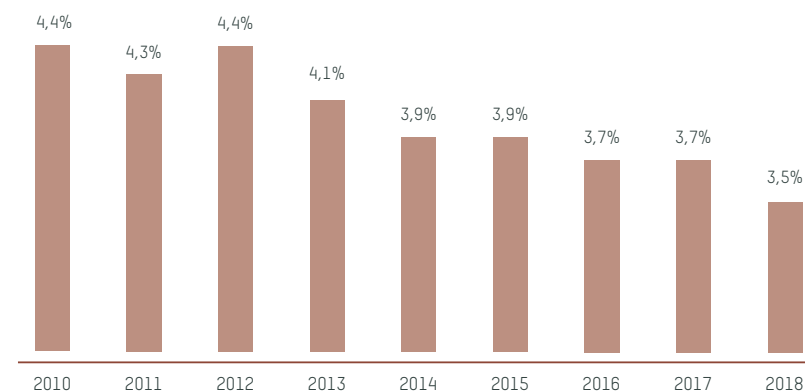


Графикон 1:

Средства што се вложуваат во образование во РС Македонија (милиони денари)

Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите

Сепак, гледано како процент од бруто-домашниот производ (БДП), средствата за образование имаат надолан тренд во истиот овој период, што може да се види од графикон 2. Така, во 2010, вложувањата во образование изнесувале 4,4% од БДП, додека во 2018 биле пониски за скоро цел процентен поен, односно се намалиле на 3,5% од БДП.

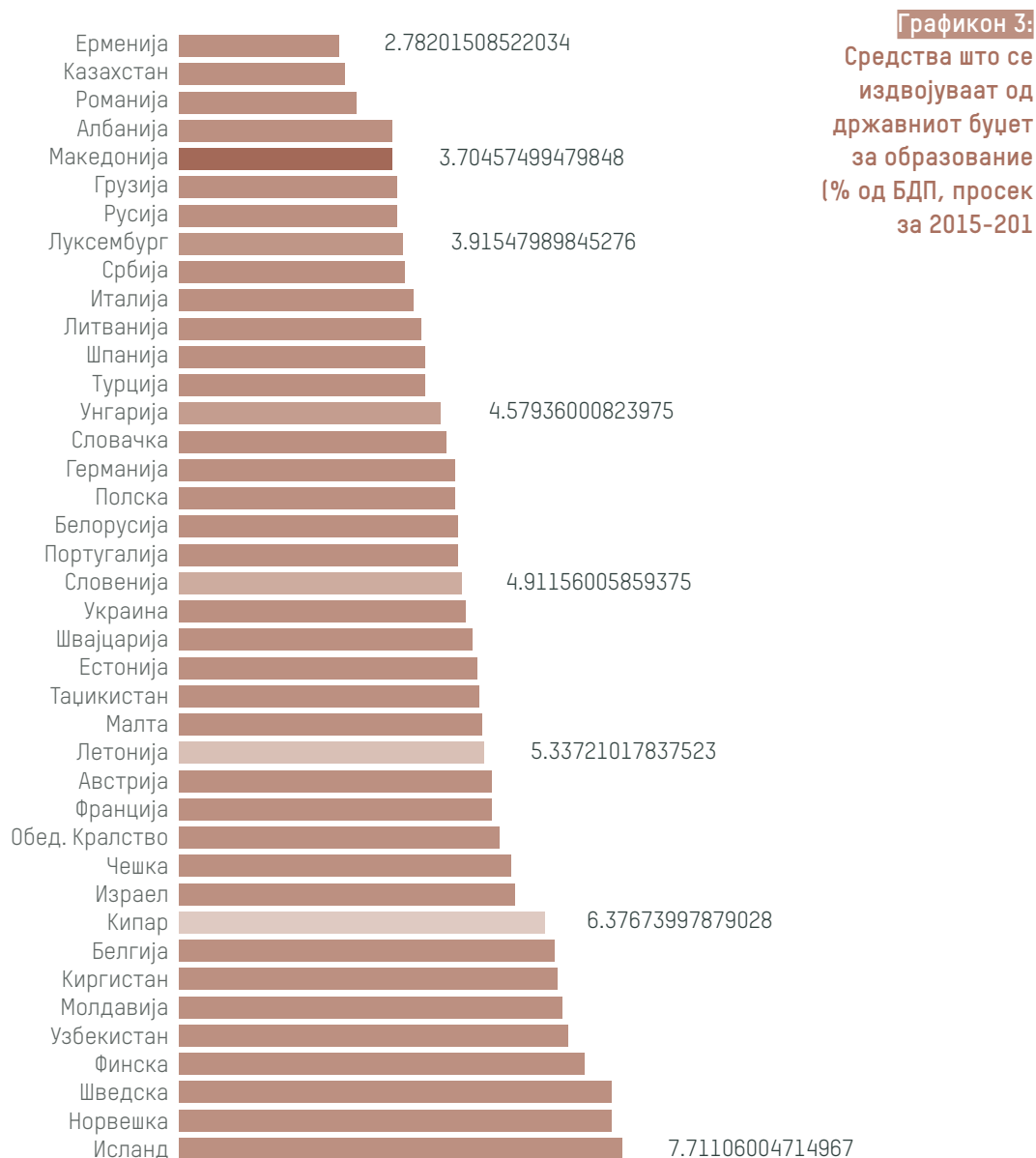


Графикон 2:

Средства што се вложуваат во образование во РС Македонија (% од БДП)

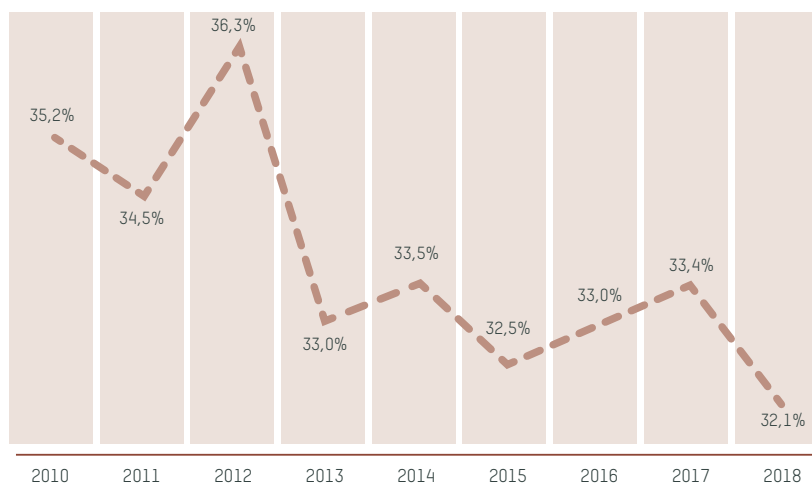
Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите, и Државен завод за статистика

Со тоа, средствата за образование во РС Македонија се меѓу најниските во Европа. Така, доколку се земе периодот 2015 – 2018 година, буџетските средства кои биле наменети за образование во РС Македонија во овој период изнесувале 3,7 % од БДП. За споредба, Србија издвојувала 4 % од БДП, а Словенија 4,9 %. Само четири држави во Европа издвојувале помалку од РС Македонија, додека 35 издвојувале повеќе (графикон 3).

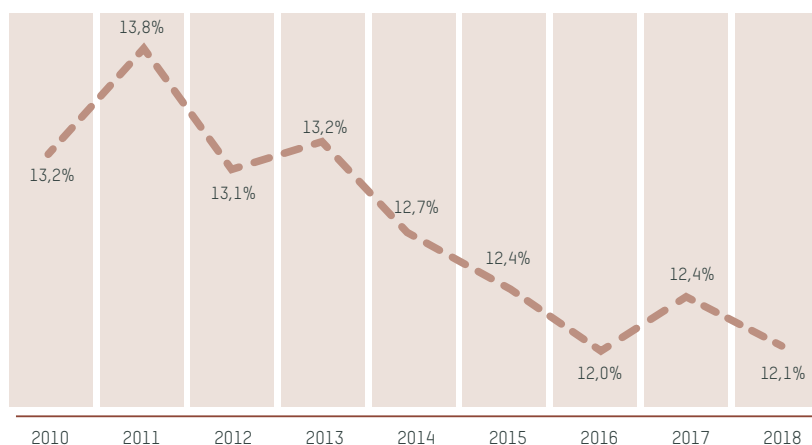


Извор: За РС Македонија – Министерство за финансии и Државен завод за статистика, за другите држави – Светска банка

Постојат неколку причини за намалувањето на вложувањата во образование. Како прво, во истиот овој период се забележува намалување и на државниот буџет, мерен како процент од БДП. Така, ако вкупните буџетски расходи предвидени со Буџетот на РМ во 2010 – 2012 изнесувале околу 35% од БДП, во 2018 година се намалуваат на 32% (графикон 4). Дополнително, во овој период се забележува и мал пад на учеството на расходите наменети за образование во вкупните предвидени буџетски расходи, од околу 13% во 2010 – 2013, на околу 12% во последните години (графикон 5).



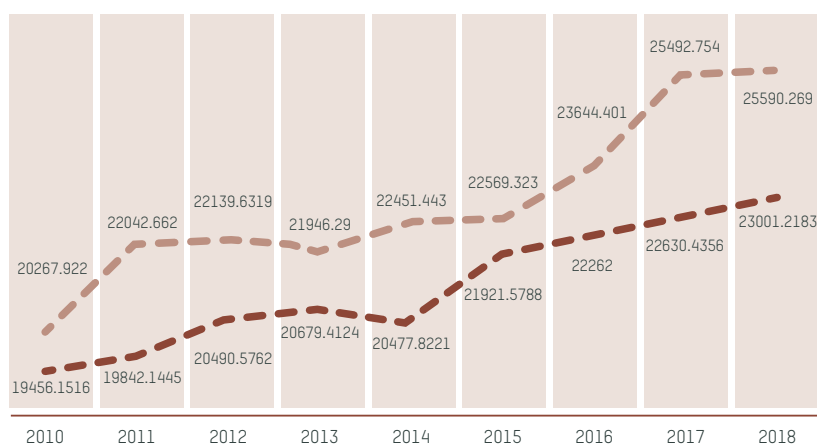
Графикон 4:
Вкупни расходи
предвидени со
Буџетот на РМ
(% од БДП)



Графикон 5:
Средства
предвидени за
образование во
Буџетот на РМ
(% од вкупни
буџетски
расходи)

Извор: Министерство за финансии, Буџети на РМ

Сепак, нискиот износ на средства што се вложуваат во образование во голема мера е последица и на слабата реализација на буџетите од страна на образовните институции, особено во последните две години. Така, во 2017 година останале нереализирани 11 % од предвидените средства, додека во 2018 нереализирани останале 10 % (графикон 6). За споредба, во претходните 7 години процентот на реализација е значајно подобар и изнесува 94 %.



Графикон 6:
Предвидени и
реализирани
средства за
образование
(милијарди
денари)

Извор: Министерство за финансии, Вуџети и завршни сметки на буџетите

— — Предвидено со Буџетот — — Реализирано

2. СТРУКТУРА НА РАСХОДИТЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ

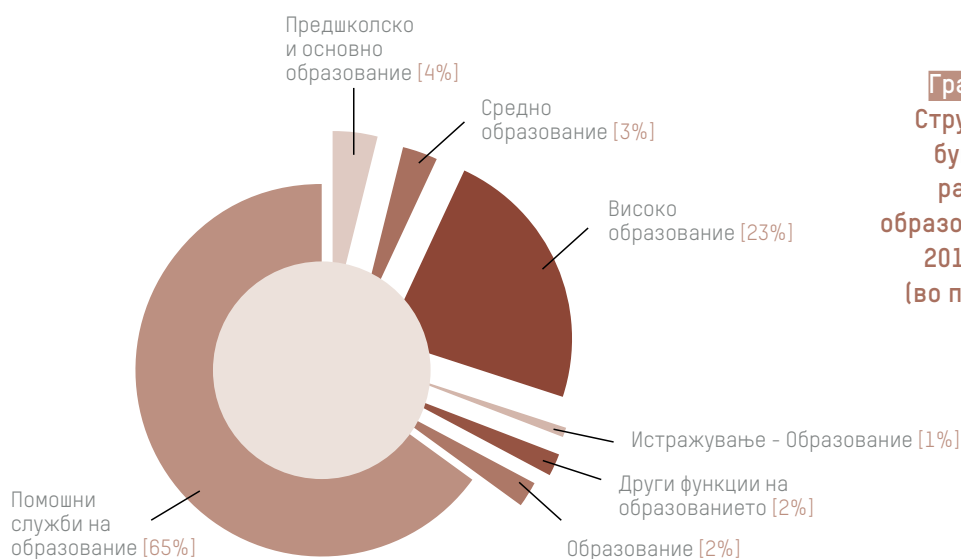
Околу 72 % од расходите за образование се за предучилишно, основно и средно образование, 23 % се за високо образование, а 5 % за останати работи. Учеството на високото образование опаѓа во последните 9 години, при раст на останатите две категории. Степенот на реализација на буџетите е најнизок кај високото образование.

Средствата што се издвојуваат од државниот буџет за образование, согласно функционалната класификација,⁵⁵ се групирани во неколку категории:

- ▶ образование;⁵⁶
- ▶ предучилишно и основно образование;
- ▶ средно образование;
- ▶ високо образование;
- ▶ друго образование кое не е според ниво;
- ▶ помошни служби на образование;
- ▶ истражување – образование;
- ▶ други функции на образованието.

Колку секоја од овие категории учествувала во вкупните средства за образование во 2018 година е прикажано на графикон 7. Дури 65 % од расходите се однесуваат на категоријата „помошни служби на образование“, која ги вклучува трансферите на средства до општините, преку кои се финансира предучилишното, основното и средното образование. Оттука, кога ќе се собере оваа категорија со ставките „предучилишно и основно образование“ и „средно образование“, може да се заклучи дека 72 % од расходите за образование се однесуваат на предучилишно, основно и средно образование. Притоа, не може да се види колку точно се издвојува за секоја од овие категории.

За високо образование во 2018 година се издвоиле 23 % од вкупните средства за образование, додека за истражување 1%. За други функции на образованието се издвоиле 2 %, исто како и за категоријата „образование“ (за која не е јасно што вклучува).



Графикон 7:
Структура на
буџетските
расходи за
образование во
2018 година
(во проценти)

Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на Буџетот за 2018

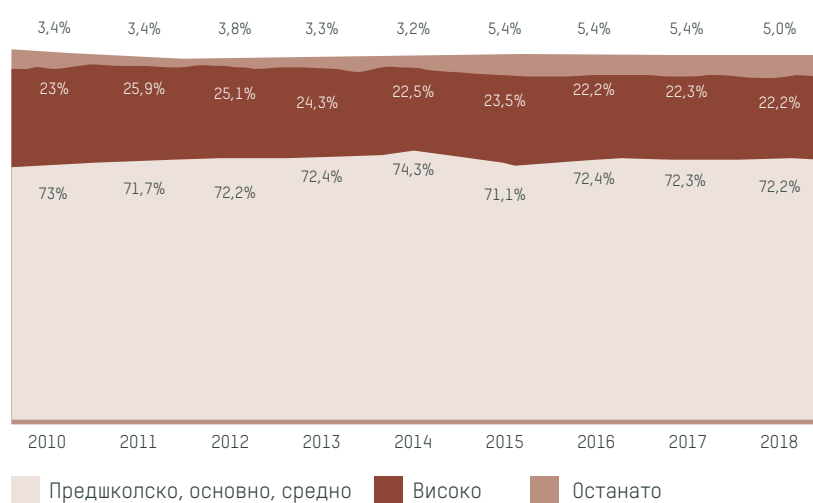
⁵⁵ Функционалната класификација е заснована на Класификацијата на функциите на владата (Classification of the Functions of Government, COFOG), која е првпат развиена од страна на ОЕЦД, а потоа прифатена и од страна на ОН.

⁵⁶ Во класификацијата на ОЕЦД и ОН, нема категорија „образование“, така што не е јасно што е вклучено во оваа категорија во РС Македонија.

Како се движела структурата на расходите за образование во последните 9 години е прикажано на графикон 8. За поедноставен приказ, расходите се групирани во три групи:

- 1) предучилишно, основно и средно образование (тука е ставена и категоријата „помошни служби во образование“);
- 2) високо образование;
- 3) останато (категиорите „образование“, „друго образование кое не е според ниво“, „истражување – образование“ и „други функции на образованието“).

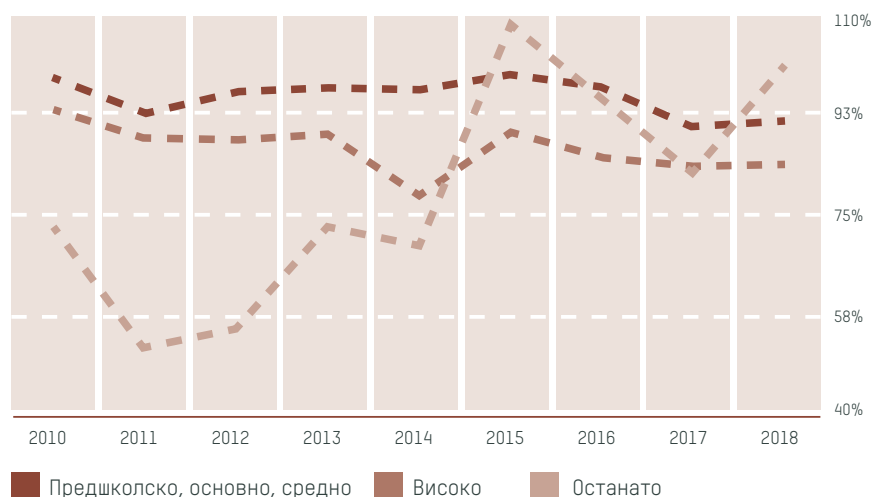
Може да се забележи дека во последните 9 години расте учеството на расходите за предучилишно, основно и средно образование и на останатите расходи, додека паѓа на високото образование.



Графикон 8:
Структура на
буџетските
расходи за
образование
во 2010 – 2018
година
(во проценти)

Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите

Степенот на реализација на буџетите, за трите категории на расходи, е прикажан на графикон 9, при што може да се забележи дека реализацијата е најниска кај високото образование (84 % во 2017 – 2018). Дополнително, кај високото образование се забележува и постојано влошување на реализацијата (од 93 % во 2010, на 84 % во 2017 и 2018). Влошување на реализацијата се забележува и кај предучилишното, основното и средното образование (од 99 % во 2010, на 91 % во 2017 и 2018), додека подобрување на реализацијата има единствено кај останатите расходи.



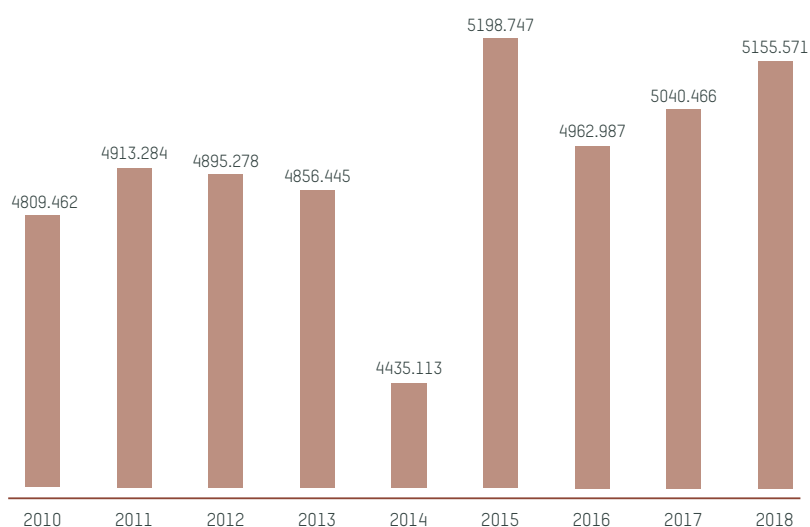
Графикон 9:
Степен на
реализацијата
на буџетите
за различни
категории
расходи за
образование
(% од првично
предвидените
буџети)

Извор: Министерство за финансии, Буџети и завршни сметки на буџетите

3. ДВИЖЕЊЕ НА РАСХОДИТЕ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Вложувањата во високо образование бележат постојан пад во последните 9 години, и се меѓу пониските во Европа. Причините за падот лежат во сè помалите државни буџети, во намалувањето на учеството на високото образование во вкупните расходи за образование, како и во влошената реализација на буџетот за високо образование.

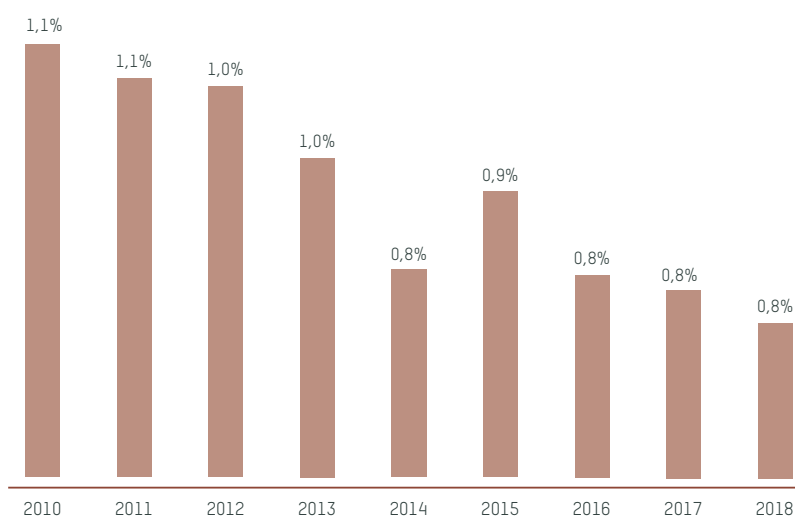
Доколку се гледа номиналниот износ на средства што се вложуваат во високо образование во последните години, може да се забележи дека тие имаат тенденција на благ пораст (графикон 10). Така, во 2010, тие изнесувале 4,8 милијарди денари, додека во 2018 достигнале 5,2 милијарди.⁵⁷



Графикон 10:
Средства што се вложуваат во високо образование во РС Македонија (милиони денари)

Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите

Сепак, гледано како процент од БДП, средствата за високо образование, слично како и вкупните средства за образование, бележат намалување во последните години (графикон 11). Така, во 2010, вложувањата во високо образование изнесувале 1,1 % од БДП, додека во 2018 паднале на 0,8 % од БДП.

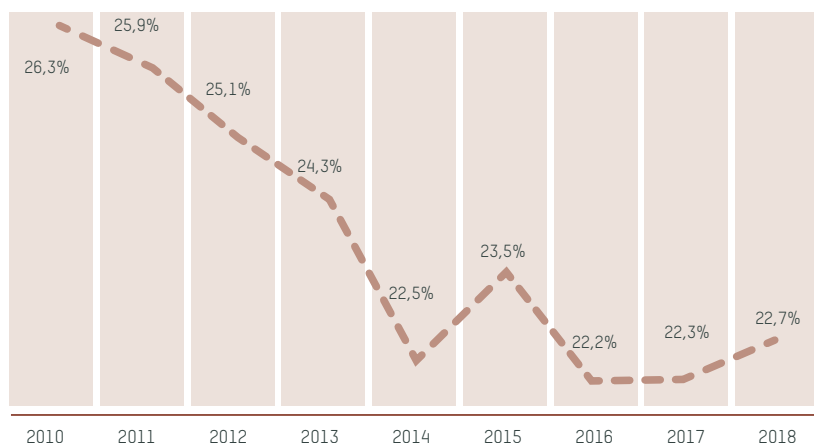


Графикон 11:
Средства што се вложуваат во високо образование во РС Македонија (% од БДП)

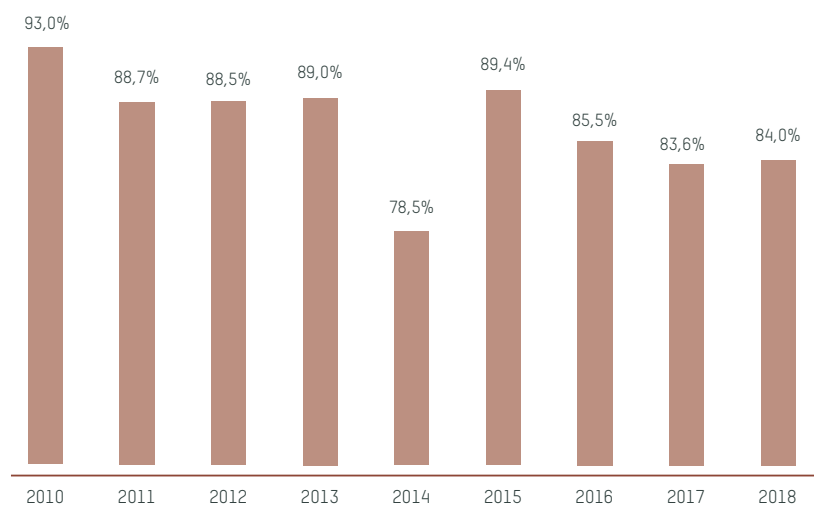
Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите, и Државен завод за статистика

⁵⁷ Нискиот износ на средствата во 2014 година се должи на слабата реализација на буџетот на УКИМ таа година, од само 79%, главно поради слабата реализација на разделот „стоки и услуги“ од само 75%. Слично, високиот износ од 2015 се должи на натпросечно високата реализација на буџетот на УКИМ таа година, од 95%.

Слично како и кај вкупните вложувања во образование, релативниот пад кај вложувањата во високо образование во голема мера се должи на сè помалиот државен буџет. Сепак, падот исто така се должи и на намалувањето на учеството на расходите за високо образование во вкупните расходи за образование, како и на влошената реализација на буџетите. Така, во 2010 година, 26 % од вкупните расходи за образование се однесувале на високото образование, додека во 2014 – 2018, тие се сведуваат на 22-23 % (графикон 12). Слично, реализацијата на буџетот за високо образование во последните две години (2017 – 2018) изнесува само 84%, додека во 2010 – 2013 постојано изнесувала околу 90 % (графикон 13).



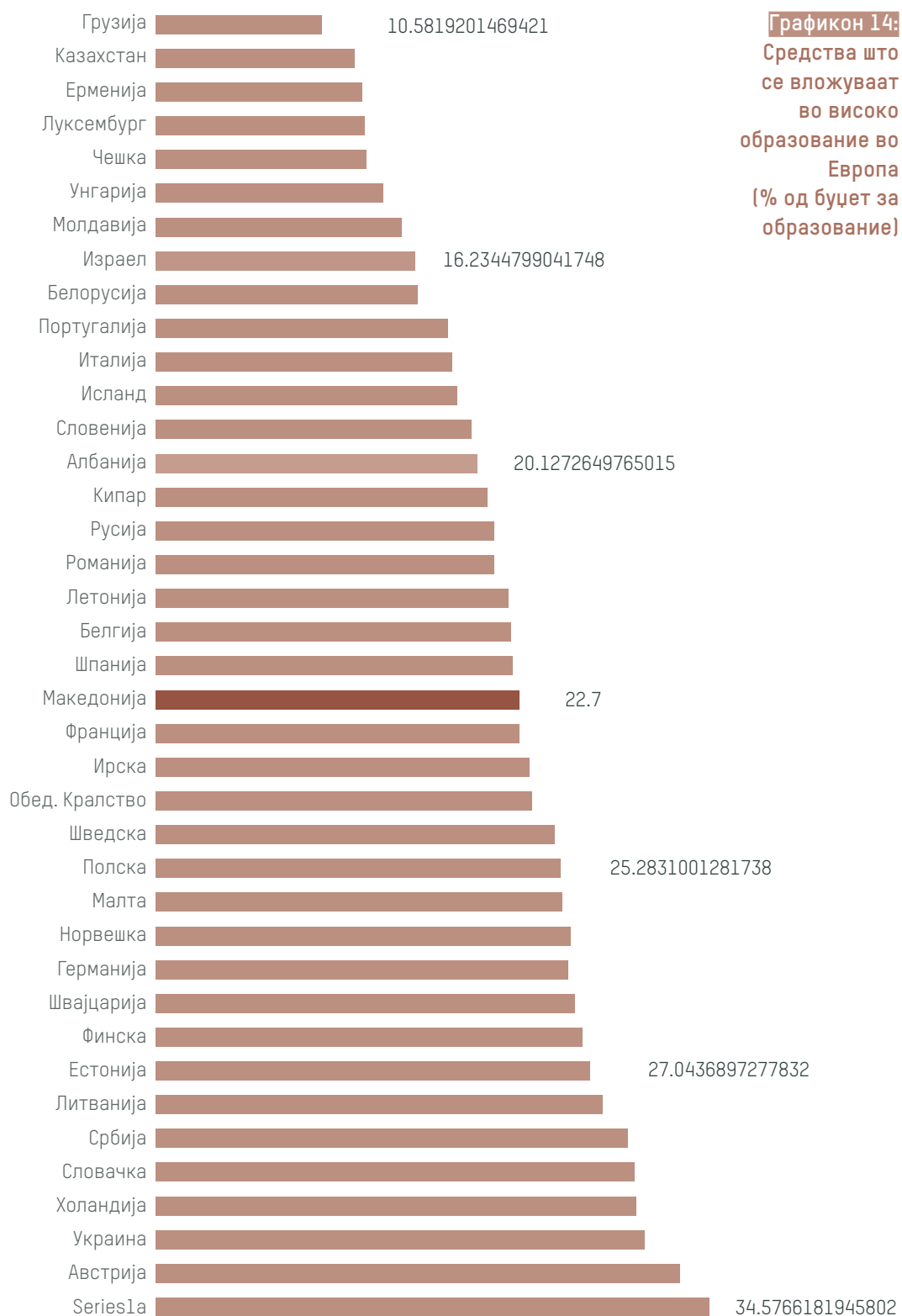
Графикон 12:
Учество на средствата за високо образование во вкупните буџетски расходи за образование (во проценти)

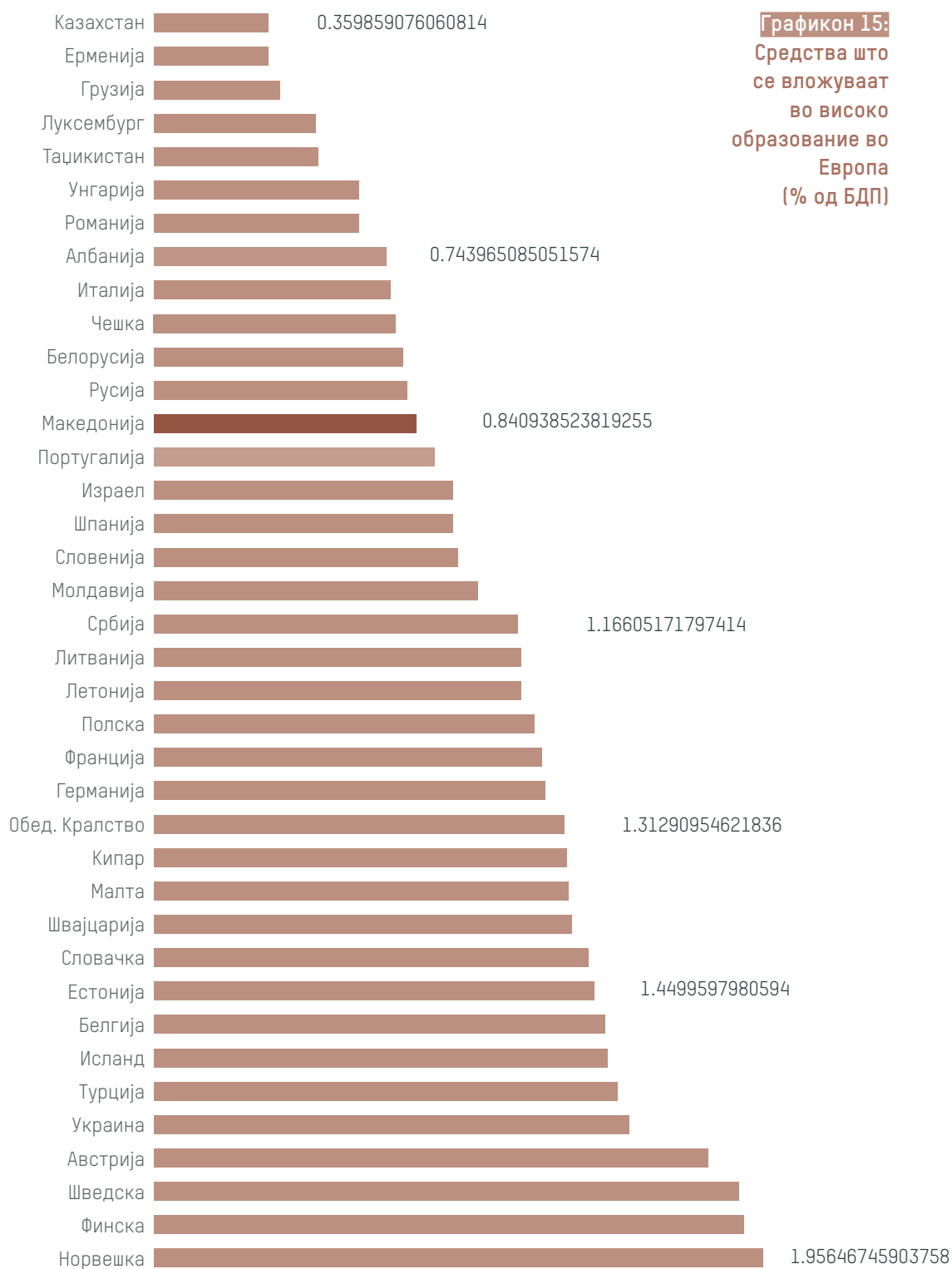


Графикон 13:
Реализација на буџетите за високо образование (% од првично проектиран буџет)

Извор: Министерство за финансии, Буџети и завршни сметки на буџетите

Споредено со други земји, делот од буџетот за образование што оди за високо образование, во РС Македонија е на ниво на европскиот просек (графикон 14). Сепак, гледано како процент од БДП, вложувањата во високо образование се повторно меѓу пониските во Европа (графикон 15). Оттука, проблемот не е во тоа дека мал дел од средствата за образование одат за високо образование, туку проблемот е во тоа што буџетските средствата наменети за образование се ниски.





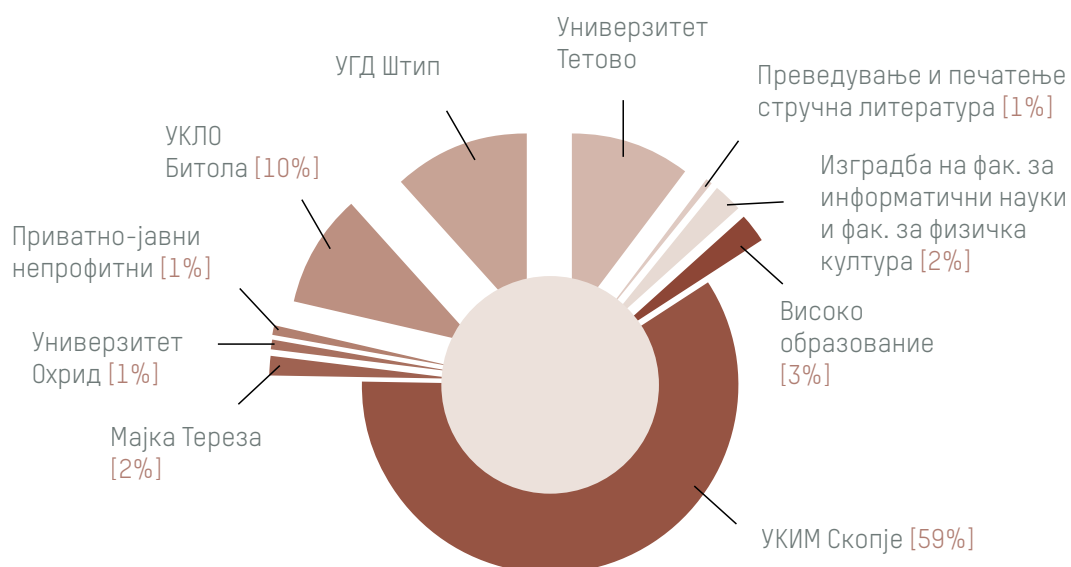
4. СТРУКТУРА НА РАСХОДИТЕ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Околу 91 % од расходите за високо образование се однесуваат на четирите големи државни университети (Скопје, Битола, Тетово, Штип), а остатокот е за отворање нови университети, преведување книги и други слични намени. Притоа, средствата што се вложуваат во четирите големи државни университети стагнираат во последните 9 години, додека средствата наменети за останатите намени, растат. Овие останати намени имаат значајно понизок степен на реализација на буџетот.

Структурата на расходите за високо образование во 2018 година, по одделни високообразовни институции, е прикажана на графикон 16. Најголем дел од расходите, 59 %, се за Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (УКИМ). За Универзитетот „Св. Климент Охридски“ во Битола (УКЛО), Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип (УГД) и за Универзитетот во Тетово одат по 10-12 % од вкупните расходи. За Универзитетот „Мајка Тереза“ и за Универзитетот за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ во Охрид одат по 1-2% од расходите, додека 1 % оди за приватно-јавни непрофитни високообразовни установи (во моментот, Универзитетот на Југоисточна Европа). Високи 3 % одат за ставка наречена „високо образование“, во која не е јасно што влегува, додека 2 % одат за преведување и печатење стручна литература.

Графикон 16:

Структура на расходите за високо образование во 2018
(% од вкупни расходи за високо образование)

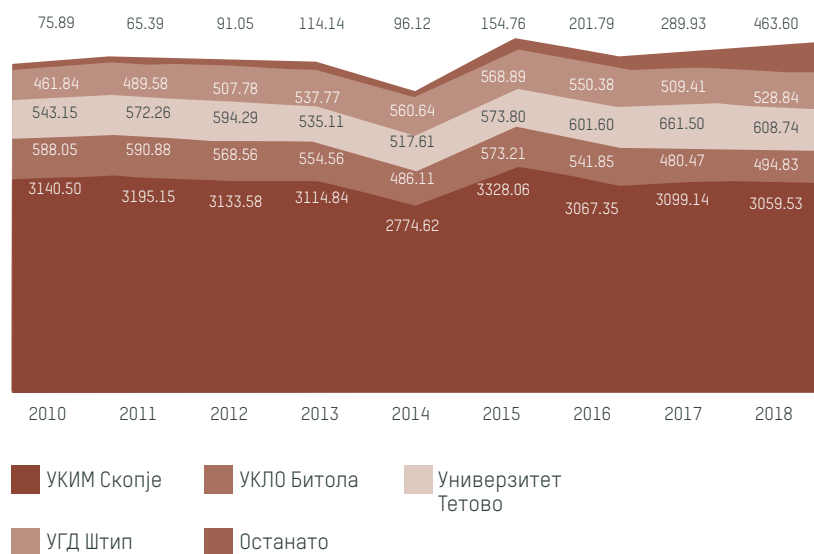


Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на Буџетот за 2018

Движењето на структурата на расходите за високо образование во последните 9 години е прикажано на графикон 17. Притоа, заради поголема јасност, Универзитетот „Мајка Тереза“, Охридскиот универзитет за информатички науки „Св. Апостол Павле“, приватно-јавните непрофитни високообразовни установи, ставката „високо образование“ и преведувањето и печатењето стручна литература, тука се групирани во категоријата „останато“.

Можат да се забележат неколку моменти. Вкупниот номинален износ на расходи за високо образование има тенденција на благ пораст, од околу 4,8 милијарди денари во 2010, на

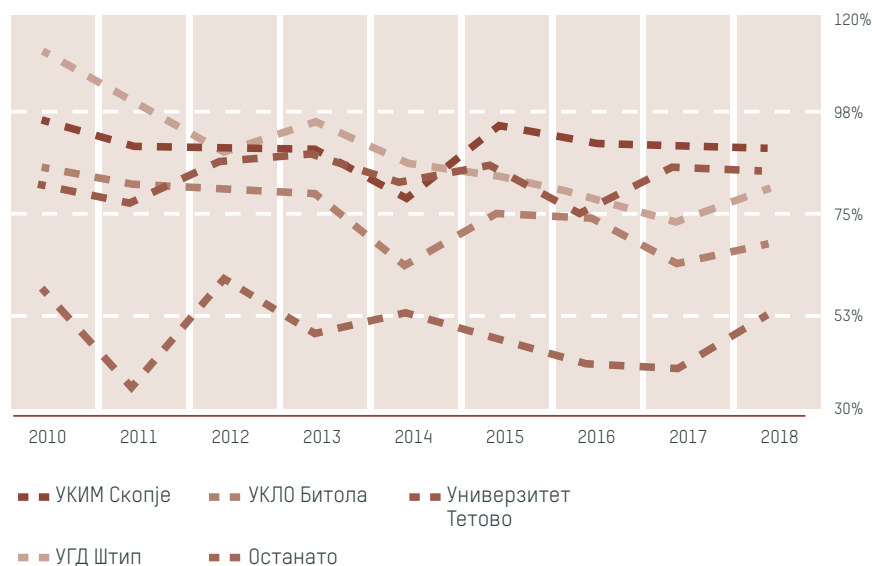
околу 5,2 милијарди во 2018. Притоа, средствата на четирите големи државни универзитети се стабилни, на околу 4,7 милијарди денари, при што средствата на УКИМ Скопје генерално стагнираат (околу 3,1 милијарди денари), средствата на УКЛО Битола имаат благо намалување (од околу 600 милиони денари, на околу 500), средствата на Универзитетот во Тетово имаат благ пораст (од околу 540 на околу 600 милиони денари), исто како и расходите на УГД Штип (од 460 на 530 милиони денари). Растот на вкупните номинални расходи за високо образование во овој период се должи на останатите расходи, како отворањето нови универзитети, преведувањето и печатењето стручна литература и ставката „високо образование“, за која не е јасно што содржи. Оттука, може да се заклучи дека последните 9 години не се забележува подобрување на квалитетот на расходите во високото образование.



Графикон 17:
Структура на
расходите
за високо
образование
во периодот
2010 – 2018
(милијарди
денари)

Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите

Степенот на реализација на буџетите по одделни категории на расходи е прикажан на графикон 18. Прво што се забележува е дека реализацијата е најниска кај категоријата „останато“ (секогаш под 60 %). Кај универзитетите, забележливо е влошувањето на реализацијата кај УГД Штип, од 100-110% во 2010 – 2011, на 75-80 % во 2017 – 2018, како и кај УКЛО Битола, од 86 % во 2010, на 68 % во 2018. Кај УКИМ се забележува генерално константна реализација, од околу 90 %, слично како и кај Државниот универзитет во Тетово, каде реализацијата постојано се движи околу 83 %.



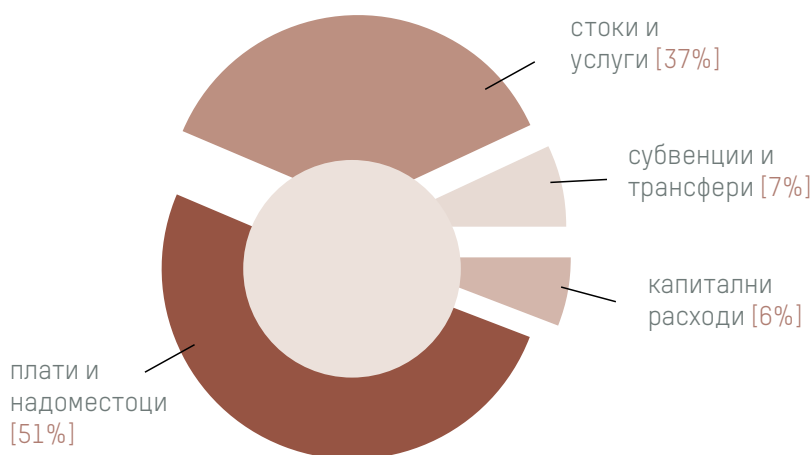
Графикон 18:
Реализација
на буџетите
кај четирите
големи
државни
универзитети
(% од првично
предвидени
буџети)

Извор: Министерство за финансии, Буџети и Завршни сметки на буџетите

5. СТРУКТУРА НА РАСХОДИТЕ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ ПО ТИПОВИ НА РАСХОДИ

Најголем дел од расходите за високо образование се за тековни потреби, а капиталните вложувања се минимални. Реализацијата е најниска токму кај капиталните вложувања.

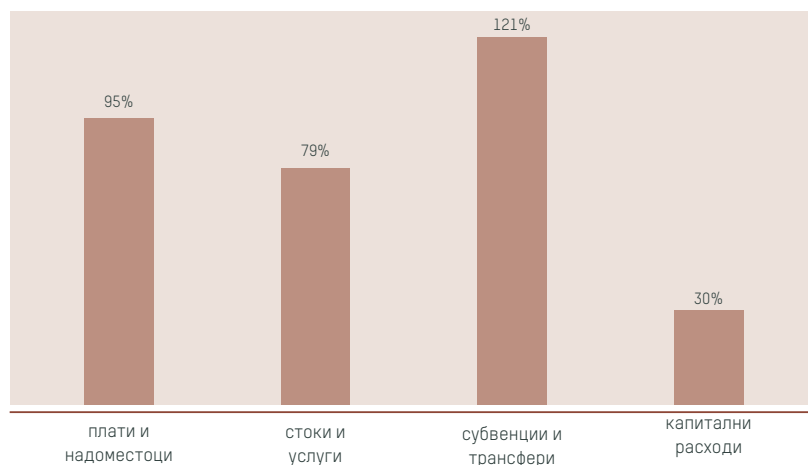
Структурата на расходите за високо образование во 2018 година, по типови расходи, е прикажана на графикон 19. Една половина од расходите се однесуваат на плати и надоместоци, додека 37% се однесуваат на стоки и услуги, каде што влегуваат комуналиите, поправките, материјалите и ситниот инвентар, но и договорните услуги, во кои влегуваат и авторските договори што им ги исплаќаат образовните институции на своите вработени. Субвенциите и трансферите учествуваат со 7 %, додека капиталните расходи со само 6%. Оттука, може да се заклучи дека најголем дел од расходите на високообразовните институции се однесуваат на тековни потреби, додека капиталните вложувања (во опрема, машини, згради и сл.) се минимални.



Графикон 19:
Структура на расходи за високо образование во 2018 година по типови трошоци (% од вкупни расходи)

Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на Буџетот за 2018

Доколку се анализира реализацијата на буџетот за високо образование по одделни типови на расходи во 2018 година (графикон 20), може да се види дека таа е најниска токму кај капиталните расходи (само 30 %). Слаба е реализацијата и кај стоките и услугите (79 %), кај платите е нешто повисока (95 %), а кај субвенциите и трансферите дури и го надминала првичниот буџет поради зголемување со ребалансот (121 %). Ниската реализација на капиталните расходи несомнено е негативна појава и укажува на немање капацитети за реализација на крупни инвестициски проекти, од кои ползата се материјализира на долг рок, на лошо планирање од страна на образовните власти и на немање визија за развој на образованието.



Графикон 20:
Процент на реализација на одделни ставки од буџетите за високо образование за 2018 година (% од првично предвидени расходи)

Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на Буџетот за 2018

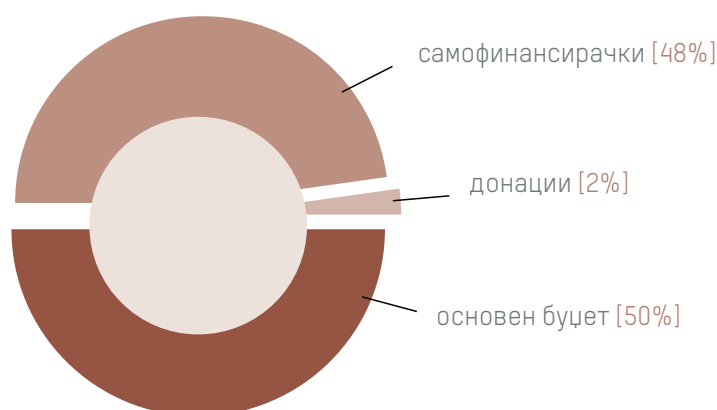
6. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Високото образование се финансира речиси подеднакво од централниот буџет и од сопствени извори на финансирање на високообразовните институции. Притоа, во последните години опаѓа учеството на сопствените извори. Средствата од централниот буџет се користат првенствено за плати, додека средствата од самофинансирачките активности, за стоки и услуги (вклучувајќи ги и договорните услуги).

Расходите за високо образование се финансираат од три извори:

- 1) Од основниот буџет на државата, односно преку даноци;
- 2) Од самофинансирачки активности на образовните институции;
- 3) Од донации.

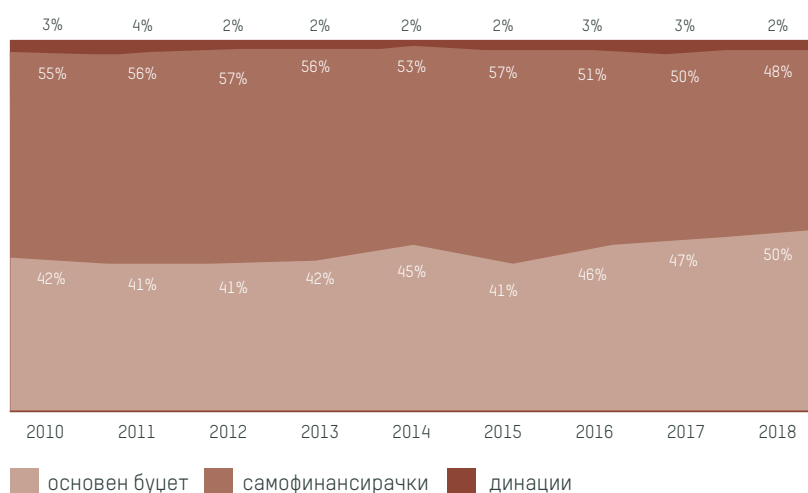
Структурата на финансирање за 2018 година е прикажана на графикон 21. Може да се забележи дека основниот буџет и самофинансирачките активности имаат речиси еднакво учество (50 % наспроти 48 %),⁵⁸ додека донациите учествуваат со само 2 %.



Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите

Постојат изразени промени во поглед на финансирањето во последните 9 години. Така, во 2010 година самофинансирачките активности биле примарниот извор на финансирање на високото образование, со 55 %, додека основниот буџет учествувал со 42 %. Во наредните 9 години се забележува постојан пад на учеството на самофинансирачките активности, од 55 % во 2010, на 48 % во 2018, при истовремен раст на учеството на основниот буџет, од 42 % на 55 % (графикон 22). Ова е на прв поглед позитивен тренд, затоа што укажува на поголемо потпирање на општите даноци како извор на финансирање на образованието, наместо на директното наплаќање на активностите што ги извршуваат образовните институции. Сепак, промената во структурата на финансирањето се должи на тоа што зголемени-те образовни расходи во овој период се однесуваат на активности кои не можат директно да се наплатат, како отворањето нови универзитети.

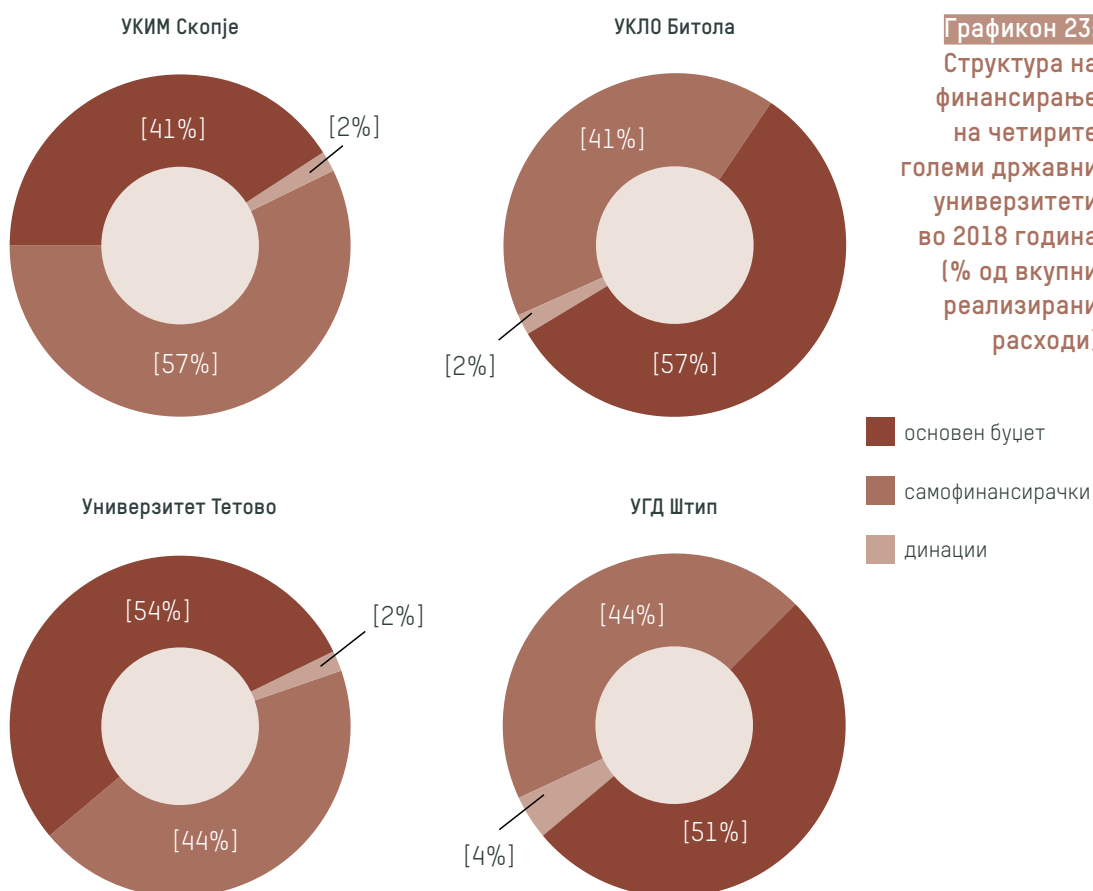
⁵⁸ Треба да се истакне дека соодносот основен буџет – самофинансирачки активности значајно варира по различни факултети, односно дека има факултети кај кои доминираат самофинансирачките активности и факултети кај кои тие се минимални.



Графикон 22:
Структура на финансирање на високо образование 2010 – 2018 година (% од вкупни реализирани расходи)

Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на буџетите

Графикон 23 ја прикажува структурата на финансирање за четирите големи државни универзитети. Може да се забележи дека кај три од нив (УКЛО Битола, Државниот универзитет во Тетово и УГД Штип) основниот буџет учествува со поголем дел од самофинансирачките активности, додека само кај УКИМ Скопје учеството на самофинансирачките активности доминира.

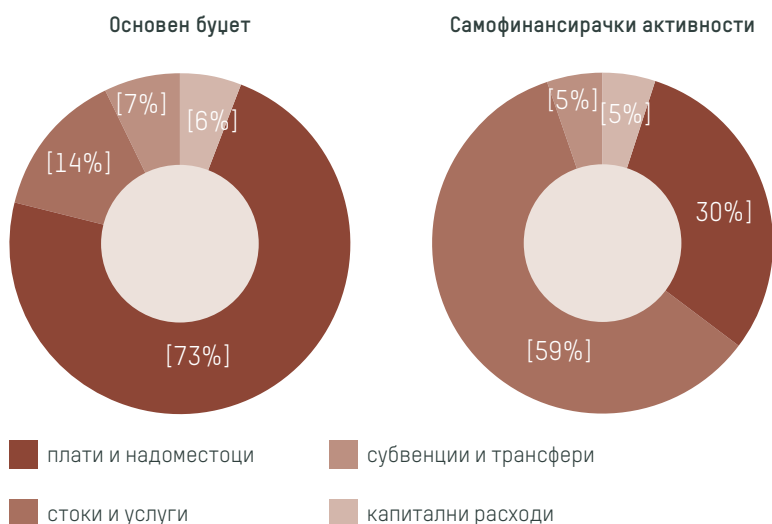


Графикон 23:
Структура на финансирање на четирите големи државни универзитети во 2018 година (% од вкупни реализирани расходи)

Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на Буџетот за 2018

Притоа, постои јасна разлика во користењето на средствата од основниот буџет и средствата од самофинансирачките активности (графикон 24). Средствата од основниот буџет првенствено се користат за плати и надоместоци (73 %), а во многу помал дел за стоки и услуги (14 %). Од друга страна, средствата од самофинансирачките активности најмногу се

користат за стоки и услуги, во кои влегуваат и исплатите по авторски договори на вработените (60 %), а во помал дел за плати и надоместоци (30 %).



Графикон 24:
Користење на средства од основниот буџет и од самофинансирачките активности во 2018 година (% од средства од вкупни соодветни средства)

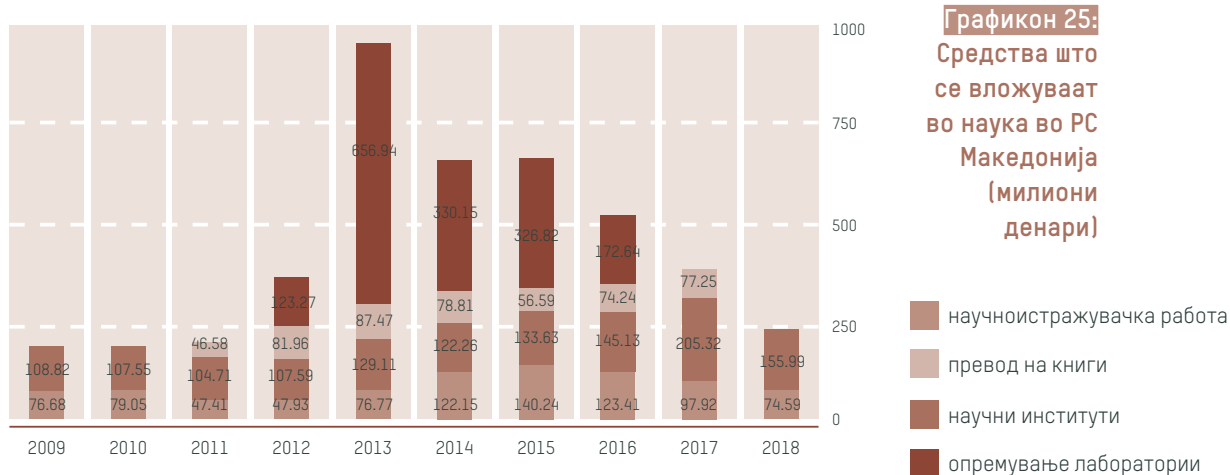
Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на Буџетот за 2018

7. ДВИЖЕЊЕ НА РАСХОДИТЕ ЗА НАУКА

Средствата што се вложуваат во наука се исклучително ниски и бележат намалување во последните години. Една од причините за ниските вложувања е и многу слабата реализација на предвидените средства за оваа намена, која постојано изнесува околу 50 %.

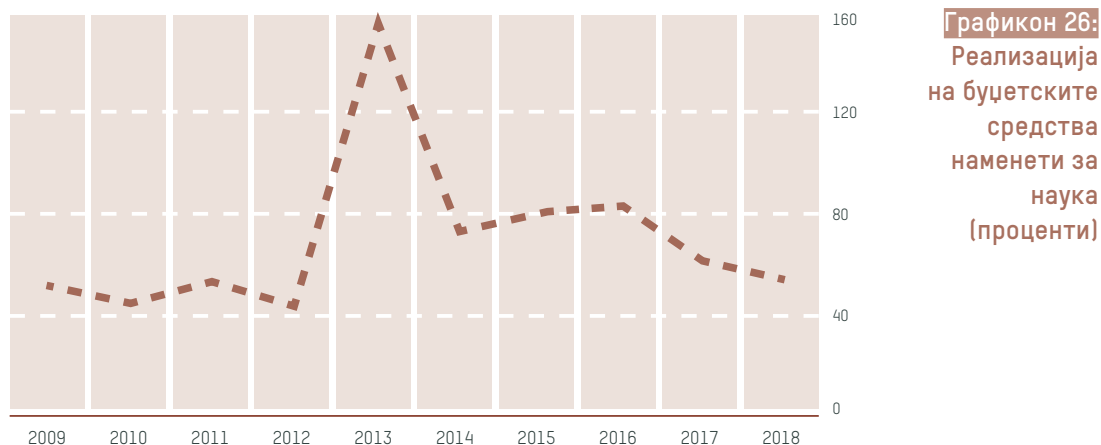
Средствата што се вложуваат во науката може да се видат во буџетот на Министерството за образование и наука во категоријата „7 – наука“. Движењето на средствата во последните 9 години е прикажано на графикон 25. Вложувањата во науката во 2018 година изнесувале само 231 милион денари, што е исклучително ниско ниво. Од овие средства, само 75 милиони денари се за финансирање на научноистражувачка работа, а 156 милиони денари се за финансирање на научните институти.

Вложувањата во науката имаат значајно намалување во последните неколку години, од 952 милиони денари во 2013, на 231 милион во 2018 година. Намалувањето, во најголем дел, се должи на завршувањето на програмата за опремување лаборатории, за која во 2013 година беа потрошени 657 милиони денари.



Извор: Министерство за финансии, Завршни сметки на Буџетот

Нискиот износ на вложувања во наука во голема мера е последица и на слабата реализација на буџетот. Така, во 2018 година, биле реализирани само 54 % од предвидените буџетски средства за наука (графикон 26). Реализацијата е постојано ниска и единствено била повисока во 2013 година, кога започнала реализацијата на програмата за опремување лаборатории.



Извор: Министерство за финансии, Буџети и Завршни сметки на буџетите

ЗАКЛУЧОЦИ

1. Иако средствата што се вложуваат во образование во РС Македонија бележат номинален раст во последните 9 години, како процент од БДП, тие бележат постојано намалување и се меѓу најниските во Европа.
2. Ваквите негативни состојби и тенденции делумно се должат на сè помалите државни буџети, односно на слабеењето на улогата на државата како обезбедувач на јавни добра и услуги.
3. Сепак, намалувањето на вложувањата во образование се должи делумно и на сè послабата реализацијата на доделените буџети.
4. Речиси три-четвртини од расходите за образование се однесуваат на предучилишно, основно и средно образование, а помалку од една четвртина на високо образование.
5. Учеството на расходите за високо образование има тренд на намалување во последните 9 години, што укажува на тоа дека образовните власти посветувале помалку внимание на високото образование отколку на останатите нивоа на образованието.
6. Средствата за високо образование бележат номинален раст во последните 9 години, но пад како процент од БДП, и повторно се меѓу пониските во Европа.
7. Причините се слични како и за вкупните средства за образование – намалени државни буџети, намалено учество на високото образование во вкупните образовни буџети и нереализирање на предвидените буџети.
8. Забележливо е и вложување на структурата на расходите за високо образование поради отворањето нови универзитети, преведувањето и печатењето книги и други слични ставки, при стагнација на средствата за постојните државни универзитети.
9. Вложувањето на реализацијата на буџетите за високо образование се должи токму на слабата реализација на ставките како отворање нови универзитети, за кои се предвидуваат значајни суми на средства, кои потоа не се реализираат.
10. Гледано по видови на расходи, најголем дел од расходите за високо образование се за тековни потреби, додека капиталните вложувања (во опрема, машини, згради и сл.) се минимални.

11. Кај капиталните вложувања се забележува и најниска реализација, поради нереализирање на проектите за градење нови универзитети и факултети, што укажува на лошо планирање од страна на образовните власти и на немање визија за развој на образованието.

12. Високото образование се финансира скоро подеднакво од основниот буџет и од средства од самофинансирачки активности на образовните институции, при што во последните 9 години расте учеството на основниот буџет, а се намалуваат самофинансирачките активности.

13. Сепак, ова не значи дека високото образование преминува кон модел на поголемо финансирање од општите даноци, туку е одраз на тоа што зголемените образовни расходи во овој период се однесуваат на активности кои не можат директно да се наплатат, како отворање нови универзитети.

14. Структурата на финансирање на четирите големи државни универзитети е таква што кај три од нив (УКЛО Битола, Универзитет во Тетово и УГД Штип) основниот буџет е примарен извор на финансирање, додека кај УКИМ Скопје, примарен извор се самофинансирачките активности.

15. Средствата од основниот буџет првенствено се користат за плати и надоместоци, додека средствата од самофинансирачките активности за стоки и услуги.

16. Вложувањата во наука се исклучително ниски и бележат намалување во последните години.

17. Една од причините за ниските вложувања во наука е и исклучително слабата реализација на буџетите за оваа намена.

ПРЕПОРАКИ:

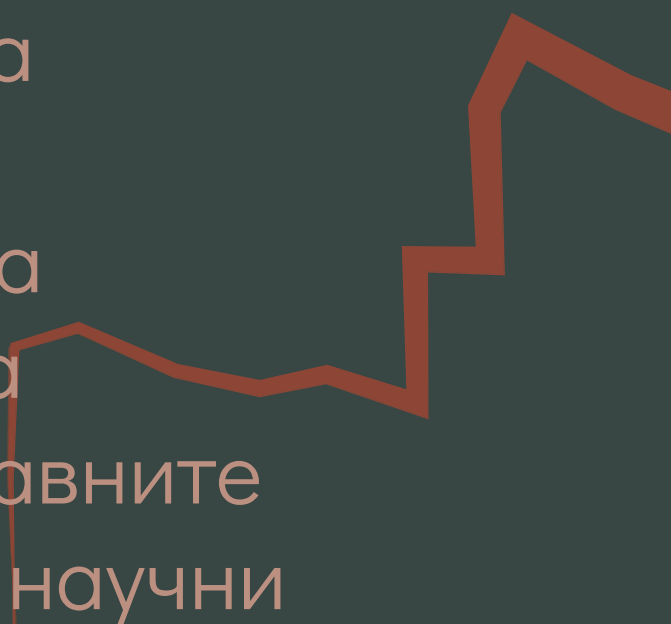
1. Зголемување на буџетите за образование, високо образование и наука, како % од БДП, а не само во номинален износ.

2. Подобрување на реализацијата на буџетите за образование, високо образование и наука, на пример, преку барање одговорност од раководителите кои имаат ниска реализација на буџетите.

3. Подобрување на структурата на вложувањата во високо образование, во насока на повисоки вложувања во истражување и наука и поддршка на постојните универзитети, а не отворање на нови универзитети.

4

Детектирање на
постапката и
критериумите за
распределба на
средствата на јавните
универзитети и научни
установи и законски
основи за уредување на
платите на вработените
во одделот високо
образование и науката



Автори: проф. д-р Мирјана Најчевска и
адвокат Наталија Радивојевиќ-Миленкова

1. ПОСТАПКА И КРИТЕРИУМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА

1.1. Законски основи за распределба на средствата

Работењето и финансирањето на високообразовните установи се регулираат со Законот за буџетите, Законот за високото образование и Законот за научноистражувачката дејност. Во ниту еден од овие закони не се воспоставени посебни постапки и критериуми кои Министерството за образование и наука (понатаму во текстот – МОН) би ги употребило во распределбата на средствата на јавните универзитети и научни установи.

Посредно, постапките и критериумите за распределба на средствата може да се изведат од самиот начин на финансирање на високото образование даден во Законот за буџетите, Законот за високото образование, Законот за научноистражувачката дејност и Закон за исплата на плати во Р. Северна Македонија.⁵⁹

Начинот на финансирање на високото образование е регулиран во деветтата глава од Законот за високото образование,⁶⁰ кој во многу мала мера отстапува од законските решенија предвидени во Законот за високото образование од 2008 година со неговите измени и дополнувања.⁶¹ Средствата за финансирање на јавните универзитети, односно на јавните самостојни високи стручни школи и на студиите од јавен интерес се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија и од други извори определени со закон.

Финансирањето на високото образование во голем дел е поврзано со надлежностите на Националниот совет за високото образование и научноистражувачка дејност (во натамошниот текст: Национален совет), кој согласно новите законски решенија претставува орган со широки надлежности и своевидна спојка меѓу високообразовните установи и Министерството за образование. Националниот совет се разликува од Советот за развој и финансирање на високото образование предвиден со старото законско решение (од 2008 година, односно 2003 година),⁶² по тоа што е предвидено да биде самостоен стручен орган (за разлика од претходното решение кое предвидуваше Советот да се формира во рамките на МОН) чии средства за работа се обезбедуваат директно од Буџетот (што ја обезбедува неговата независност).

Надлежностите на Националниот совет се широко дефинирани во членот 43 од Законот за високото образование и претежно се состојат во следење на развојот на високото образование и неговата усогласеност со европските и меѓународни стандарди, и изготвување на Националната програма за високото образование, а меѓудругото предлага и Уредба за мерила и критериуми за финансирање на високото образование, како и Уредба за мерила и критериуми за финансирање на научноистражувачката дејност, кои ги донесува Владата на Република Македонија и врши и други работи утврдени со закон. Националниот совет предлага и приоритетни области за научноистражувачка

59 Службен весник, бр. 202/2019

60 Службен весник, бр.82/2018

61 Закон за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ број 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009, 115/10, 17/11, 51/11, 123/12, 15/13, 24/13, 41/14, 116/14, 130/14, 10/15, 20/15, 98/15, 145/15, 154/15, 30/16, 120/16 и 127/16).

62 Советот за финансирање и развој на високото образование прв пат е предвиден со Законот за измени и дополнувања на Законот за високо образование од 2003 година, Службен весник на РМ, бр. 49/2003 година.

работа (со што има можност многу директно да влијае врз распределбата на средствата кои се предвидени во буџетот за научноистражувачка дејност).

Ова тело го предлага вкупниот износ на средства од буџетот на РМ за финансирање на универзитетите и самостојните високи стручни школи кои треба да бидат во согласност со Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на високото образование за секоја буџетска година, најдоцна до 15 мај (член 123 од Законот за високото образование) за наредната буџетска година, на министерот надлежен за работите на високото образование. Во Законот за високо образование не е прецизирано дали со оваа Уредба се пропишува само вкупен износ за високото образование или пак се врши распределба на средствата по единки.

Бидејќи не е формиран Националниот совет, не се донесени Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на високото образование и Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на научноистражувачката дејност, надлежноста за распределба на средствата е префрлена на МОН. Во ситуација кога не е испочитувана законската обврска за формирање на Националниот совет (член 210 од Законот за високото образование), МОН се појавува како единствена институција којашто врши распределба на средствата наменети за високото образование и научноистражувачката дејност.

Во една ваква ситуација и во отсуство на познати и однапред дефинирани законски или подзаконски критериуми и постапка врз основа на која се врши оваа распределба, таа очигледно се врши произволно, врз основа на чисто политички параметри и со огромно политичко влијание. Ваквиот начин на распределба на средствата го руши од темел образовниот систем.

Проблемот е воочен уште пред повеќе години и е изработен обемен ревизорски извештај (ревизија на успешноста) во кој многу прецизно се идентификуваат недостатоците и се даваат препораки за нивно надминување.⁶³ Според овој извештај, „Актите во драфт верзија како предлог документи се подготвени и доставени до кабинетот на министерот, меѓу кои е и Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи“ во 2010 година, но МОН не постапил врз основа на овие акти, односно продолжил со старата пракса на распределба на средствата без соодветна постапка и критериуми. „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“.

Согласно ревизорскиот наод на Државниот завод за ревизија, „МОН делумно ги применува мерилата и критериумите донесени во Самоуправната спогодба од 1988 година“ (Самоуправна спогодба за заеднички основи и мерила за утврдување цена на образовните услуги и стекнување на дел од доходот на организациите од насоченото образование во рамките и преку самоуправните интересни заедници на насоченото образование), односно го утврдува обемот на дејноста во високото образование, го определува износот на средствата што треба да се обезбеди од Буџетот на Република Македонија за остварување на утврдениот обем на дејност и врши распределба на одобрените средства од Буџетот по високообразовни установи.

Според резултатите од ревизорскиот извештај (следејќи ги насоките содржани во спомнатата Спогодба), „По распределба на средствата за плати, останатите буџетски средства се распределуваат дел за:

- материјални трошоци (за струја, за вода, за ПТТ, за хигиена и канцелариски материјали), средства за греење;
- средства за издавање учебници и учебни помагала кои се одобруваат врз основа на доставена годишна Програма за издавачка дејност за тековната година;

- средства за капитални трошоци (опрема и инвестиции) кои се одобруваат по доставени барања од универзитетите и според расположливите средства во буџетот.“

Нема информации дека овој вид на распределба е променет по ревизорскиот извештај во 2012 година, ниту дека се формулирани какви било постапки и критериуми за распределба на средствата надвор од овие (кои веќе се оценети како несоодветни и паушални).

Уште повеќе, во неколку наврати (на пример во студиската 2010/2011 и 2011/2012 година), Владата директно се вмешува во распределбата на средствата во високото образование (со Одлука за бројот на студенти за запишување во прва година на јавните универзитети, Владата утврдила износот на надоместокот за редовните студенти во државна квота да изнесува 200 евра за сите студиски програми на факултетите). Според ревизорите, „Ваквата состојба упатува на тоа дека не се земаат предвид специфичноста на дејноста на различните факултети од областа на техничките и природно-математички науки, медицинските науки, општествените науки, биотехничките науки и уметностите, кои во услови на недонесени мерила и критериуми и определување на ваков начин на износите на партиципација и кофинансирање не значи и реално покривање на трошоците што ги прават универзитетите за студент по различна студиска програма, кои на некој начин се и предуслов за квалитетно студирање, особено на факултетите на кои се потребни лабораториски услови, современа опрема, материјали потребни за наставни и вежбовни активности“.

1.2. *Распределба на средствата врз основа на актите на високообразовните и научни установи*

Во Статутот на УКИМ (што на многу сличен начин е регулирано и со статутите на другите јавни универзитети во Република Северна Македонија) финансиската автономија се ограничува на слободно располагање со средствата кои се акумулираат од сопствени извори, а не и на средствата кои се добиваат од основниот буџет (член 5: „финансиската автономија, која опфаќа самостојно располагање со средствата добиени од партиципација и школарина од студентите, како и со другите сопствени приходи, самостојно одлучување за акумулацијата на финансиските средства;...“). Според членот 258 од Статутот на УКИМ, „Со приходите стекнати од Буџетот на Република Северна Македонија, Универзитетот и единиците располагаат според критериуми и намена утврдени од надлежното министерство, орган и сл.“

Според статутите на јавните универзитети во Република Северна Македонија, единиците на универзитетите немаат статус на правни лица, а според уписот во Централниот регистар на Република Северна Македонија тие се или подружници на универзитетите или внатрешни организациони единици, кои не се формирани како подружници и не се запишани како такви во Централниот регистар. Всушност, според Статутот на УКИМ и УКЛО, овие два универзитети не се целосно интегрирани и нивните единици имаат поголема автономија во располагањето со сопствените средства, за разлика од Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, Државниот универзитет во Тетово, Универзитетот за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ од Охрид и Универзитетот „Мајка Тереза“, кои се целосно интегрирани.

Ова подразбира и своевидна централизација на распределбата на средствата во рамките на универзитетите врз основа на однапред познати и заеднички усвоени критериуми.

Меѓутоа, во исто време, според членот 72 од Статутот на УКИМ, „Во рамките на сметките на Универзитетот од член 71 од овој Статут, единиците имаат сметки на кои се водат средствата стекнати од Буџетот на Република Северна Македонија и сметки на кои се водат средствата стекнати од други извори.“ Според членот 258 од Статутот на УКИМ,

„Посебните приходи се водат на посебни сметки на Универзитетот. Со овластување од ректорот, единиците што учествувале во нивното создавање самостојно располагаат со тие средства, согласно со овој Статут“. Идентично е регулирано располагањето со сопствените средства и со Статутот на УКЛО (чл. 151 од Статутот). Додека, пак, во целосно интегрираните универзитети, универзитетот донесува одлуки за начинот на распределба на средствата доделени од Буџетот на Република Северна Македонија и на средствата од сопствени приходи, без притоа единиците да може самостојно да располагаат со тие средства.

Во овие статuti не се формулирани (ниту пак се упатува на друг акт во кој би биле формулирани критериуми) за распределба на средствата на ниво на универзитет и на ниво на единици на универзитетот.

На овој начин, самостојното располагање со средствата во основа се претвора во самоволно располагање со средствата (на ниво на универзитет и/или на ниво на единици на универзитетот) за кои нема обврска за специфично наменско трошење.

Заклучни белешки

- Во ниту еден од законите со кои се регулира финансирањето и работењето на јавните високообразовни и научноистражувачки установи не се предвидени постапки и критериуми за распределба на средствата кои се предвидени во Буџетот на државата.
- МОН нема изградено видливи и достапни за јавноста постапки и критериуми за распределба на средствата во високото образование.
- Во Законот за високото образование е предвидено формирање на тело (Национален совет) кое би требало да учествува во формулирањето на методологија и критериуми за распределба на средствата, меѓутоа ова тело не е формирано.
- Распределбата на средствата во рамките на МОН се врши паушално, што овозможува постојано и значајно влијание на политиката во распределбата на средствата, оневозможува каква било контрола и може но не мора да биде поврзана со плановите и програмите на високообразовните и научноистражувачките установи.
- На ниво на акти на самите високообразовни установи не се изградени критериуми и процедури за распределба на средствата.
- Финансиската автономија е ограничена на средствата добиени од сопствени извори.

2.

УРЕДУВАЊЕ НА ПЛАТИТЕ НА

ВРАБОТЕНИТЕ ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКАТА

2.1. Законски одредби

Платата е еден од елементите на работниот однос. Тоа подразбира дека вработеното лице (работникот) за вложениот труд и извршувањето на работните обврски на неговото работно место треба да добие соодветен паричен надомест согласно законот/законите, колективните договор и договорот за вработување. Доколку работодавачот не ја исплатува платата согласно позитивните законски прописи и колективниот договор, во тој случај работникот има право на судска заштита.

Платата на вработените во високообразовните установи се регулира со четири закони: Закон за работни односи, Закон за вработени во јавниот сектор, Закон за високото образование и Закон за научноистражувачката дејност, а самиот начин на исплата делумно е регулиран и со одредби од Законот за исплата на плати во Р. Северна Македонија. Всушност, правата и обврските од работен однос на вработените во јавните високообразовни и научни установи се уредуваат со општите прописи од работните односи, освен ако со Законот за високото образование (во натамошниот текст – ЗВО) и Законот за научноистражувачка дејност (понатаму – ЗНИД) не е поинаку определено, додека пак за вработените од редот на ненаставниот кадар се применуваат и одредбите од Законот за вработени во јавниот сектор. Исто така, на сите вработени во одделот – високо образование непосредно се применуваат и одредбите од Општиот колективен договор за јавен сектор (Сл. весник 10/2008 и 85/2009 – во понатамошниот текст – ОКДЈС).

Ова придонесува за создавање ситуација во која:

- Се овозможува различно регулирање на материјата во различни ситуации
- Се отежнува заштитата на правата на работниците
- Се создава конфузија во однос на тоа што треба да се користи во регулирањето на платите
- Се намалува можноста за влијание на високообразовните установи во креирањето законска регулатива која на најсоодветен начин ќе ги уреди платите на вработените
- Се создава ситуација во која за исто ниво на образование и исти задолженија на различни високообразовни институции кои се финансираат од државата, да се предвидуваат и исплаќаат различни плати.
- Според чл. 32 ст. 5 од Уставот на Р. Северна Македонија, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективен договор, а согласно со чл. 1 ст. 2 од Законот за работни односи, работниот однос се уредува со овој или друг закон, колективен договор и договор за вработување.

а. Закон за работни односи

Според Законот за работни односи (во понатамошниот текст – ЗРО), работникот има право на заработувачка – плата, согласно закон, колективен договор и договор за вработување, а плаќањето на работата мора да биде секогаш во парична форма. При исплатата, работодавачот мора да го почитува најнискиот износ определен со колективен договор, во согласност со закон, кој непосредно го обврзува работодавачот.

Платата е составена од основна плата, дел од платата за работна успешност и додатоци (чл. 105 став 3 од ЗРО). Основната плата се определува така што износот на најниската плата се множи со коефициентот на степенот на сложеност на одделна група работи на која припаѓа работното место на кое работникот работи согласно договорот за вработување. (чл. 13 од ОКДЈС). Додека, пак, според чл. 107 од ЗРО платата на работникот за работа со полно работно време не може да биде пониска од минималната плата утврдена според закон и колективен договор.

Најниската плата е различна од минималната плата. Најниската плата е економска и планска категорија која е еден од клучните елементи за утврдување на основната плата согласно коефициентите на сложеност на работните места утврдени со колективен договор. За разлика од неа, минималната плата е социјална категорија и основен инструмент за решавање, односно за ублажување на сиромаштијата. Таа на работникот треба да му обезбеди соодветна социјална и материјална сигурност и животен

стандард врз основа на неговиот труд. Тоа се утврдува врз основа на повеќе критериуми, како што се „потребите на работниците и нивните семејства, земајќи го предвид општото ниво на платите во државата, животните трошоци, нивото на продуктивност во државата“ и др. Според тоа, минималната плата е социјална категорија што му овозможува минимална егзистенција на работникот и/или неговото семејство, и, нејзиниот износ е задолжителен за сите работодавачи во државата.⁶⁴

Во практика, универзитетите со нивните единици и научните институти и установи кои се финансираат од Буџетот, од страна на МОН добиваат средства за плати според коефициенти кои ги утврдува МОН за секоја работна позиција (во отсуство на правилници кои би се однесувале на високото образование, останува нејасно како се креираат овие коефициенти и што сè е содржано во средствата кои се спомнуваат во табелите на МОН). Останува нејасно како е дојдено до коефициентот 3.921 како највисок коефициент, а не се применува некоја друга скала на коефициенти (како на пример кога станува збор за сложеноста на трудот во рамките на државната администрација).⁶⁵

Според информациите добиени од страна на МОН⁶⁶ за јануари 2019 година, коефициентите и износите на бруто-плати што се издвојуваат од основниот буџет на МОН за јавните високообразовни установи се следните:

Реден број	Наставно научно звање, работно место	Коефициент	Нова бруто-плата
1	Редовен професор	3.921	51.552
2	Вонреден професор	3.556	46.743
3	Доцент. Професор на висока школа. Научен соработник	3.300	43.372
4	Асистент со докторат	2.570	33.752
5	Асистент	2.533	33.264
6	Помлад асистент	2.460	32.303
7	ВСС	2.460	32.303
8	ВКВ/ Вишо образование	1.950	25.569
9	ССС – КВ	1.511	19.799
10	Основно образование	1.000	17.370

Додека пак, за вработените во јавните научни установи (институти), средствата за бруто-плати од основниот буџет на МОН отстапуваат со некои незначителни десетина денари, за приближно исти коефициенти и овие износи во јануари 2019 година се следните:

64 стр. 166 од Трудово право (авторизирани предавања) на доц. д-р Андон Мајхосев и доц. д-р Војо Беловски.

65 https://www.akademik.mk/wp-content/uploads/2018/05/1016WEB_Plati-administracija_MKD.pdf

66 Допис бр. 03 – 1508/2 од 1.3.2019, одговор на барање за достап до информации од јавен карактер.

ПРЕГЛЕД НА БРУТО-ПЛАТИ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈНУ – НАУЧНИ УСТАНОВИ

РЕДЕН БРОЈ	Научно звање- работно место	Коефициент	Вредност на коефициентот	Цела плата за 1 коефициент – бруто-плата
1	Научен советник	3.921	13.151	51.565
2	Виш научен соработник	3.556	13.151	46.765
3	Научен соработник	3.300	13.151	43.398
4	Асистент - м-р	2.533	13.151	33.311
5	Помлад асистент	2.461	13.151	32.365
6	Високо образование	2.461	13.151	32.365
7	ВКВ, вишо образование	1.950	13.151	25.644
8	Средно образование – КВ	1.511	13.151	19.871
9	Основно образование – НКВ	1.000	13.151	13.151
ВКУПНО				
	За раководење	0.730	13.151	9.600

Табелите кои ги достави МОН отвораат неколку прашања:

- Зошто има разлики во пресметките на платите во јавните високообразовни установи и во јавните научни установи?
- Како е дојдено до коефициентите и до вредностите на коефициентите?
- Како може бруто-платата за НКВ во јавните научни установи (13.151) да биде пониска од законски загарантираната минимална плата (17.370)?
- Како може при постоење на коефициент 1 во висина од 17.370 за високообразовните установи, највисокиот коефициент од 3.921 да изнесува 51.552 денари (бруто-износ), кога $3.921 \cdot 17.370 = 61.108$?

Посебен проблем претставува фактот дека коефициентите утврдени од МОН за административниот и помошно-технички кадар се определени според степенот на образование, а не според сложеноста на работното место. Ова понатаму во практиката создава проблем во правичната распределба на средства кај овие вработени, кои може да имаат ист степен на образование, но да извршуваат задачи од различен степен на сложеност на работните места, согласно актите за систематизација. Поради недостаток на средства или дискреционата волја на деканот/директорот/ректорот, вработените со различен степен на сложеност на работните места може да бидат исплатувани еднакво, односно само според степен на образование.

б. Закон за високото образование

Јавните високообразовни и научни установи, платата ја формираат и исплатуваат од средствата кои ги обезбедуваат:

- ▶ само од основниот буџет на МОН;
- ▶ од основниот буџет на МОН и од средствата од сопствените приходи (кумулативно);
- ▶ од сопствените приходи

Ваквиот начин на обезбедување средства за исплата на платите произлегува, пред сè, од одредбите кои ја утврдуваат автономијата на универзитетот и другите високообразовни установи и од чл. 125 од новиот Закон за високото образование (Сл. весник бр. 82/2018), во кој е наведено дека: „(1) Високообразовните установи можат да стекнуваат средства и од: participации, школарини, вршење на образовни услуги на правни и физички домашни и странски лица, продавање на научни и стручни услуги и производи на правни и физички домашни и странски лица, камати, приходи по основа на права на интелектуална сопственост чиј носител е високообразовна установа, приходи од вршење на уметничка дејност, легати, подароци, завештанија, прилози и други извори. (2) Средствата од ставот (1) на овој член се сопствен приход на високообразовната установа со кој таа слободно располага во согласност со законот и општите акти на високообразовната установа. (3) Високообразовните установи се должни најмалку 40% од средствата од participациите да ги вложат во развој на наставата, научноистражувачката, односно уметничката дејност и мобилност. (4) Средствата од ставот (1) на овој член можат да се акумулираат и да се префрлуваат во наредната фискална година.“

Со средствата од сопствените приходи универзитетот, односно единиците што ги создале, располагаат самостојно, согласно со статутот на универзитетот и со статутите на единиците. сопствените приходи се водат на посебни сметки на универзитетот. За разлика од УКИМ и УКЛО, во потполно финансиски интегрираните универзитети (Универзитетот „Гоце Делчев“ од Штип, Државниот универзитет во Тетово, Универзитетот за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ во Охрид и Универзитетот „Мајка Тереза“), Универзитетот донесува одлуки за начинот на распределба на средствата доделени од Буџетот на Република Северна Македонија и на средствата од сопствени приходи (пр., чл. 38 од Статутот на УГИД). Додека пак, во УКИМ и УКЛО, со овластување од ректорот, единиците што учествувале во нивното создавање самостојно располагаат со тие средства, согласно со одредбите од статутот. Со средствата стекнати од легати, подароци, завештанија, прилози и донации, располагањето се остварува според намената на давателот. (пр. чл. 73 од Статутот на УКИМ и чл. 151 од Статутот на УКЛО)

Според членот 21 од Законот за високото образование секоја единица на универзитетот треба да изработи „Правилник за плати и надоместоци на единицата“, меѓутоа во самиот закон не се предвидени одредби со кои се регулира постапката или пак критериумите за формирање на платите.

2.2. Практични процедури за формирање и распределба на платата во јавните високообразовни и научни установи

Во јавното високо образование, во услови кога не постојат одредби за плата и начин на формирање на платата во Законот за високо образование и кога не е склучен колективен договор на ниво на оддел – високо образование, ниту пак со одделни работодавачи (универзитети), платата на наставниот и ненаставниот кадар се утврдува на начин уреден во Законот за работни односи, ОКДЈС и правилници со кои се утврдуваат платите и надоместоците на вработените на ниво на универзитети, како и во правилници и поединечните одлуки донесени на ниво на единици во рамките на оние

универзитети кои не се во целост финансиски интегрирани. Притоа, посочуваме дека во Законот за буџетите и Законот за исплата на плати во РСМ се содржани неколку одредби со кои се уредува самата постапка за исплата на платите за буџетските корисници и за единиците-корисници на централната власт. Согласно оваа постапка, МОН, како буџетски корисник, врз основа на поединечните пресметки добиени од единиците-корисници, пред поднесување на барањата за исплата на плати, доставува барање за одобрување средства за плати, кое содржи број на вработени, структура по квалификации и други потребни податоци. Овие барања за одобрувања средства за плати мора да бидат во согласност со одобрениот буџет по потпрограми и да се достави до Министерството за финансии два дена пред датумот за исплата на платата. Додека пак, согласно Законот за исплата на платите (член 3 став 2), на месечно ниво платата може да се зголеми до 50% од остварената стапка на пораст на трошоците за живот во тековниот во однос на претходниот месец, и тоа во рамките на обезбедените средства (од Буџетот). Дополнително, согласно член 3-б од Законот, утврденото право на плата може да се зголеми во случаи на организациски промени кај работодавачот, промени во квалификационата структура на вработените, промени во висината на додатокот за работен стаж на вработените, со цел да не дојде до намалување на правото на плата на вработените, по претходно потврдена пресметка од министерот за труд и социјална политика, во согласност со министерот за финансии.

Во овој процес, универзитетите се појавуваат во улога на работодавачи, а единиците во состав (факултети, институти, високи школи) според статутите на универзитетите немаат правен субјективитет. Во Централниот регистар на Република Северна Македонија единиците на УКИМ, УКЛО и УГИД се водат како подружници, додека во Државниот универзитет во Тетово, Универзитетот за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ од Охрид и Универзитетот „Мајка Тереза“ не постојат подружници, а единиците се само внатрешен организационен облик. Меѓутоа, и покрај тоа што единиците на УКИМ и УКЛО немаат правен субјективитет, тие, сепак, имаат одредена финансиска самостојност. Според член 72 од Статутот на УКИМ, единиците „...самостојно, во свое име и за своја сметка (во рамките на своите овластувања), настапуваат во правниот промет со трети лица заради остварување на дејностите утврдени со закон, овој Статут и актите на Универзитетот“, а според членот 261 од Статутот на УКИМ „Единиците на Универзитетот, со буџетските средства и со средствата со кои самостојно располагаат, согласно со овој Статут, ги покриваат расходите за вршење на дејноста:... бруто-плати на лицата на кои платата им се исплаќа и од сметката на единицата (вклучувајќи ги даноците, придонесите, надоместоците и сл.)“. И во чл. 154 од Статутот на УКЛО е наведено „По извршувањето на обврските од член 152 од овој Статут, единиците од средствата со коишто самостојно располагаат согласно со овој Статут, ги покриваат расходите за вршење на дејноста:

1. бруто-плати на лицата на кои платата им се исплаќа од сметката на единицата (вклучувајќи ги даноците, придонесите, надоместоците и сл.); ... итн.“.

Додека пак, според статутите на целосно интегрираните универзитети, Универзитетот настапува во свое име и за своја сметка, во правниот промет со трети лица, а единиците на Универзитетот се без својство на правно лице. Платите, придонесите, даноците и другите давачки на платите и надоместоците на работникот ги исплатува Универзитетот.

Во правилниците на универзитетите платата се изразува на различни начини (како коефициент од одредена сума или пак во вид на бодови). Во ниту еден од правилниците не е дадено објаснување како се дошло до соодветниот коефициент или до бројот и вредноста на бодовите кои се поврзуваат со одредени работни позиции.

Според правилникот за единствените основи за утврдување на платите на УКИМ (член 8), „Основната плата се искажува во бодови за секое работно место утврдено со актот на систематизација на работните места на Универзитетот и на неговите единици.“

Вредноста на бодот се определува во зависност од расположливите средства секој месец од страна на деканот/директорот/ректорот (за вработените во Ректоратот).

Во овие правилници е наведено дека вработените, покрај плата, имаат право и на надоместок на плата, надоместок на трошоци поврзани со работата и надоместок за вршење на дополнителни работи и задачи кои не спаѓаат во редовните работни обврски утврдени согласно со закон, колективните договори, правилниците. Платата, согласно овие акти, се состои од основна плата, дел од плата за работна успешност и додатоци на плата за прекувремена работа, работа во денови на празници и неработни денови и додаток за работен стаж (минат труд).

Според чл. 5 од Правилникот за утврдување на плати и други надоместоци на плата на вработените на Универзитетот „Св. Апостол Павле“, бруто-платата исто така се пресметува во бодови, додека пак во чл. 11 од истиот Правилник е наведено дека вредноста на бодот за пресметување на бруто-платата и надоместоците е „менлива големина која зависи од остварените финансиски резултати во работењето. Вредноста на бодот ја утврдува Универзитетскиот сенат“. Додека, пак, според Правилникот за утврдување и исплата на плати и други надоместоци на вработените на универзитетот „Гоце Делчев“ од Штип е наведено дека бруто-платите се утврдуваат врз основа на коефициент на образование и стручност. Но вредноста на еден коефициентот е утврдена на сличен начин како и вредноста на бодот на Универзитетот „Св. Апостол Павле“, како менлива големина која зависи од остварените финансиски резултати во работењето. Висината на коефициентот ја утврдува, исто така, Универзитетскиот сенат.

Сите овие правилници и одлуки се всушност едностранни акти на работодавачите (универзитетите и факултетите) во кои не постои воедначена практика за одредување на начинот на пресметка на платите.

Имено, пред почетокот на учебната година, односно пред почетокот на семестарот, ректорот, деканот, односно директорот, на нецелосно интегрираните универзитети, донесува решение за бројот на бодовите за исплата на плата, а врз основа на мерилата и критериумите од овие правилници и поединечни одлуки, како и распоредот на работите на наставниците и соработниците, кој се утврдува од страна на наставно-научниот совет. Овој број на бодови е аконтативно утврден. Доколку во текот на учебната година, односно семестарот, настанат промени во обемот на работите и работните задачи на наставниците и соработниците, ректорот, деканот, односно директорот донесува ново решение со кое го утврдува новиот број на бодови согласно зголемениот обем на работа и сл. Поради тоа, на крајот на семестарот, наставниците, односно соработниците, до ректорот, деканот/директорот поднесуваат извештај за извршената работа. Против овие решенија вработените имаат право на жалба до деканатската, односно институтската управа, во рок од 15 дена од денот на приемот. Додека, пак, во целосно интегрираните универзитети, ректорот на Универзитетот, на вработените ќе им издаде посебни поединечни решенија за висината на бруто-платата и надоместоците на платата. Незадоволните работници имаат право на жалба во рок од 8 дена од приемот на решението, до Ректорската управа, која донесува конечна одлука.

Вредноста на бодот, во зависност од расположливите финансиски средства, на нецелосно интегрираните универзитети, секој месец се определува од:

- деканот, за платите што се исплатуваат на ниво на факултет;
- директорот, за платите што се исплатуваат на ниво на институт;
- ректорот на Универзитетот, за платите што се исплатуваат на ниво на Ректорат.

Додека пак вредноста на бодот или коефициентот во финансиско интегрираните универзитети, ја утврдува Универзитетскиот сенат.

Тоа значи дека по слободно наоѓање на самите единици се определуваат бодови за различни работни места и исто така по слободно убедување се определува висината на бодот, а со тоа и висината на платата, но во рамки на расположливите средства за плати. Сепак, утврдените износи на платата може да се зголемат само согласно законски утврдените случаи од чл. 3-б од Законот за исплата на плати во РСМ и врз основа на одобрена пресметка од МТСП, во согласност со министерот за финансии.

Ваквото утврдување на плата, во бодови, се применува во поголем број високообразовни и научни институции, со исклучок на Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип и помал број факултети каде платата се пресметува во коефициенти.

На пример, во Правилникот за утврдување и исплата на плати и други надоместоци на вработените на Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип (член 11) се вели „Најниската бруто-плата за одделни степени на сложеност за полно работно време и за нормален ефект на работникот се утврдува така што почетна основа за пресметка на бруто-платите се утврдува врз основа на коефициент на образование и стручност. Вредноста на еден коефициент е менлива големина која зависи од остварените финансиски резултати во работењето. Висината на коефициентот ја утврдува Универзитетскиот сенат.“ Во овој правилник е утврдено дека „Висината на бруто-платата на наставниците и соработниците, која се утврдува врз основа на коефициентот на стручност и образование, се однесува на активностите во прв циклус студии. За другите активности, во втор и трет циклус студии, висината на надоместокот ќе се утврдува со посебни правилници.“ Во правилникот се предвидени и низа надоместоци кои се однесуваат на боледувања, отсуства, пензионирање, јубилејни награди и сл.

Надоместоците утврдени со овој Правилник се пресметуваат преку коефициент кој ја изразува сложеноста на работните задачи, на образованието и на стручноста. Бруто-платата на работникот за полно работно време и за нормален ефект, утврдена врз основа на сложеноста на работата не може да биде пониска од најниската бруто-плата утврдена за одделни степени на сложеност. Најниската бруто-плата за најнизок степен на сложеност (најниска бруто-плата) ја утврдуваат и ја објавуваат Владата и Синдикатот најмалку еднаш квартално. Но вака утврденото формирање на најниската бруто-плата за најнизок степен на сложеност, според овој Правилник, не се почитува во пракса и се формира според вредноста на коефициент што ја утврдува Министерството за образование и наука помножена по коефициентите на сложеност за секое работно место, утврдени од страна на ова Министерство, без какво било учество на Синдикатот.

Всушност, платата која ја утврдува универзитетот и/или самата единица на универзитетот во основа не може да падне под оваа сума (доделена од страна на МОН), меѓутоа во исклучителни случаи може да се случи и тоа, посебно кај институциите кои немаат сопствени средства од кои можат да ги црпат средствата за минат труд.

Во горенаведените правилници и одлуки на единиците, може да се забележи дека освен платата и надоместоците, како и трошоците од плата утврдени со закон и колективен договор (се мисли на ОКДЈС), кои мора да му бидат исплатувани на работникот, постојат и утврдени надоместоци за работи кои не спаѓаат во редовните работни обврски и за нив се испраќаат средства најчесто преку авторски договори или договори на дело.

Всушност, може да се заклучи дека основната плата, делот од плата за работна успешност и додатоците од плата, заедно со надоместоците од плата и трошоците поврзани со работа се исплатуваат или само од државни средства (**средства од основниот** буџет на МОН) или, пак, кумулативно – од средства од основниот буџет на МОН и од средства од сопствените приходи таму каде што ги има. Надоместоците за вршење на дополнителни работи и задачи кои не спаѓаат во редовни работни обврски, се исплатуваат во рамки на обезбедените средства за таа намена, единствено од сопствените приходи

на високообразовните установи. Исплатата на овие надоместоци и трошоци се врши откако од вкупните средства стекнати од соодветниот основ ќе се изврши распределба по намени согласно со Одлуката за стекнување и распределба на приходите на единиците и доколку има обезбедено финансиски средства за конкретната намена.⁶⁷

Отсуството на критериуми за вреднување на трудот на вработените на јавните универзитети и други високообразовни и научни установи, доведува до големи разлики меѓу платите на лица вработени на работни места со иста сложеност на трудот и еднаква одговорност на различни јавни универзитети, како и на различни единици во состав на еден универзитет.

Отсуството на уедначен систем за пресметување на платите доведува до ситуација на апсолутно самоволие во располагањето со средствата на јавните универзитети и други високообразовни и научни установи, ненаменско трошење на средствата собрани од партиципација на студентите, отсуство на вложување средства во развој на образованието и подобрување на квалитетот на образовниот процес и развивање на клиентелистички однос, во кој е важен квантитетот наместо квалитетот во образовниот процес.

Ваквиот начин на распределба на средствата за плати оневозможува контрола на трошењето на средствата и евалуација на успешноста на соодветната високообразовна установа.

ЗАКЛУЧОЦИ

- Не постои единствен законски пристап во регулирањето на распределбата на средствата (посебно на платите) во високото образование.
- Нема изградени критериуми со кои би се поткрепиле коефициентите со кои се врши распределбата на средствата од страна на МОН.
- Нема прецизна определба за односот работодавач-вработен на високообразовните установи што создава конфузија и во ингеренциите на раководниот кадар во определувањето на висината на платите.
- Не постои уедначен начин на пресметување на платите на јавните високообразовни установи во државата.
- Ваквиот начин на законски недоречености и контрадикторности во законските решенија за располагањето со средствата и утврдувањето на платите создава услови за огромни дискрепанции во висината на платите на вработените во различни високообразовни установи, но и во различни единици на еден ист универзитет.

3. АНАЛИЗА НА АКТУЕЛНАТА СОСТОЈБА И НЕДОСЛЕДНОСТИ ВО ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНСКИТЕ ОДРЕДБИ

3.1. Однос на сумата за распределба за плати со сумата определена од МОН

Платите и надоместоците на вработените во јавните високообразовни установи воопшто не се регулирани со ЗВО (во овој Закон нема ниту една одредба која се занимава со оваа проблематика), туку за нивно регулирање во прв ред се применуваат одред-

⁶⁷ Ова е дефинирано во одлуките/правилниците за утврдување на платите и надоместоците на единиците на универзитетите.

бите од ЗРД, Законот за вработени во јавниот сектор (за ненаставниот кадар) и ОКДЈС, па потоа подетално се регулирани со погореспоменатите правилници на ниво на работодавец. Ниту платите на вработените во јавните научни установи не се регулирани во ЗНИД.

Во отсуство на посебен правилник за регулирање на финансирањето и платите во високото образование на ниво на МОН, единствена врска со МОН е актот со кој средствата од основниот буџет на МОН што ги распределуваат високообразовните установи за плати се усогласуваат со коефициентите дадени од МОН.

Високообразовните установи треба во делот на утврдените коефициенти да бидат усогласени со известувањата од Министерството за образование и наука за висината на коефициентите што треба да ги применуваат, како за наставниот така и за административно и помошно-техничкиот кадар, но и со утврдената вредност на коефициентот, а со цел да влезат во рамки на утврдените средства за плати и надоместоци од основниот буџет на МОН.

Меѓутоа, оваа обврска за усогласување со известувањата од МОН никаде не е прецизно предвидена во законот или колективен договор (таа е дел од некое непишано правило кое обичајно се спроведува и не создава никаква правна обврска).

3.2. Начин на утврдување на коефициентот за плати во МОН

Во пракса не може да се утврди начинот на кој е дефинирана вредноста на коефициентот што МОН ја утврдува во пресметките на платите за вработените во високото образование (што во моментот е утврдено на 13.151,00 денари).⁶⁸

На интернет-страницата на МОН не постои информација за правилник за распределба на средствата за плати за високото образование (вакви правилници има за основното и средното образование)⁶⁹ и не можат да се добијат друг вид информации за постоење на ваков правилник, заради што останува сосем нејасно како е дојдено до оваа сума и што претставува таа.

Имајќи ја предвид одредбата од чл. 14 од Општиот колективен договор за јавен сектор, каде е наведено „Најниската плата за најнизок степен на сложеност се утврдува со колективните договори на ниво на дејност, односно на ниво на работодавач. Најниската плата ја утврдуваат и објавуваат потписниците на колективен договор, со согласба најмалку еднаш годишно, согласно со финансиските можности. При утврдувањето на најниската плата се поаѓа од економските можности, општото ниво на платите во Република Македонија и на ниво на дејност, трошоците на живот, и други економски и социјални фактори во земјата. Преговорите за усогласување на најниската плата, потписниците на договорот ги започнуваат во јуни во тековната година, за наредната година и истите треба да завршат пред поднесувањето на Предлог-буџетот на Република Македонија. Доколку потписниците на Договорот не се договорат за износот на најниската плата до усвојување на Буџетот од став 4 на овој член, продолжува да се применува претходно утврдената најниска плата.“

Па, како, согласно концептот на бруто-плата, терминот најниска плата за најнизок степен на сложеност е заменет со терминот вредност на коефициент, не е јасно како и врз кои законски основи МОН, еднострано, ја утврдува најниската плата/вредност на коефициентот без никакво учество на оние на кои треба да се примени тој коефициент.

⁶⁸ Оваа вредност на коефициентот може да се види од погореизнесените податоци од информацијата од МОН којашто ја даде Министерството на барањето за пристап до информации од јавен карактер упатено од страна на Независниот академски синдикат од Скопје. Страница 3 и 4 од Одговорот на МОН бр.03-1508/2 од 01.03.2019 год. на барањето за пристап на информации од јавен карактер на НАКС.

⁶⁹ <http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-24-06-34-40/pravilnici/1696-pravilnik-finansiranje-sredno>, <http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-24-06-34-40/pravilnici/1057-2016-02-10-13-22-05>.

Воедно, треба да се напомене и тоа дека во поголем број од правилниците на универзитетите и одлуките на единиците за утврдување на платите и надоместоците од плата е наведено дека доколку кај работодавачот настанат тешкотии во работењето, на вработениот му се исплатува плата во износ утврден од МОН според коефициентите на сложеност на работни места во високо образование, што всушност значи дека платата не може да биде пониска од основната вредност на коефициентот што го утврдува МОН еднострано (спротивно на ОКДЈС) помножен со коефициентот на сложеност утврден за секое работно место.

3.3. Разлики во платите помеѓу високообразовните установи

Средствата што ги добиваат високообразовните и научните установи од МОН во голем број случаи ја претставуваат и единствената маса средства од која се формираат бруто-платите. Голем број од вработените во високото образование, што работат во установи кои немаат воопшто дополнителни средства, примаат плата во висина која е определена од МОН.

Дел од установите кои имаат некакви сопствени приходи, најчесто овие приходи ги користат за исплата на додатокот за стаж (минат труд, кој според законот е обврска на МОН и би требало да се исплаќа од основниот буџет) и покривање на тековните трошоци на установите.

Одреден број високообразовни установи, кои имаат доволно сопствени приходи, можат од нив и од средствата за плати од основниот буџет на МОН да ја формираат платата на некое повисоко ниво. Платите во овие установи, каде кумулативно се формираат од сопствените средства и средствата кои се добиваат од МОН, се значително повисоки. Меѓутоа, дури и во оваа распределба, во отсуство на јасни критериуми, дел од факултетите кои имаат сопствени средства, повторно во отсуство на јасни критериуми кои се однесуваат на платите, иако имаат можност да ги зголемат платите на сите вработени во установата, поради дискреционото одлучување на работодавачот во начинот на распределбата на овие средства, честопати ја вршат распределбата нерамномерно, неправично и со фаворизирање на само одреден потесен круг на вработени (често раководен кадар кој има најголемо влијание во процесот на одлучување).

Всушност, токму поради ваквата поставеност на начинот на финансирање на високото образование, каде платата може да се формира освен од средствата од основниот буџет на МОН, и кумулативно, како од средствата од МОН, така и од сопствените приходи, се јавува огромна разлика во висината на платите за исти работни места, со исто ниво на образование и истоветна сложеност и обем на работните задачи, на различни јавни високообразовни и научни институции.

Една од причините за ваквата практика е токму заобиколувањето на законските решенија кои се однесуваат на начинот на финансирање на високото образование и изработката на соодветна методологија. Имено, продолжителното избегнување да се формира институционалната структура која би требало да ја изготви основната рамка на финансирањето и креирањето на платите во високото образование (според претходниот Закон за високото образование – Финансискиот совет, а според новиот закон – Националниот совет) доведува до креирање практика која во голема мера отстапува од законски уредениот начин на утврдување и распределба на платата, согласно закон и колективен договор (односно утврдувањето на најниската плата еднострано, а не како што предвидува ОКДЈС).

Поединечните акти на јавните високообразовни установи со кои се распределува платата на вработените се спомнуваат во членот 21 од Законот за високото образование без да бидат доведени во врска со методите и критериумите за распределба на средствата за плати врз основа на кои МОН ја определува целосната сума која ја доставува до одделните единици.

Со овие акти на работодавачите, а во услови кога не е склучен општ колективен договор за високо образование, односно посебни колективни договори со конкретните универзитети/работодавачи, всушност, еднострано и најчесто врз основа на дискрециона волја на работодавачот се врши распределба на средствата за плати на вработените.

Доколку на оваа пракса се погледне низ призмата на член 32 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија, според кој секој вработен има право на соодветна заработувачка, а согласно став 5 од истиот член на Уставот, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори, следува заклучокот дека овие поединечни акти за распределба на плати на универзитетите и факултетите (како работодавачи), без притоа во посебен закон (ЗВО) или во колективен договор да се определени критериумите за определување и распределба на платите, не се во согласност со наведениот член од Уставот. Во оваа насока е и одлуката на Уставниот суд У. бр. 196/2007 од 16 јануари 2008 год.⁷⁰ Во пресудата на Уставниот суд се утврдува дека: „Со оглед на тоа што со оспорениот дел од законската одредба се определува директорот на национална установа да донесува акт за распределба на плати, без притоа Законот да утврди критериуми за определување на платите заради остварување на правото на вработените на соодветна заработувачка, Судот утврди дека оспорениот дел од законската одредба не е во согласност со член 32 став 3 од Уставот на Република Македонија.“

Во ситуација на вака утврдените основи за најразлични надоместоци поврзани со различните можности на универзитетите, факултетите и институтите, кои произлегуваат од висината на нивните сопствени приходи, а во услови кога распределбата на средства на МОН се базира врз застарена методологија која не кореспондира со реалните потреби на факултетите и е недоволна да ги обезбеди сите расходи со кои се соочуваат, платата на вработените кои работат во јавни високообразовни и научни установи, кои остваруваат незначителни сопствени приходи или воопшто не остваруваат, е на самиот минимум утврден со најнискиот износ на плата што го утврдува и исплатува МОН за различни степени на сложеност.

Посебен проблем претставува тоа што во износот на средствата за плати од основниот буџет на МОН кои им се исплатуваат на високообразовните установи не се вклучени средства за исплата на додатокот за работен стаж (минат труд), поради што тие установи или се принудени да го исплатуваат овој износ од сопствените средства или, доколку немаат, се соочуваат со опасност да бидат тужени поради неисплаќање на овој додаток, кој е предвиден и задолжителен согласно Законот за работни односи и ОКДЈС.

ЗАКЛУЧОЦИ

- Отсуството на законски критериуми за одредување на платите во високото образование остава простор за произволни решенија како на ниво на МОН така и во самите високообразовни установи.
- Во практика, направена е замена на терминот најниска плата за најнизок степен на сложеност со терминот вредност на коефициент.
- Актуелниот начин на пресметување и распределба на платата на вработените во високото образование е наполно нејасен, недоволно транспарентен и еднострано утврден со акти на работодавецот (кој и да е во случајот), а во услови кога во Законот за високо образование не постојат одредби за утврдување на плата на вработените во овој сектор и кога не е потпишан колективен договор за високо образование.

- Платата и нејзината висина се утврдува еднострано, без да се почитува одредбата за формирање на најниска плата согласно чл. 14 од Општиот колективен договор за јавен сектор на РМ.
- Нема јавно достапни информации за начинот на утврдување на коефициентите и вредноста на коефициентите кои се користат од страна на МОН.
- Постои голема разлика во платите меѓу вработените во високото образование, па дури и во иста високообразовна установа (со еднакво образование, обем на обврски и сложеност на работа) зависно од средствата со кои располага една единица на универзитетот и начинот на кој таа единица одлучува да ги распредели тие средства.

ПРЕПОРАКИ

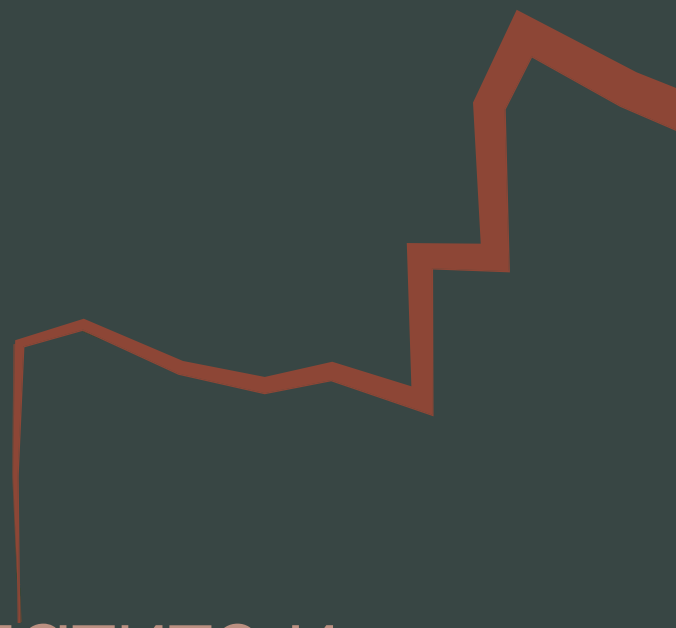
- Во законите со кои се регулира финансирањето и работењето на јавните високообразовни и научноистражувачки установи треба да бидат предвидени постапки и критериуми за распределба на средствата кои се предвидени во Буџетот на државата (основен буџет).
- Врз основа на овие законски одредби МОН треба да формулира видливи и достапни за јавноста постапки и критериуми за распределба на средствата во високото образование.
- Во најкраток можен рок да се формира Националниот совет предвиден во Законот за високо образование и да се формулира методологија и критериуми за распределба на средствата наменети за високото образование.
- Финансиската автономија да се прошири на сите средства кои се доделуваат на високото образование (основен буџет и средства од сопствени извори) што ќе овозможи градење на внатрешен систем на распределба врз основа на законската рамка и методологијата формулирана од страна на Националниот совет.
- Во најкраток можен рок треба да се пристапи кон склучување на општ колективен договор за високо образование (каде платата и другите права од работен однос ќе бидат утврдени врз основа на социјален дијалог на двете договорни страни – МОН и НАКС). На овој начин, ќе се создаде и правна рамка во која синдикатот на оддел, ќе може, како социјален партнер, да преговара и договара зголемување на најниската плата во високото образование и со тоа да ја подобри положбата на оваа категорија вработени со подигнување на нивото на плати, на ниво достоинство за оваа професија.
- Последователно да се склучат посебни колективни договори со работодавците во кои ќе се специфицираат критериумите за распределба на средствата и утврдување на платите на ниво на универзитет (со склучувањето на посебните колективни договори ќе се обезбеди поголема правна сигурност на вработените во високото образование, каде платата, која сега во поголем дел на високообразовните установи се определува преку вредноста на бодот, што ја утврдува работодавецот секој месец, би се утврдувала со спогодба помеѓу двете договорни страни и не би можела да биде еднострано менувана, а воедно ќе се обезбеди и поголема транспарентност во начинот на нејзиното пресметување).
- Најниската плата за одреден степен на сложеност на работа, утврдена во општиот колективен договор за високото образование, ќе биде основа од која ќе се поаѓа при утврдувањето на најниската плата во сите високообразовни установи, кои подоцна со посебните колективни договори на ниво на универзитет, а во рамки

на вкупните приходи (средства од основен буџет и сопствените приходи), ќе може да ги зголемуваат коефициентите на сложеност и на тој начин да утврдат основна плата која може да биде повисока од онаа утврдена со спогодбата врз основа на КД за високо образование и нема да може да биде намалувана еднострано од страна на универзитетот, туку само во услови предвидени во закон и со самите колективни договори.

- Воспоставување критериуми за правилно утврдување на коефициентите на сложеност врз основа на барањата на работно место утврдено во систематизациите (видот, сложеноста, обемот и одговорноста за работите на работното место, стручната подготовка и стекнатите знаења и вештини).
- Забрана на еднострано менување на вредноста на коефициентот (најниската плата во оддел – високо образование) од страна на МОН.
- Создавање на систем на вреднување кој ќе овозможи за иста сложеност на труд, ист обем на работа и исто образование да се добива иста плата на јавните високообразовни установи.

5

Анализа на платите и структурата на вработените во јавните универзитети и научни установи во РСМ



Автори: проф. д-р Мимоза Ристова и проф. м-р Маја Стевановиќ

Истражувањето е работено врз основа на податоците на Министерството за образование и наука (МОН) за јануари 2019 година⁷¹, кои беа добиени согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Добиените податоци беа во форма на списоци за исплата на плати за јануари 2019 година, на секој од јавните универзитети и/или единици на универзитети, како и на јавните научни установи одделно, но без имињата на установите. Преку вкрстување на бројот на вработените, бројот на единиците на универзитетите, специфичните работни места и слично, определено е на кој од универзитетите се однесуваат одделните податоци. Податоците за финансиски интегрираните универзитети – Државен универзитет Тетово (ДУТ), Универзитет „Гоце Делчев“ Штип (УГД), Универзитет „Мајка Тереза“ Скопје (МТ) и Универзитет „Апостол Павле“ Охрид (АП) беа добиени сумарно на ниво на универзитет, додека податоците за универзитетите чии единици имаат одредена финансиска самостојност – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје (УКИМ) и Универзитет „Св. Климент Охридски“ Битола (УКЛО) беа прикажани одделно за секоја од единиците (факултет, висока школа и научен институт во состав на универзитетите). Податоците за јавните научни установи беа прикажани за секој од институтите одделно. Поради тоа што не беше можно со апсолутна сигурност да се определи на кои точно единици на универзитет и јавни научни установи се однесуваат одделните податоци, во анализата се реферира само на имињата на универзитетите, додека единиците во состав на УКИМ и УКЛО, како и јавните научни установи се обележани со бројки.

Во списоците за плати на вработените на јавните универзитети и научни установи беа наведени само звањата, односно работните места на вработените, како и бруто и нето-износот на секоја од исплатените плати. Презентираните износи на плати ја претставуваа вкупната заработувачка којашто вработените ја добиваат по основ на личен доход, односно во наведените износи беа вклучени кумулативно и средствата кои се исплаќаат од основниот буџет на МОН и средствата кои установите ги исплаќаат од сопствените приходи. Но, во добиените податоци не беа прикажани годините стаж на секој од вработените, поради што не можеше да се утврди основната нето-плата, ниту точниот износ на додатокот за минат труд, како ни евентуалните функционални додатоци⁷² и други надоместоци за секој од вработените. Оттаму, износите кои ќе бидат презентирани во ова истражување се однесуваат на вкупната нето-плата која им е исплатена на вработените во јануари 2019 година, а во која се вклучени сите додатоци и надоместоци на плата.⁷³ Што се однесува на делот од анализата за старосната структура на вработените, како и на износот на средствата потребни за исплата на додатокот за минат труд, направени се апроксимации согласно просечните години стаж потребни за избор во звање.

Во делот од анализата кој се однесува на УКИМ исклучени се Медицинскиот и Стоматолошкиот факултет, бидејќи наставниот кадар вработен во овие две единици врши и здравствена дејност во јавните здравствени установи, како неделива функционална целина со поделба на работното време. Со други зборови, само еден дел од работното време на оваа група вработени е во дејноста образование, па поради тоа, од една страна, бројот на наставниците на овие два факултета е исклучително голем (455 лица), а од друга, само дел од нивната плата се исплаќа од основниот буџет на МОН и од сопствените приходи на единиците. Поради тоа, проценето е дека вклучувањето во анализата на наставниот кадар со двојно вработување може да ги компромитира заклучоците во врска со просечната висина на платите на ниво на цел Универзитет и на ниво на самите единици, како и да не даде

⁷¹ Допис бр. 03 – 1508/2 од 1.3.2019, одговор на барање за достап до информации од јавен карактер.

⁷² Исклучок се ректорските и проректорските додатоци, кои беа видливи и исклучени од пресметката за просечните плати на наставниот кадар.

⁷³ Средствата коишто на вработените, евентуално, им се исплаќаат по основ договор за дело (хonorари), ниту беа вклучени во добиените податоци од МОН, ниту се дел од оваа анализа.

реална слика за соодносот на наставниот и ненаставниот кадар, односно за структурата на вработените на УКИМ. И покрај фактот што и на други два јавни универзитети, УГД и ДУТ, постојат факултети од медицинското подрачје, па вработениот наставен кадар би требало да подлежи под законски определениот режим на двојно вработување, од наведените износи на плати во добиените податоци не беше можно да се детектира кадарот чии плати (согласно функционалната поделба на работното време) се само делумно од секторот високо образование. На што се должи оваа појава е предмет на истражување на надлежните институции.

1. АНАЛИЗА НА ПЛАТИТЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИТЕ УНИВЕРЗИТЕТИ И НАУЧНИ УСТАНОВИ

Поради уставно загарантираната автономија на универзитетите, која вклучува и финансиска автономија, платите на вработените во јавното високо образование може да се формираат од два извора: од парите на даночните обврзници, односно од основниот буџет на МОН и од средствата од сопствените приходи на установите.

Висината на средствата за плати што се исплаќаат од основниот буџет на МОН, соодветно на звањето кај наставниот/истражувачкиот кадар, односно степенот на образование кај ненаставниот/административниот кадар, е идентична за сите, без разлика на установата во која се вработени. Но, висината на средствата во делот од платата кој се исплаќа од сопствените приходи на установите за исто звање и работно место е различна на секој од универзитетите и/или единиците во состав на еден ист универзитет, како и на јавните научни установи. Кај оние установи кои немаат доволно средства од сопствените приходи за исплата на плати, платите на вработените се исплаќаат само од средствата од основниот буџет на МОН. Па така, во јавното високо образование и наука има две категории вработени:

- вработени чии плати се формираат само од средствата од основниот буџет на МОН, и
- вработени чии плати се формираат кумулативно – од средствата од основниот буџет на МОН и од средства од сопствените приходи на установата.

Ваквиот начин на формирање плати доведува до големи разлики во платите меѓу наставниците/истражувачите со исто звање, како и на ненаставниот/административниот кадар на исти работни позиции, кои се вработени во различни јавни универзитети, во различни единици во состав на еден ист универзитет и во различни јавни научни установи.

Оттаму, почетна точка во ова истражување е висината на средствата што им се исплаќа на вработените во јавните универзитети и научни установи во РСМ од основниот буџет на МОН и споредба со платите што се издвојуваат за академскиот кадар во државите од регионот. Ќе биде претставен и трендот на порастот на платите од основниот буџет на МОН за јавното високо образование и наука во РСМ во изминатите 9 години, ставен во корелација со трендот на порастот на вкупниот буџет на државата, како и на порастот на платите што ги исплаќа државата во други јавни дејности. Целта на овој дел од анализата е да се види колку државата го вреднува трудот на вработените во високото образование и науката, односно каков е нејзиниот однос кон високото образование и науката во споредба со компарабилните држави во регионот, како и во споредба со некои од останатите јавни сектори во РСМ. Следен чекор е споредбена анализа на висината на фактички исплатените плати во јануари 2019 година, односно на нето-платите што ги примиле вработените, а кои се формирани кумулативно – од

средствата од основниот буџет на МОН и од средствата од сопствените приходи на установите. Целта на овој дел од анализата е да се откријат разликите во износите на исплатените плати на различните високообразовни и научни установи, како и да се утврди дали и колку платите на вработените во секој од јавните универзитети корелираат со големината, староста и успешноста на универзитетот. Последниот чекор е да се испита дали и колку, во недостаток на законски определени критериуми, досегашната практика на МОН и МТСП за распределба и определување на средствата влијае на висината на платите на вработените во различните јавни високообразовни установи во РСМ.

1.1 Основни нето-плати што се исплаќаат од основниот буџет на МОН и споредба со платите во регионот

Во податоците добиени од МОН не беше доставена методологијата според која се пресметуваат износите на платите што се исплаќаат од основниот буџет на МОН, туку само износите на бруто-платите за посебните категории вработени. Износите на бруто-платите се определени соодветно на наставно-научното/научното звање кај наставниот/истражувачкиот кадар и степенот на образование кај ненаставниот (административно-техничкиот) кадар.

Во табелата бр. 1 се прикажани бруто-износите што ги исплаќа МОН од основниот буџет за секое звање и степен на образование, како и соодветните износи на основната нето-плата, без додатоците за минат труд.⁷⁴ До ваквата пресметка е дојдено и покрај тоа што МОН тврди дека во бруто-износот е вкalkулиран паушален износ на средства за исплата на додаток за минат труд, од причина што практиката го покажува спротивното. Имено, од 2009 година наваму, при иста структура на вработени лица во една установа, МОН секоја година исплаќа идентичен вкупен бруто-износ за плати, односно вкупната сума на средствата за плати не ја зголемува за 0,5 % во однос на претходната година – онолку колку што изнесува процентот за додаток за минат труд на годишно ниво, односно за секоја година стаж на вработените.

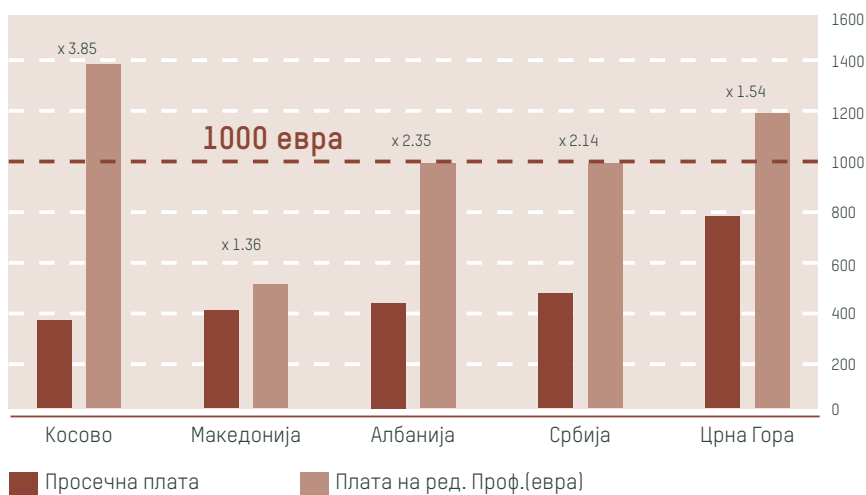
74 Во интерес на просторот, во табелата бр. 1 се прикажани платите на вработените и на јавните универзитети и на јавните научни установи. Во доставените податоци се појавуваа занемарливи (и необјасниви) разлики во износите на платите пресметани по идентичен коефициент или, пак, занемарливи разлики во коефициентите. Онаму каде што се појавуваат разликите, тие се обележани со различни бои: црвена за вработените во јавните универзитети, сина за вработените во јавните научни установи. Исто така, особено е нејасно како е дојдено до бруто-износите на плати кај вработените во јавните универзитети, ако најниската плата се земе како основица за пресметување на платата и се помножи со наведените коефициенти.

РЕДЕН БРОЈ	Наставно-научно звање/научно звање, работно место	Коефициент	Бруто-плата	Основна нето-плата
1	Редовен професор/научен советник	3.921	51.552/51.565	34.438/34.446
2	Вонреден професор/виш научен соработник	3.556	46.743/46.765	31.300/31.314
3	Доцент/професор на виша школа/научен соработник	3.300	43.372/43.398	29.100/29.118
4	Асистент со докторат	2.570	33.752/-	22.823/-
5	Асистент/асистент истражувач	2.533	33.264/33.311	22.505/22.535
6	Помлад асистент	2.460/2.461	32.303/32.365	21.878/21.919
7	BCC	2.460/2.461	32.303/32.365	21.878/21.919

Табела 1: Плати на вработените во јавните универзитети и јавните научни установи што се исплаќаат од основниот буџет на МОН

Каков е односот на нашата држава кон високото образование и науката, односно колку нашата држава го вреднува трудот на академскиот кадар може да се види доколку платите на професорите во Македонија се споредат со платите на колегите од најблиското соседство – држави и економии слични на РСМ. При споредбата на висината на основните нето-плати што државите од соседството ги исплаќаат од парите на даночните обврзници, како репер се земени платите за највисокото наставно-научно/научно звање – редовните професори/научните советници.

Нето-плати во евра (август 2019) и коефициенти од просечна плата
(<https://tradingeconomics.com>)



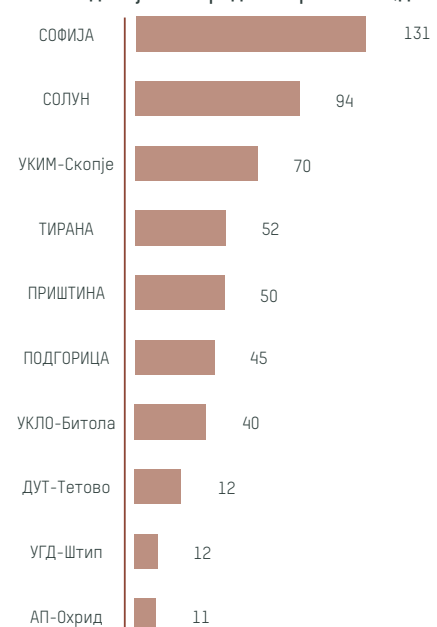
Графикон 2:
Просечна основна нето-плата (во евра) на редовните професори од регионот.

Во нашата држава, средствата што се исплаќаат од основниот буџет на МОН се најниски и во апсолутен износ и како коефициент од просечната плата на државата (сл. 2). Највисока

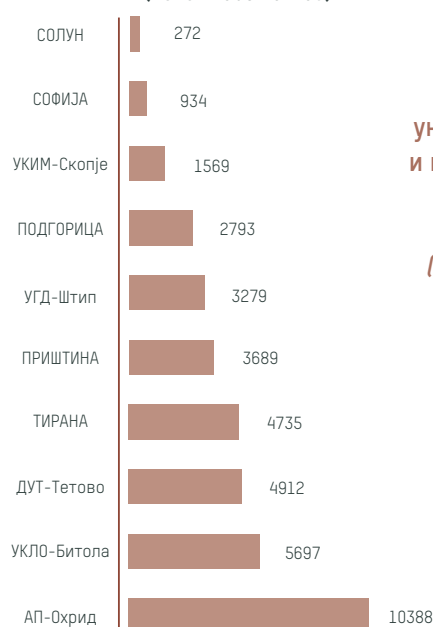
плата за редовен професор (основна нето-плата) издвојува Косово – 1.400 евра, односно платата на редовните професори во Косово изнесува 3,85 просечни плати. Во останатите три земји, Албанија, Србија и Црна Гора, ниеден редовен професор не добива плата од основниот буџет на ресорното министерство помала од 1000 евра. Во Македонија, пак, државата издвојува два до три пати помалку во апсолутен износ – само 550 евра за плата на еден редовен професор, а коефициентот во однос на просечната плата – 1.36, е убедливо најнизок во регионот.

Сепак, ако се погледне графиконот бр. 3, на која се претставени универзитетите од регионот и од РСМ, според годините на постоење и нивното место на ранг-листата на Webometrics за 2019 година, може да се забележи дека и покрај најниските издвојувања за плати од основниот буџет на ресорното Министерство, два универзитета од Македонија се ранжирани подобро од универзитети во регионот на кои професорите имаат далеку по-високи примања.

Години од оснивањето на некои универзитети во Македонија и споредба со регионот (до 2019)



Светски ранг на некои универзитети (2019-Webometrics)



Графикон 3:
Година на оснивање на универзитетите и нивното место на светската ранг-листа (Webometrics – 2019)

Најголемиот универзитет во земјата, УКИМ, е трет по старост, но и трет по квалитет, односно по успешност. Додека кај останатите универзитети (ДУТ, УКЛО и АП) годините на постоење повеќе или помалку кореспондираат со нивниот квалитет. Еден од најмладите универзитети кај нас, УГД Штип, котира подобро од далеку постарите универзитети во Тирана и Приштина, но и од второоснованиот македонски универзитет – УКЛО во Битола, кој се наоѓа на дното од листата.

Од оваа споредба може да се извлече заклучок дека РСМ го вреднува трудот на вработените на јавните универзитети два до три пати помалку од земјите во соседството, без разлика што универзитетите УКИМ и УГД покажуваат подобри резултати на рангирањата од јавните универзитетите во некои од соседните земји, како и тоа дека соодносот на платите што ги издвојува Македонија за вработените во високото образование и просечната плата во државата е најнеповолен во регионот.

1.2 Тренд на пораст на Буџетот на РСМ во изминатите години и трендови на пораст на платите

Генералната политика на една држава во однос на високото образование и науката, односно вреднувањето на трудот на својот академски кадар, уште подобро се гледа ако порастот на издвојувањата на државата за плати во овие дејности се спореди со движењето на вкупниот буџет на државата во подолг временски рок, како и со порастот на платите во други, слични или сродни јавни сектори.

Од графиконот бр. 4 може да се види дека во изминатите 9 години, од 2010 до 2018 година, државниот Буџет на РСМ пораснал за 38 % (графикон 4).

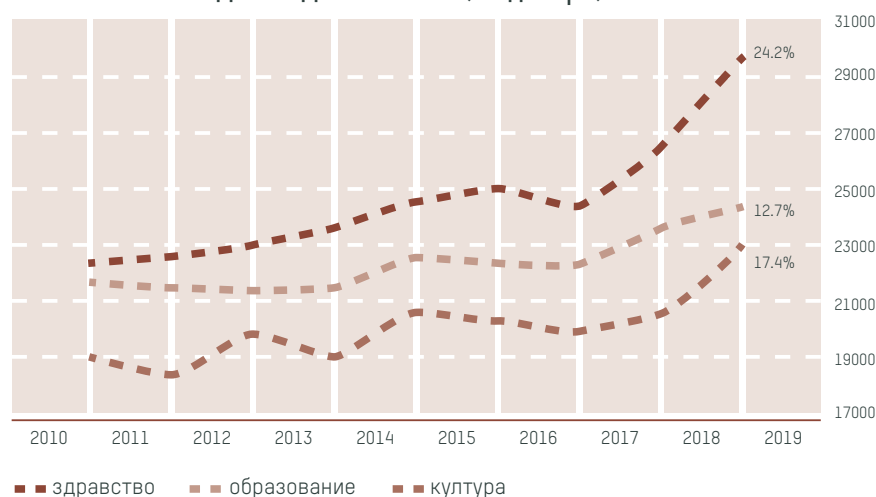
Буџет на РСМ x 1000
(вкупни предвидени расходи) 2010-2018



Графикон 4:
Пораст на
Буџетот на РСМ
(во апсолутен
износ) во
последните
девет години

Но, очигледно е дека платите во јавниот сектор не го следат порастот на Буџетот (графико 5). Ова особено се однесува на секторот образование (основно, средно и високо), во кој од 2011 до пред последното покачување (во август 2019), платите на вработените се зголемени за трипати помал процент отколку што изнесува процентуалното зголемување на Буџетот.

ПОРАСТ НА ПРОСЕЧНАТА НЕТО-ПЛАТА НА ВРАБОТЕНИТЕ
ВО ТРИ СЕКТОРИ ОД 2011 ДО ЈУЛИ 2019 (во денари)

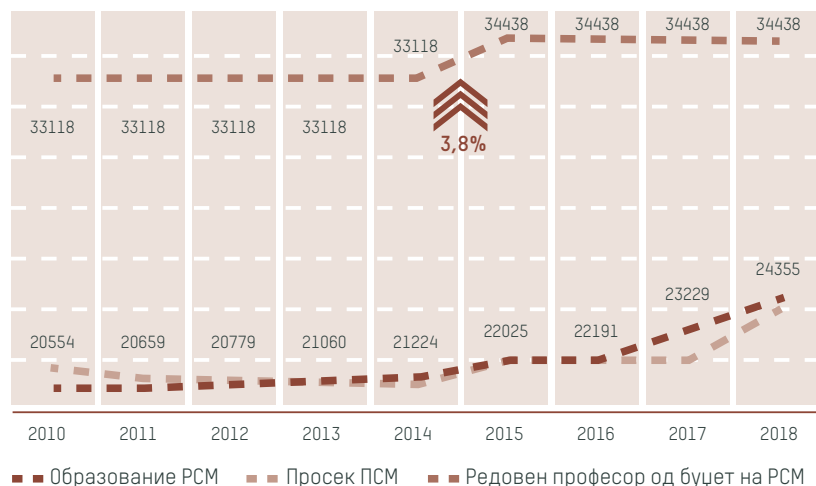


Графикон 5:
Тренд на пораст
на просечната
нето-плата
во секторите:
здравство,
образование
и култура во
последните 9
години

Што се однесува до порастот на платите на вработените во високото образование и науката кои се исплаќаат од основниот буџет на МОН, тој не го следи ниту трендот на покачување на платите во останатите степени на образование, ниту трендот на покачување на

просечната плата во Македонија. Имено, од 2010 до пред последното покачување во август 2019 година, нето-платите на вработените во јавните универзитети и научни установи биле покачени единствено во 2014 година за само 3,8 % (графико 6), што, за истиот период, е трипати помал процент од процентот на покачување на платите во целокупниот сектор образование, шест пати помал процент од процентот на покачување на платите во здравството, и речиси три и пол пати помал од процентот на раст на просечната плата во РСМ.

Тренд на порастот на платите од 2010 до 2018



Графикон 6:
Тренд на пораст на просечна нето-плата во РСМ, на просечна плата во образование, како и на просечна плата во високо образование и наука

1.3 Пресметка на платите од основниот буџет на МОН

Средствата што се исплаќаат од основниот буџет на МОН за исплата на платите за вработените на јавните универзитети и научни установи се пресметуваат согласно коефициенти. Основицата за пресметка на платите (коефициент 1) би требало да ја претставува платата на вработените со основно образование, односно најниската плата во државата.⁷⁵

Но, во практика, ваквата методологија за пресметка на плата не се почитува, односно платите не растат пропорционално со покачувањето на минималната плата во државата. Во пресметките на МОН, кога се покачува минималната плата, основицата за пресметка (најниската плата) и коефициентите остануваат исти, со што износот на најниската плата сè повеќе заостанува зад висината на минималната плата во државата. Доколку коефициентот за плата на редовен професор се помножи со минималната плата во РСМ, која во јануари 2019 година изнесуваше 12.507 денари, основната нето-плата што од основниот буџет се исплаќа за редовен професор би требало да изнесува 49.012 денари, а не 34.438 колку што исплаќа МОН. Со последното покачување на минималната плата, со кое таа изнесува 14.500 денари и согласно утврдениот коефициент од 3.921, основната нето-плата на редовен професор би требало да изнесува 56.854 денари, но средствата за плати кои ги исплаќа МОН остануваат непроменети.

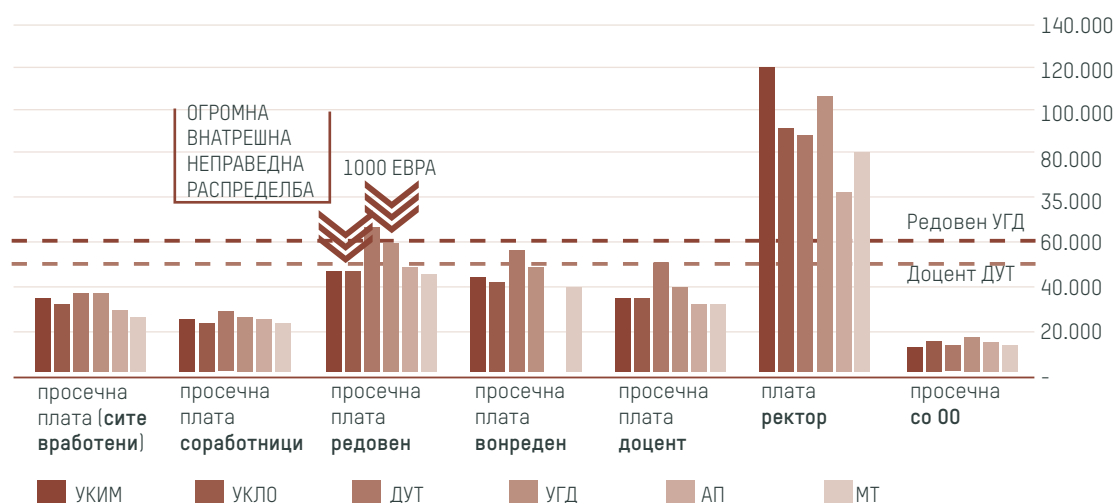
Според податоците добиени од МОН, државата за основна нето-плата на еден редовен професор издвојува само 34.438 денари, што претставува коефициент од 2.755 во однос на минималната плата во РСМ. За тоа колку нашата држава ги вреднува високото образование и науката, говори и податокот дека за основна нето-плата на редовен професор државата издвојува скоро 90 евра помалку отколку за плата на секретар со седиште во село или 75 евра помалку отколку за раководител на сектор од второ ниво.

⁷⁵ Види табела 1, како и истражувањето „Детектирање на постапката и критериумите за распределба на средствата на јавните универзитети и научни установи и законски основи за уредување на платите на вработените во одделот високо образование и наука“, стр. 61-64

1.4 Просечни нето-плати на вработените во јавните универзитети

Платите на вработените во јавните универзитети може да се формираат кумулативно: од средствата исплатени од основниот буџет на МОН и од средствата од самофинансирачките активности, односно од сопствените приходи на установите добиени по основ на партиципации и школарини, научноистражувачка и применувачка дејност, права од интелектуална сопственост, донации и др. Од графиконот бр. 7 станува очигледно дека ваквата практика доведува до големата нееднаквост во висината на платите што ги добиваат вработените на различните универзитети за исти работни места, односно за работни места со еднакво наставно-научно и соработничко звање, образование, обем, сложеност и одговорност на работните задачи. Во износите на просечните плати претставени на графикон бр. 7, вклучени се и додатоците за минат труд, односно прикажани се нето-платите на ниво на универзитети, како и за секое наставно-научно и соработничко звање одделно на ниво на универзитети.

Графикон 7:
Просечни исплатени
нето-плати на шесте јавни
универзитети во РСМ



На ниво на универзитети, најниска е просечната нето-плата којашто во јануари 2019 година е исплатена на најмладиот јавен универзитет „Мајка Тереза“ и изнесува 28.458 денари. Малку повисока просечна нето-плата е исплатена на универзитетот „Св. Апостол Павле“, кој е формиран во 2008 година и таа изнесува 28.953 денари. Вториот по старост универзитет во РСМ – УКЛО, исплатил просечна нето-плата во износ од 33.453 денари, додека на најстариот, најголемиот и најуспешниот универзитет во државата – УКИМ, просечната нето-плата изнесува 36.172 денари. Нешто повисока просечна нето-плата од УКИМ е исплатена на УГД Штип, основан во 2007 година, во износ од 36.605 денари, додека највисока просечна нето-плата е исплатена на универзитетот ДУТ од Тетово, кој е вклучен во јавниот високообразовен систем на РСМ во 2004 година и таа изнесува 36.907 денари. Овие податоци говорат дека, во случајот на УКИМ, УГД и ДУТ, висината на просечните нето-плати на ниво на универзитет не кореспондира со големината, староста, ниту, пак, со успешноста на универзитетите.⁷⁶ Разликата меѓу највисоката и најниската исплатена просечна нето-плата (ДУТ – МТ) изнесува 8.449 денари, додека разликата меѓу највисоката просечна нето-плата (ДУТ) и просечната нето-плата исплатена на ниво на УКИМ изнесува само 735 денари. Но, кога ќе се разложи просечната нето-плата пресметана на ниво на универзитет на просечните нето-плати исплатени на различни категории вработени (според наставно-научни и соработнички звања и работни места/степен на образование), разликите стануваат поголеми, додека кај платите на ректорите редоследот се менува.

76 Види графикон 3 - Година на основање на универзитетите и нивното место на светската ранг-листа (Webometrics – 2019)

Имено, платите на ректорите не го следат трендот на просечните нето-плати на нивните универзитети. Највисока нето-плата во износ од 120.000 денари е платата на ректорот на УКИМ – Универзитетот кој е на трето место по исплатена просечна нето-плата на ниво на универзитети. Втора по ред е нето-платата на ректорот на УГД со 102.829 денари, на исто место како и просечната нето-плата на целиот универзитет. Трета е нето-платата на ректорот на УКЛО – 90.115 денари, додека просечната нето-плата на УКЛО на ниво на универзитети е на четврто место. Дури четврта по големина е нето-платата на ректорот на ДУТ – 88.728 денари, и покрај тоа што на тој универзитет се исплаќа највисоката просечна нето-плата. Петта е нето-платата на ректорот на МТ и изнесува 80.556 денари, додека просечната нето-плата на ниво на универзитетот е последна. Најниска е платата на ректорот на АП во износ од само 62.177 денари, а просечната нето-плата на целиот универзитет е на претпоследно место.

Со исклучок на платите на ректорите, кај платите на наставниот кадар повторно највисоки се просечните плати на професорите и соработниците вработени во ДУТ и во УГД, додека најмладите универзитети, МТ и АП повторно имаат најниски просечни плати за наставниот кадар во сите наставно-научни и соработнички звања. И покрај тоа што на листата на Webometrics ДУТ е рангиран далеку зад УКИМ и зад УГД, просечната нето-плата на редовните професори на ДУТ изнесува 64.916 денари, по што следи УГД со 60.110 денари. Просечната нето-плата за редовен професор на УКИМ е далеку пониска и изнесува 48.147 денари, додека на УКЛО изнесува 48.034 денари. Последни се редовните професори на АП и МТ со 48.004, односно со 44.874 денари. И овие податоци, исто како и во случајот со просечните нето-плати на ниво на универзитет, говорат дека висината на просечната нето-плата којашто ја добиваат професорите вработени на различни универзитети, не кореспондира ниту со староста, ниту со големината, ниту со успешноста на универзитетот, односно со неговото рангирање на релевантните листи.⁷⁷ Ваквиот тренд на разлики во платите меѓу универзитетите се одржува кај сите наставно-научни и соработнички звања, а најкарактеристичен пример, кој ја покажува нееднаквоста при вреднувањето на трудот, е податокот дека просечната нето-плата за доцентите на ДУТ (50.203 денари) е повисока од просечните нето-плати за редовните професори на УКИМ, УКЛО, АП и МТ денари. Платите на наставниците во сите звања на УКИМ заостануваат и зад платите на наставниците на УГД Штип, иако на листата на Webometrics УКИМ е најдобро рангираниот универзитет од РСМ.

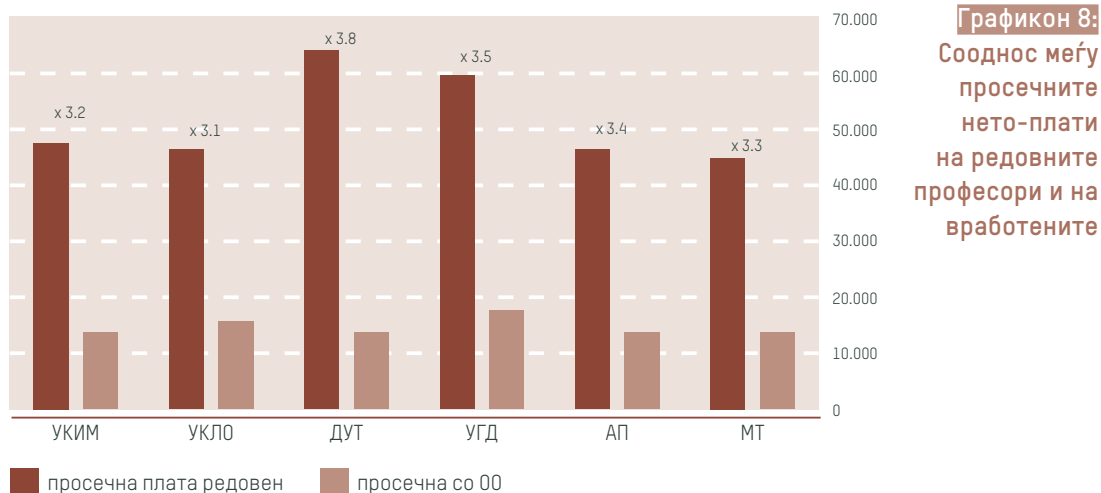
Но, она што е особено индикативно е податокот дека, додека разликата на просечната нето-плата на ниво на универзитет меѓу ДУТ и УКИМ изнесува само 735 денари во полза на ДУТ, разликата меѓу просечната нето-плата на редовните професори е многу поголема и изнесува дури 16.769 денари во полза на ДУТ; додека разликата во просечната нето-плата на ниво на универзитети меѓу УГД и УКИМ е само 433 денари во полза на УГД, разликата меѓу просечната нето-плата на редовните професори, исто така, видливо е поголема и изнесува 11.963 денари во полза на УГД. Речиси идентична тенденција постои и во споредбата на просечните нето-плати на ниво на универзитети и на ниво на просечните нето-плати за редовни професори меѓу ДУТ и УГД, од една страна, и УКЛО, од друга.

Едно од објаснувањата кое се дава за разликата во платите на наставниот кадар вработен на различните универзитети е фактот што ДУТ и УГД се финансиски интегрирани универзитети, па средствата од сопствените приходи рамномерно се делат на сите вработени на универзитетот, наспроти УКИМ и УКЛО, кај кои, поради финансиската независност на единиците, платите се формираат согласно финансиската моќ на секоја од единиците одделно. Но, различната организациска поставеност на универзитетите не нуди одговор за тоа од каде произлегуваат отстапувањата меѓу висината на просечната нето-плата на ниво на универзитет и онаа на ниво на различни категории вработени. Дека моделот на внатрешната организација (целосно – нецелосно интегриран универзитет), не е причина за отстапувањето меѓу висината на просечната плата на ниво на универзитет и висината на

просечната плата на ниво на одделни категории вработени говори и податокот дека и во споредбата меѓу два целосно интегрирани универзитети – ДУТ и МТ, се зголемува разликата меѓу просечните нето-плати за редовните професори, која изнесува дури 20.042 денари, во однос на разликата меѓу просечните нето-плати на ниво на универзитети, која изнесува 8.449 денари во полза на ДУТ.

Но, затоа, доколку се направи споредба меѓу соодносот на највисоката и најниската просечна нето-плата на ниво на универзитети, односно споредба меѓу соодносот на просечната нето-плата за редовните професори и за вработените со основно образование исплатени на секој од универзитетите одделно (графикон 8), ќе се покаже дека редовните професори на ДУТ примаат 3,8 пати повисока просечна нето-плата од вработените со основно образование, а дека на УГД таа разлика е 3,5 пати – што кај двата универзитета претставува отстапување од коефициентот кој е утврден во методологијата за определување плати на МОН и кој изнесува 3.291. На УКИМ и на УКЛО соодносот меѓу највисоката и најниската плата е помал од коефициентот на МОН и изнесува 3,2, односно 3,1, кај МТ е минимално повисок од коефициентот на МОН и изнесува 3,3, додека кај АП оваа разлика е нешто повисока од коефициентот на МОН и изнесува 3,4.

Процеси на нето-плати за РЕДОВЕН професор, за вработен со ОО и коефициент



со основно образование на ниво на универзитети и коефициент

Овие податоци укажуваат на тоа дека на оние универзитети на кои просечната нето-плата на редовен професор е највисока (ДУТ и УГД), највисока е и разликата меѓу просечната нето-плата на редовните професори и на вработените со основно образование, односно на вработените со највисока и со најниска просечна нето-плата. Од ова произлегува дека во внатрешните акти на универзитетите за распределба на средствата и за определување на платите од средствата од сопствените приходи, овие два универзитета не ги следат утврдените коефициенти во методологијата на МОН за определување на платите на вработените на јавните универзитети. Дали има и кои се другите фактори што влијаат на висината на платите, ќе биде анализирано во вториот дел од ова истражување.

Што се однесува до споредбата со платите на академскиот кадар од регионот, станува видно дека освен просечните нето-плати (во кои се вклучени додатоците за минат труд) на редовните професори на ДУТ и на УГД, на останатите универзитети, дури ни со додадените средства од сопствени приходи, просечните нето-плати на редовните професори не можат ниту да им се приближат на основните нето-плати (во кои не се вклучени додатоците за минат труд), што на нивните колеги од регионот им се исплаќаат од буџетите на државите.⁷⁸

Од анализата на платите на вработените на различните јавни универзитети во РСМ може да се утврди дека постои голема и неоправдана разлика меѓу платите на вработените (со исти звања и на исти работни места) на различните универзитети, која не кореспондира со големината, староста или успешноста на универзитетите. Исто така, на некои од универзитетите разликата меѓу највисоката просечна нето-плата и најниската просечна нето-плата отстапува од утврдениот коефициент во методологијата на МОН за определување на платите на вработените во јавните универзитети, што укажува дека на ниво на држава не постои унифициран критериум според кој во практика – во актите на универзитетите, се уредува формирањето и распределбата на платите од средствата од сопствените приходи на универзитетите. Дополнително, од неформалните разговори со раководни лица на универзитетите, како и од спроведеното интервју со претставниците на МТСП и на МФ, може да се извлече заклучок дека висината на платите, покрај финансиската моќ на универзитетите, зависи и од одобрената вкупна маса на средства за исплата на плати, која без формално прецизирани критериуми ја определуваат ресорните министерства и не секогаш кореспондира со расположливите средства од сопствените приходи на универзитетот.

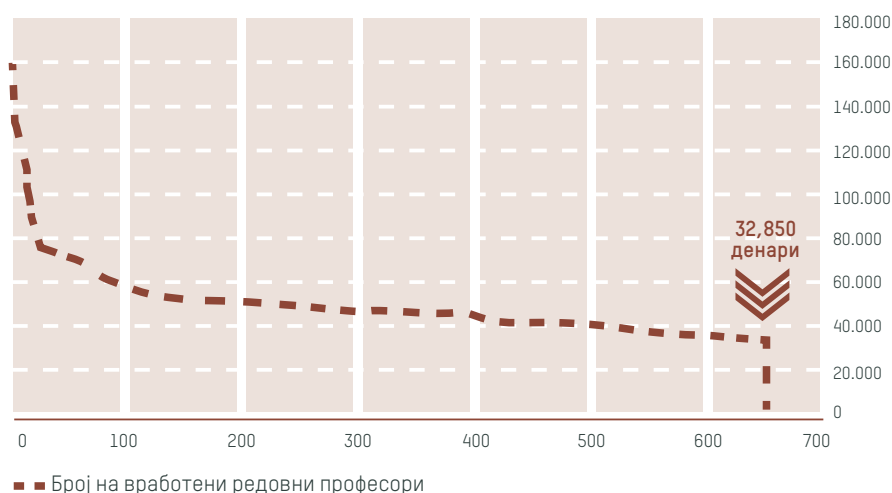
1.5 *Просечни нето-плати на вработените во делумно интегрираните јавни универзитети*

На помладите универзитети во РСМ, кои со закон се формирани како целосно интегрираните универзитети – ДУТ, УГД, „Мајка Тереза“ и „Апостол Павле“, платите се исплаќаат од централната сметка на универзитетот и во идентичен износ за секој од вработените соодветен на звањето, односно на работното место. Со други зборови, без разлика на која единица или организациона единица на универзитетот се вработени, лицата со исто звање и на исто работно место/образование примаат иста плата. Од друга страна, кај најстарите, делумно интегрираните универзитети – УКИМ и УКЛО, секоја од единиците има сопствена (под)сметка и самостојно располага со средствата од сопствените приходи. Поради тоа што платите се формираат од средствата од основниот буџет и од средствата од сопствените приходи на установата (единиците во состав на овие универзитети – факултетите и институтите, се третираат како установи) висината на платите на вработените на УКИМ и УКЛО се разликува во зависност од тоа во која единица се вработени, како и од начинот на кој во внатрешните акти на единицата се регулирани распределбата и определувањето на платите од средствата од сопствените приходи. Дополнително, секоја од единиците треба да добие одобрение од МТСП за покачување на платите со средствата од сопствените приходи. Сето ова доведува до тоа, на двата најстари универзитети во РСМ, трудот на вработените со исти звања и на исти работни места различно да се вреднува на секоја од единиците во нивниот состав.

1.5.1 *Просечни нето-плати на вработените во различните единиците на УКИМ*

Најдрастичен пример за нееднаквоста на платите меѓу вработените со исти звања е прикажан на графикон бр. 8, на која е претставен спектарот на нето-платите на редовните професори на УКИМ.

Спектар на нето-плати на редовните професори на УКИМ (во денари)

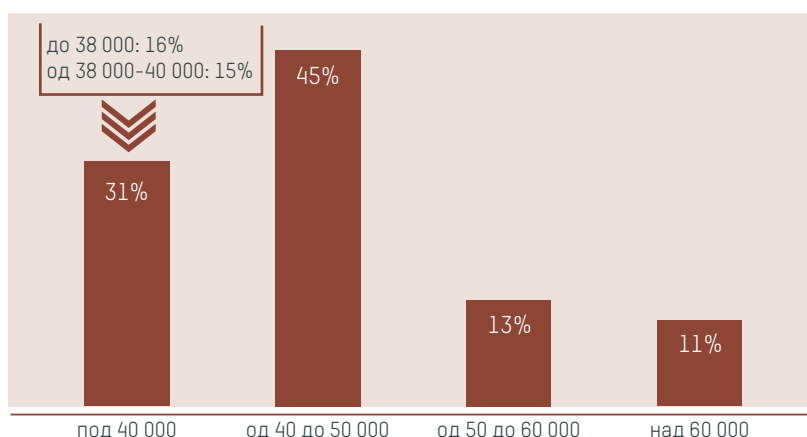


Графикон 8:
Спектар на исплатени нето-плати на редовните професори на УКИМ

Најниската нето-плата на редовен професор на УКИМ изнесува 32.850 денари, а точно дванаесет редовни професори примаат нето-плата пониска од средствата кои МОН ги издвојува за основна нето-плата на редовен професор во износ од 34.438 денари. Само 69 редовни професори примаат нето-плати повисоки од 60.000 денари, но меѓу нив се вбројуваат и платите со вклучени функционални додатоци – декански и продекански додатоци, како и додатоци за шефови на катедри (кои кај голем број единици не беше возможно да се детектираат со цел да бидат исклучени од анализата).

Што се однесува до дистрибуцијата на платите на УКИМ (графикон 9), 102 редовни професори, или дури 16% од вкупниот број редовни професори, примаат нето-плати пониски од 38.000 денари – износ кој претставува претпоставена долна граница за нето-плата во која е вклучен соодветен додаток за минат труд. Овој податок говори дека одредени единици воопшто немаат сопствени средства или дека немаат доволно средства за исплата на додатоците за стаж во полн износ. Дополнителни 15% од редовните професори примаат нето-плата од 38.000 до 40.000 денари – сосема е веројатно дека и меѓу нив има такви кои не примаат додаток за минат труд во полн износ, доколку се земе предвид претпоставената горна граница за нето-плата со максимален додаток за стаж од 20%, а која изнесува 41.326 денари. Според овие податоци, а согласно законски загарантираното право на додаток на плата за минат труд, само стотина редовни професори на УКИМ имаат право да ги тужат единиците и универзитетот за неисплатени средства по овој основ. Ако на оваа бројка се додадат и вработените со пониски звања, како и вработените од редот на ненаставниот кадар, бројот на вработени на УКИМ кои не го остваруваат своето законско право на додаток на плата за минат труд ќе биде многу поголем.

Дистрибуција на платите на редовните професори на УКИМ (јануари 2019) во %

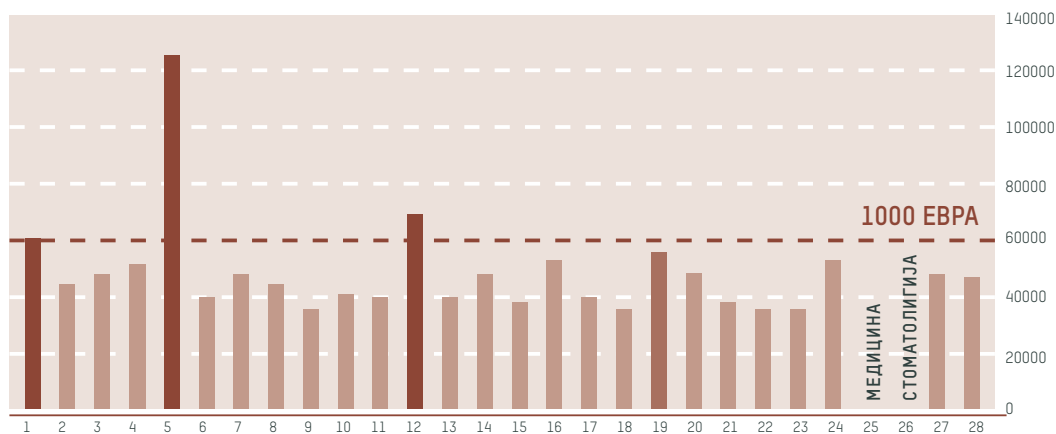


Графикон 9:
Дистрибуција на платите на редовните професори на УКИМ во %

Нешто помалку од половина од редовните професори на УКИМ примаат плата меѓу 40.000 и 50.000 денари, сума што го претставува износот кој го исплаќа МОН од основниот буџет „надополнет“ за максимум 20% со средства од сопствени приходи на единицата, а во која е вклучен додаток за минат труд кој, исто така, се исплаќа од сопствените средства на единицата. Само 13% од платите на редовните професори на УКИМ се приближуваат до сумата којашто би требало да ја исплаќа МОН, доколку ја почитува сопствената методологија за определување плата, односно утврдениот коефициент за звањето и утврдената минимална плата во државата како основица за пресметка (56.854 денари). Најмалиот дел, 11% од вкупниот број редовни професори на УКИМ, се приближува, но и ги надминува платите на колегите од другите универзитети во земјата и во регионот.

Од графикон бр. 10 може да се видат драстичните разлики меѓу исплатените просечни нето-плати на редовните професори вработени на различните единици на УКИМ. Само на две единици на УКИМ просечната нето-плата на редовните професори е над границата од 60.000 денари, а на една единица изнесува точно 60.000 денари. Најниската просечна нето-плата за редовни професори изнесува само 36.194 денари (единица бр. 23), а највисоката дури 122.205 денари (единица бр. 5), што претставува разлика од 3,38 пати. Со други зборови, редовните професори вработени во единицата бр. 23 примаат за 28.722 денари пониска просечна нето-плата од колегите од ДУТ, или за 86.011 денари пониска просечна нето-плата од колегите од единицата бр. 5 при истиот универзитет.

Графикон 10:
Просечна нето-плата на редовен професор
на секоја од единиците на УКИМ



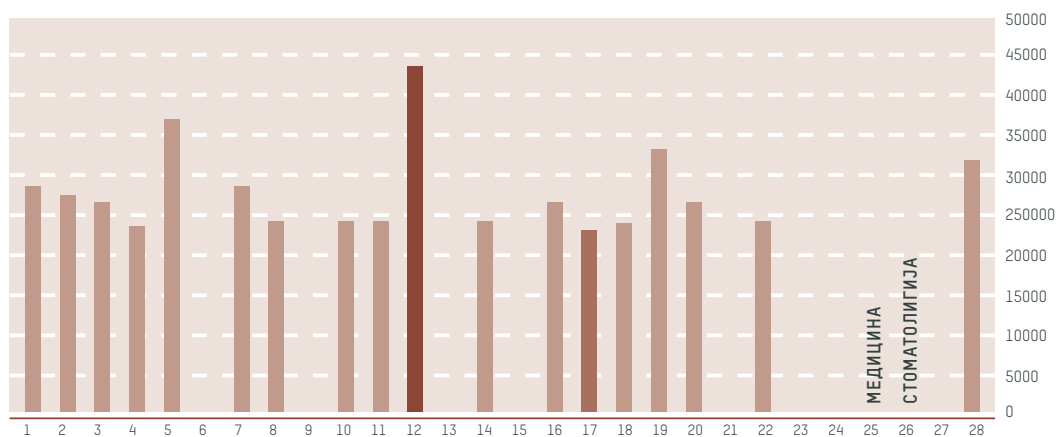
Дополнително, на вкупно осум единици просечната нето-плата за редовен професор изнесува под 40.000 денари, што упатува на тоа дека на вработените во овие единици не им се исплаќа додатокот за минат труд во полн износ. Овие единици, односно Универзитетот како работодавач, може да бидат тужени од страна на своите вработени со што, во недостиг на средства, би се блокирало нивното работење.

Разликите меѓу просечните нето-плати на редовните професори вработени на различни единици на УКИМ се повторуваат и кај платите на вонредните професори, како и на доцентите.

Но, просечните нето-плати на асистентите на одделните единици не секогаш ги следат платите на своите професори. Пример за тоа е единицата со највисока просечна плата на редовен професор на УКИМ (ед. бр. 5), на која не се исплаќа највисока просечна нето-плата на асистент.

Графикон 9:

Просечна плата на соработниците на секоја од единиците на УКИМ

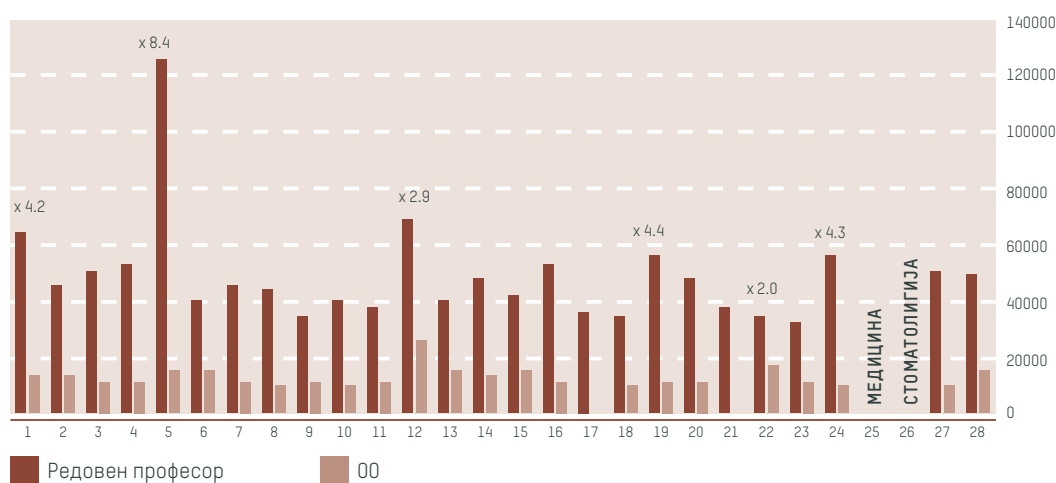


Од графиконот бр. 11 може да се види дека највисоката просечна нето-плата за асистенти се исплаќа на единицата број 12 и изнесува 44.202 денари, што претставува повисок износ од просечната нето-плата за редовни професори на дури 12 други факултети/институти при УКИМ (графикон 10). Куриозитет претставува и фактот што просечната нето-плата на вработените со основно образование во единицата број 12 (графикон 12) е повисока од просечната нето-плата на асистентите вработени во единицата број 17 и е минимално пониска од просечната нето-плата на асистентите од други шест единици.

Што се однесува до соодносот меѓу највисоката и најниската плата, кој според методологијата на МОН е еквивалентен на коефициентот 3.921, повторно се забележуваат разлики меѓу единиците.

Графикон 12:

Сооднос на просечна нето-плата на редовни професори и просечна плата на вработени со основно образование на секоја од единиците на УКИМ



Од графиконот бр. 12 може да се види дека голем број единици на УКИМ се движат во рамките на предвидените коефициенти, односно во рамките на определениот сооднос меѓу највисоката и најниската плата, што покажува дека зголемувањето на платите од сопствените средства се врши преку пропорционално зголемување на платите на сите вработени во единицата. Но драстичен пример за отстапување од утврдениот коефициент на МОН се единиците со број 5 и број 22. На единицата број 5, кај која просечниот износ на нето-плата

за редовен професор е највисок, разликата меѓу највисоката и најниската просечна плата изнесува дури 8,4 пати; на единицата број 22 таа разлика е најмала, односно само двојна, но затоа, пак, редовните професори во просек примаат втора најниска плата на целиот универзитет – нешто над износот за основна нето-плата што го исплаќа МОН. Кај единиците број 1, 19 и 24 коефициентот за редовните професори е нешто повисок од определениот во методологијата на МОН. Во рамки на единицата број 12, кај која просечната нето-плата на редовните професори е втора по големина на целиот универзитет, таа е само 2,9 пати повисока од најниската плата.

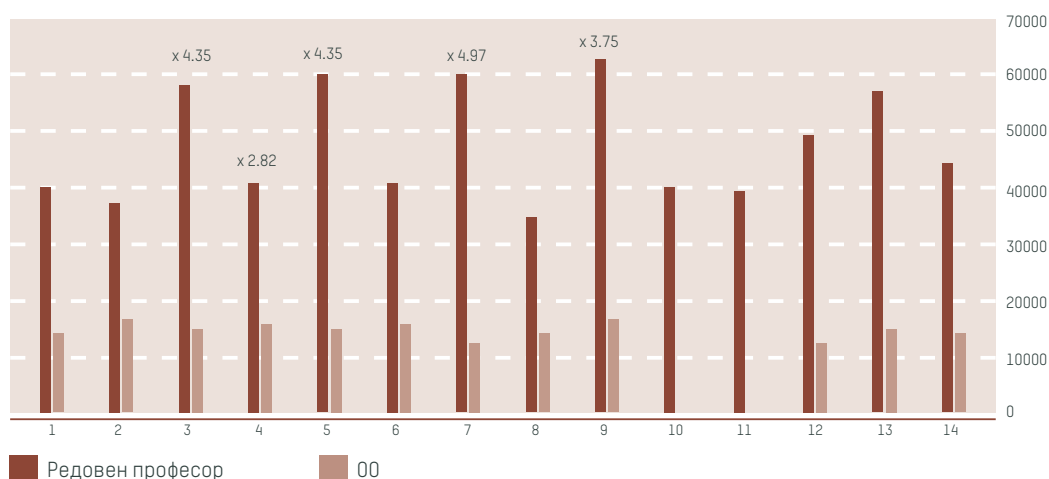
Од наведените примери може да се види дека не само што постои голема и неоправдана разлика меѓу платите на вработените со исти звања и работни места на различните единици на УКИМ, туку дека на некои единици постои голема разлика во платите меѓу вработените во самата единица, односно меѓу вработените со различни наставно-научни звања и работни места. Ваквите разлики упатуваат на заклучок дека на ниво на универзитетот не постои унифициран критериум според кој понатаму – во актите на единиците, се уредува формирањето и распределбата на платите од средствата од сопствените приходи на единиците, како и тоа дека висината на платите во делот на средствата од сопствените приходи зависи од финансиската моќ на секоја од единиците и од одобрената вкупна маса на средства за исплата на плати, која без формално прецизирани критериуми ја определуваат МТСП и МФ.

1.5.2 Просечни нето-плати на вработените во различни единици на УКЛО

Иако не во толку драстична форма како кај УКИМ, но разлика во просечните нето-плати за исто звање и работно место, постои и меѓу платите на вработените на различните единици на УКЛО, што може да се види од графиконот бр. 13.

Графикон 13:

Просечни нето-плати на редовните професори на УКЛО и сооднос со просечните нето-плати на вработените со основно образование



Најниска просечна нето-плата им се исплаќа на редовните професори вработени на единицата бр. 8, во висина од 34.417 денари, скоро двојно помалку од највисокиот просечен износ што им се исплаќа на редовните професори на единицата бр. 9, кој изнесува 62.294 денари. Од наведениот износ за просечна нето-плата на единицата бр. 8 се гледа дека не само што на овие професори воопшто не им се исплаќа додаток на платата за минат труд, туку просечниот износ на нивната основна плата е помал дури и од средствата што за основна нето-плата се издвојува од основниот буџет на МОН. Просечната нето-плата за

редовен професор на единицата број 2 изнесува 37.998 денари – речиси идентичен износ со претпоставената долна граница за нето-плата со вклучен додаток на плата за минат труд. Но, затоа, на нешто повеќе од една третина од единиците, или на пет од вкупно четиринаесет, просечната нето-плата на редовен професор се движи околу 60.000 денари, а на седум единици од 40.000 до 50.000 денари. На три од петте единиците со највисоки плати, разликата меѓу просечната највисока и просечната најниска нето-плата е забележливо поголема од коефициентот предвиден во методологијата на МОН. На единицата бр. 9, кај која просечната нето-плата на редовните професори е највисока и изнесува 62.294 денари, отстапувањето е нешто помало, но сепак разликата меѓу највисоката и најниската просечна нето-плата е 3.75 пати и е поголема од утврдениот коефициентот за звањето редовен професор во методологијата на МОН.

И од анализата на платите на различните единици на УКЛО, може да утврди дека постои голема и неоправдана разлика меѓу платите на вработените (со исти звања и на исти работни места) на некои од единиците, иако не во толку драстичен степен како кај УКИМ. Исто така, на некои од единиците постои поголема разлика меѓу платите на вработените со највисокото наставно-научно звање и на оние со најниска плата од предвидената разлика во методологијата на МОН. Ваквите разлики и отстапувања упатуваат на заклучок дека на ниво на Универзитетот не постои унифициран критериум според кој понатаму – во актите на единиците, се уредува формирањето и распределбата на платите од средствата од сопствените приходи на единиците, како и тоа дека висината на платите во делот на средствата од сопствените приходи зависи од финансиската моќ на единицата. Исто како и во случајот на УКИМ, од неформалните разговори со раководните лица на единиците, како и од спроведеното интервју со претставниците на МТСП и на МФ може да се извлече заклучок дека висината на платите, покрај финансиската моќ на единиците, зависи и од одобрената вкупна маса на средства за исплата на плати, која без формално прецизирани критериуми ја определуваат надлежните министерства и не секогаш кореспондира со расположливите средства од сопствените приходи на единицата.

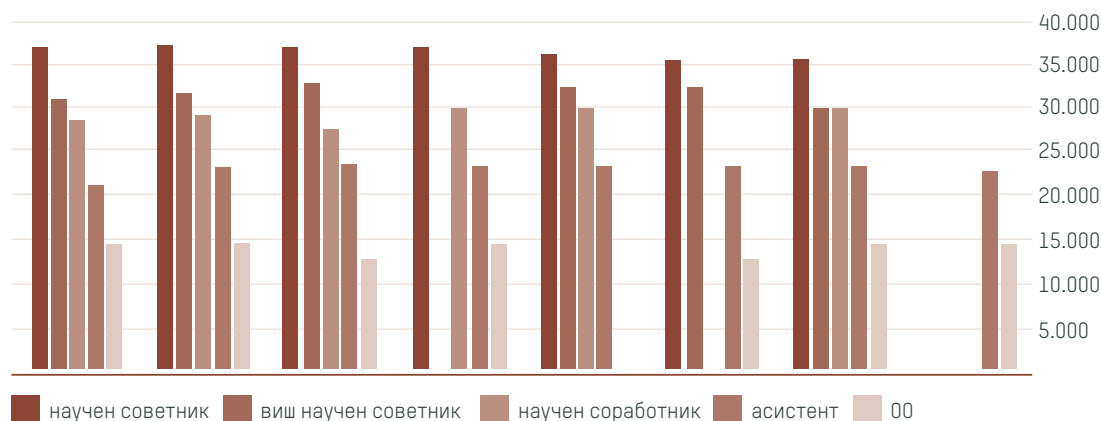
1.6 *Просечни нето-плати на вработените во јавните научни установи*⁷⁹

Кај сите јавни научни установи во РСМ (графикон 15) платите се идентични или со минимални отстапувања соодветствуваат на висината на средствата кои се исплаќаат од основниот буџет на МОН, а се определени според методологијата за определување плати согласно утврдени коефициенти за научни и соработнички звања кај истражувачкиот кадар, односно за степен на образование кај административно-техничкиот кадар. Од анализата на буџетите на МОН е видно дека во 2009 година на јавните научни установи им е ускратена можноста да исплаќаат дел од платите со средства од сопствените приходи. Дури во Буџетот за 2016 година повторно се појавуваат износи за плати на сметката за сопствени приходи на јавните научни установи и веројатно оттогаш висината на платите на вработените на различните јавни научни установи почнува да се разликува.

79 Како што е посочено во воведот, истражувањето е работено врз основа на податоците добиени од МОН за месец јануари 2019 година. По одлука на Владата за зголемување на платите на вработените во седум јавни научни установи, во октомври 2019 вработените во јавните установи формираа засебен синдикат кој потпиша поединечни колективни договори на ниво на работодавач, во седум од вкупно осум јавни научни установи. Во овие колективни договори е регулирано додатокот за минат труд да им биде исплаќан од основниот буџет на МОН, а платите им беа зголемени за 25%.

Просечни плати на јавните научни установи (јануари 2019)

Графикон 14:
Просечни исплатени
нето-плати на
вработените во јавните
научни установи



Просечните нето-плати на научните советници вработени на различните јавни научни установи се движат од 34.446 до 36.969 денари, што претставува разлика од 2.523 денари. Највисоката просечна нето-плата за научен советник се исплаќа на единицата бр. 2, а најниската на единиците бр. 6 и бр. 7. Просечните нето-плати за научен советник на останатите јавни научни установи се движат околу 35.000 денари. Со други зборови, и кај јавните научни установи има разлики меѓу платите на вработените со исто звање и работно место кои се вработени на различните јавни научни установи, но тие разлики не се толку големи како кај универзитетите. Кај најголем дел од јавните научни установи висината на просечната нето-плата за научен советник е речиси идентична со износот кој за ова звање им се исплаќа од основниот буџет на МОН. Просечните нето-плати за вработените со научно звање научен советник, звање кое е во ист ранг со наставно-научното звање редовен професор, се далеку пониски од просечните нето-плати на редовните професори на сите јавни универзитети, како и од просечните нето-плати на редовните професори на најголем дел од единиците на УКИМ и на УКЛО. Истото се забележува и кај платите на останатите научни и соработнички звања, како и кај платите на административно-техничкиот кадар. Тоа покажува дека институтите немаат средства од сопствени приходи кои би можеле да ги искористат за исплата на плати, па дури и дека немаат или немаат доволно средства ниту за исплата на додатоците за минат труд кои се загарантирани со закон.

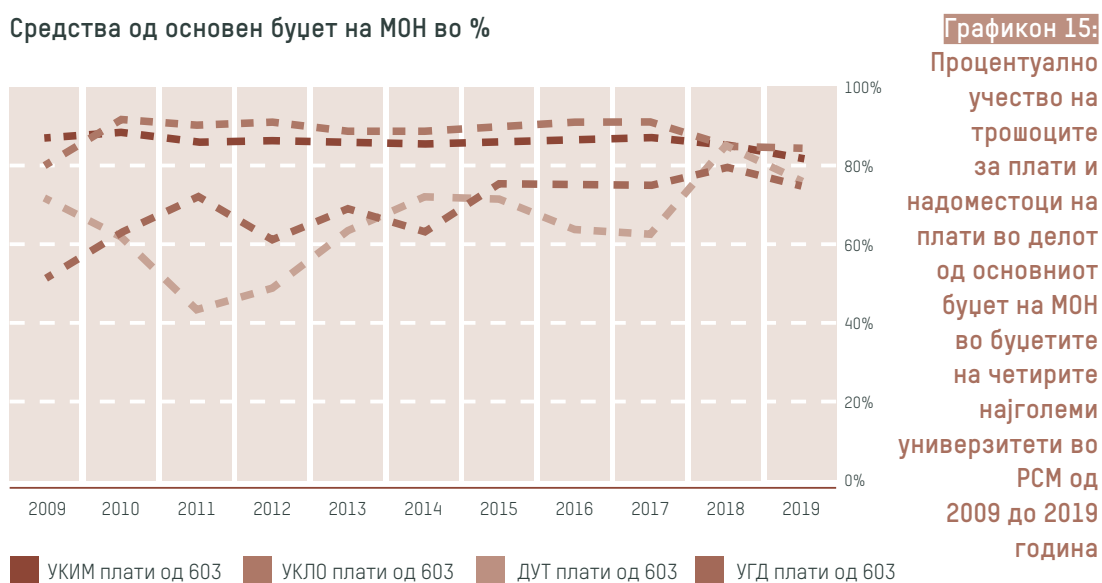
Оттаму, може да се заклучи дека и кај јавните научни установи висината на платите зависи од финансиската моќ на секоја од установите, но поради тоа што установите воопшто немаат или имаат многу малку средства од сопствени приходи разликата меѓу платите на вработените со исто звање и на исто работно место на различните јавни научни установи не е голема. Истиот заклучок се однесува и на внатрешната дистрибуција на платите, односно на соодносот меѓу највисоките и најниските просечни нето-плати на различните установи.

1.7 Учество на трошоците за плати и надоместоци на плати во буџетите на јавните универзитети

Од досегашното истражување на законската регулатива за креирање на буџетите, како и од спроведените интервјуа со претставниците на МОН, МФ и МТСП, произлегува дека МФ ја определува буџетската рамка за корисниците од прва линија (министерствата), поаѓајќи од историските податоци за различните категории на расходи, а потоа ресорното министерство (МОН), без претходно определени критериуми, ги распределува средствата на своите корисници следејќи го истиот принцип на историска состојба во претходните три

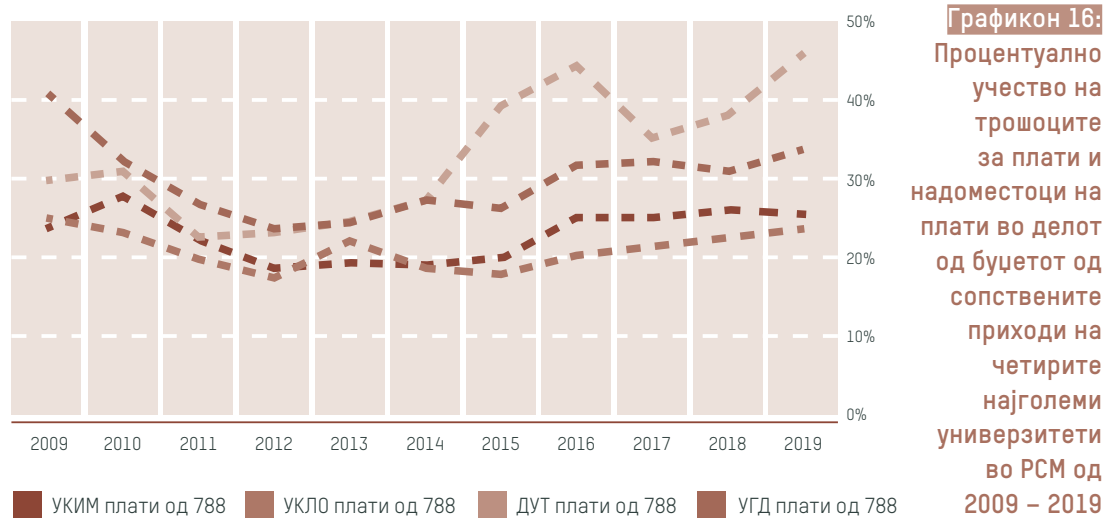
години. Поради тоа што во буџетот на државата, како и во буџетите на крајните корисници, покрај средствата од општите даноци се вклучени и средствата од самофинансирачките активности на јавните установи, висината и структурата на трошоците во делот од буџетот кој е од сопствените приходи на универзитетите во голема мера зависат од однапред проектираната буџетска рамка од страна на МОН, со што е ограничена нивната финансиската автономија. Следствено, и висината на средствата за исплата на плати и надоместоци на плати од сопствените приходи зависи од тоа колкав дел од средствата од сопствените приходи му определил МОН на секој од универзитетите одделно за таа намена во буџетот за тековната година. Поради тоа, постојат разлики во учеството на трошоците за плати и надоместоци на плати во буџетите на различните универзитети, како во делот на средствата од основниот буџет на МОН така и во делот на средствата од сопствените приходи на универзитетите.

Средства од основен буџет на МОН во %



Од графиконот бр. 15 видливо е дека најголемиот дел од средствата од основниот буџет на МОН за УКИМ се распределени на плати и надоместоци на плати. Од 86,39 % во 2009 година, во 2010 тие достигнуваат цели 88,28 %, за постепено овој процент да почне да опаѓа и во 2019 година да изнесува 81,85 %. И кај УКЛО, со исклучок на 2009 година кога учеството на делот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН паѓа малку под 80 %, сите останати години тој е уште повисок од процентот на УКИМ и се движи меѓу 83,40 % за 2019 година и 91,73 % во 2010 година. Но, во случајот на ДУТ, процентот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН сè до 2018 година не надминува 70,37 % – процент издвоен во 2015 година. Во 2011 година делот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет паѓа на само 42,88 %. Со исклучок на 2018 година, кога процентот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет изнесува 83,50 %, сите други години тој процент е далеку понизок од оној кај УКИМ и УКЛО. И во буџетите на УГД за анализираниот период, исто така, може да се констатира дека учеството на трошоците за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН се движи од шеесетина до максималните 78,97 % во 2018 година или од 10 % до 20 % помалку отколку во буџетите на УКИМ и на УКЛО. Но, ако се анализираат буџетите во делот на средствата од сопствените приходи на универзитетите, соодносот е сосема поинаков.

Средства од сопствени приходи во %



Од сопствените приходи УКИМ издвојува многу помал процент за плати и надоместоци на плати: во 2009 издвојува 24,58 %, во 2012 издвојувањето за плати паѓа на само 17,35%, за постепено да се зголемува и во 2019 да изнесува 23,85 %. Слична е распределбата и кај УКЛО. Со исклучок на 2008 година, кога за плати и надоместоци на плати од сопствените приходи се издвоени цели 40,86 %, во другите години издвојувањата за оваа намена се малку повисоки отколку кај УКИМ и се движат од најнискиот процент – 18,46 % во 2012, до највисокиот во 2010 кој изнесува 27,93 %. Но, од буџетите на ДУТ е видно дека од 2012 почнува да расте процентот на трошоците за плати и надоместоци на плати од сопствените приходи на Универзитетот, за во 2019 година тој да изнесува дури 45,67 % – двојно повисок процент од оној на УКИМ и на УКЛО. Што се однесува до делот на буџетот од сопствените приходи на УГД, во 2014, односно во 2016 година видно е зголемен процентот на средствата за плати и надоместоци на плати, за во 2019 година тој трошок да изнесува 33,54 % од вкупните средства од сопствените приходи на УГД. И во овој случај, процентот од буџетот од сопствени приходи наменет за плати и надоместоци на плати е далеку повисок од оној на УКИМ и на УКЛО.

Зголемувањето на средствата од сопствените приходи за плати и надоместоци на плати во апсолутен износ, кое станува видно во буџетите на ДУТ за 2015 година (околу 60 %) и 2016 година (околу 20 %), е многу повисоко од зголемувањето на вкупните средства од сопствените приходи на ДУТ во буџетите за истата година. Станува очигледно дека токму во овие две години, при креирање на буџетите на ДУТ, МОН отстапува од принципот на „историска состојба“ во делот на трошоците за плати и надоместоци на плати и на тој начин дава можност за покачување на платите на вработените на ДУТ. Следствено, согласно постојната практика, со голема сигурност може да се претпостави дека во овој период МТСП, по добиено позитивно мислење од МФ, на ДУТ му дало одобрение речиси за двојно зголемување на масата пари за исплата на плати и надоместоци на плати, со што е зголемена разликата меѓу висината на платите на ДУТ и на останатите универзитети. Видливо зголемување на предвидените средства од сопствените приходи наменети за плати и надоместоци на плати во апсолутен износ може да се забележи и во буџетите на УГД за 2011 година (околу 30 %), 2014 година (околу 20 %), 2015 година (околу 10 %) и во 2016 година (околу 30 %). Благодарение на отстапувања во наведените четири години од претходната (историска) состојба на буџетот на УГД во делот на средствата за плати и надоместоци на плати од сопствените приходи, просечните плати на УГД се веднаш зад просечните плати на ДУТ, односно се повисоки од платите на УКИМ и на УКЛО, како и на АП и МТ.

Од анализата на буџетите на четирите најголеми јавни универзитети може да се постави корелација меѓу висините на платите на ниво на универзитет и структурата на буџетот на

универзитетот. Имено, од една страна, колку е поголем процентот на средствата од основниот буџет за плати и надоместоци на плати за сметка на останатите трошоци на универзитетот и колку е понизок процентот на средствата за плати и надоместоци на плати од сопствените средства на универзитетот за сметка на останатите трошоци (УКИМ и УКЛО), толку се пониски просечните плати на универзитетот. И обратното, колку е повисок процентот на средствата од сопствените приходи на универзитетот за исплата на плати и надоместоци на плати во однос на останатите трошоци и колку е понизок процентот на средствата од основниот буџет за плати и надоместоци на плати за сметка на останатите трошоци на универзитетот (ДУТ и УГД), толку се повисоки просечните плати на универзитетот. Ваквата појава е поврзана и со висината на средствата кои се определуваат од основниот буџет на МОН за материјалните трошоци поврзани со работењето на универзитетите и вложувањата во капитални објекти, опрема и машини, но, исто така, и со висината на реалните трошоци за реализација на дејноста на различните универзитети, особено во делот на комуналните услуги, односно со распределбата на средствата за различни видови расходи. Со други зборови, колку помалку средства од основниот буџет на МОН добиваат универзитетите за раздолжување на реалните материјални и други трошоци, толку помалку средства од сопствените приходи може да употребат за исплата на плати и надоместоци на плати.

Но, истовремено, висината на платите на секој од универзитетите зависи и од можноста што му е дадена на секој од универзитетите одделно за алокација на поголем износ на средства, односно за зголемување на масата за исплата на плати и надоместоци на плати од сопствените приходи. Оваа можност, покрај однапред поставената буџетска рамка од страна на МОН за секој од универзитетите, зависи и од одобрението што МТСП го издава или не го издава по претходно добиено мислење од МФ. Креирањето на буџетската рамка од страна на МОН, како и одобрението за зголемување на масата средства за исплата на плати и надоместоци на плати што го дава МТСП, се донесуваат без формално утврдени критериуми, односно еднострано од страна на надлежните министерства и не секогаш го следат воспоставениот принцип на креирање буџет согласно историска состојба. Доказ за тоа се видливите зголемувања на трошоците за плати и надоместоци на плати од сопствените средства во буџетите на универзитетите ДУТ и УГД, и тоа во неколку наврати, што пак, од друга страна, посредно ги потврдува изјавите на некои од раководните лица на универзитети и единици за постоење арбитрарност во процесот на одлучување од страна на надлежните министерства.

2. СТРУКТУРА НА ВРАБОТЕНИТЕ НА ЈАВНИТЕ УНИВЕРЗИТЕТИ И НАУЧНИ УСТАНОВИ

Во Законот за високо образование (ЗВО), член 11, став 1, формално е осигурана кадровската автономија на универзитетите. Но, во пракса, кадровската автономија на универзитетите, односно вработувањето како на наставниот, така и на ненаставниот кадар е условено со согласности од страна на ресорното Министерство (МОН) и од Министерството за финансии (МФ), вклучително и на работни места за кои претходно во буџетот биле обезбедени финансиски средства, односно за испразнети работни места по основ пензионирање, отказ и слично, како и со висината на средствата за трошоци за плати и надоместоци на плати предвидени во годишните буџети на МОН.

Што се однесува до кариерното напредување на наставниот и на истражувачкиот кадар, тоа е условено единствено со исполнувањето на условите за избор во звање предвидени во ЗВО и во Законот за научноистражувачка дејност и не подлежи на други надворешни ограничувања, во смисла на определен/фиксен број места за одредено звање на ниво на установа со цел балансирање на делот од буџетот предвиден за трошоци за плати и надоместоци на плати или, пак, на структурата на звањата. Со други зборови, вработените лица на универзитетите и во јавните научни установи може да напредуваат во погорно звање

по истекот на определениот рок и доколку ги исполнуваат условите за избор во звање, без да чекаат да се „испразни“ соодветното место, односно да се ослободат средства за висока плата и надоместоци на плата соодветни на новото/погорно звање од испразнетите работни места по основ на пензионирање. Ваквата политика на кариерно напредување претпоставува константни флукуации на буџетите на установите во делот на плати и надоместоци на плати. При „автоматското“ напредување на наставниот и истражувачкиот кадар, доколку соодветен број лица не ја напуштат установата или не заминат во пензија, односно доколку не се ослободи маса средства еквивалентна на масата средства потребна за покачувањето на платите на лицата кои напредувале во звање, логично би било да се појави зголемување на буџетот во делот на плата и надоместоци на плата. И спротивното, доколку не се појавува зголемување на буџетот во делот на плати и надоместоци на плати или, пак, се забележува намалување на средствата за овој тип трошок, логично е да се претпостави дека на тој универзитет не биле пополнувани испразнетите работни места со истата динамика со која наставниот и административниот кадар заминувал во пензија.

Дополнително, во јавниот високообразовен систем на РСМ во изминативе скоро две декади беа вклучени, односно отворени четири нови универзитети и две јавни научни установи.⁸⁰ Отворањето и развојот на овие установи подразбира кадровско екипирање, односно дополнителни трошоци за платите на нововработениот наставен/истражувачки и административен кадар.

Но, од анализата на буџетите на МОН во делот на високото образование и науката од 2009 до 2019 година, видливо е дека вкупните средства од основниот буџет на МОН за исплата на плати и надоместоци на плати во високото образование се зголемени само за 16,3%, додека средствата за плати и надоместоци на плати за јавните научни установи се намалени за 9%. Во овој пораст, односно намалување на буџетите за плати и надоместоци на плати, вкalkулирано е и покачувањата на платите за вработените во јавниот сектор, кое е реализирано во 2014 година. Оттаму, реалното зголемување, односно намалување на масата средства од основниот буџет на МОН за исплата на плати и надоместоци на плати би изнесувало само 11,3 % вкупно зголемување за сите јавни универзитети и дури 14 % вкупно намалување на средствата за плати и надоместоци на плати за јавните научни установи.

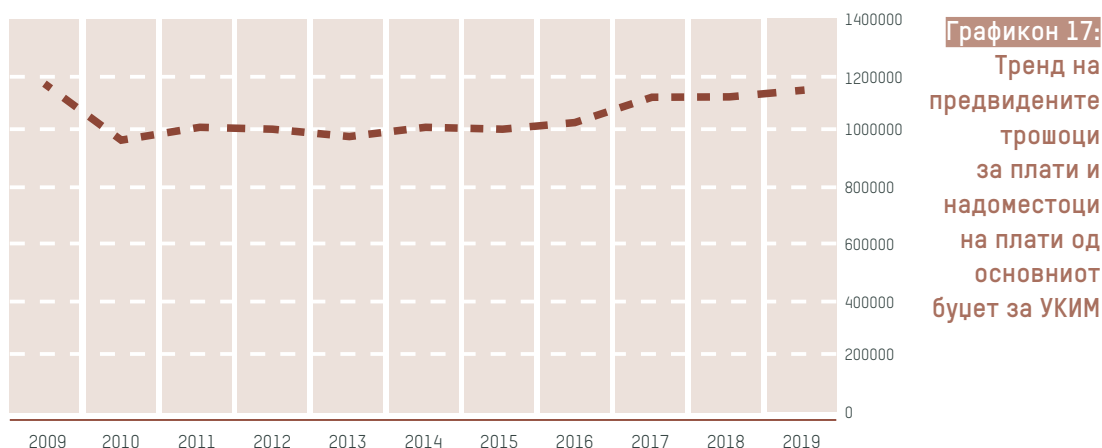
Но, од анализата на буџетите на четирите најголеми универзитети во РСМ, од 2009 до 2019 година, може да се забележи различен тренд на зголемување, односно намалување на буџетот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН кај секој од универзитетите одделно, што укажува на различен пристап од страна на МОН во однос на политика на вработување на секој од универзитетите.

2.1. Тренд на средствата од основниот буџет на МОН за плати и надоместоци на плати од 2009 до 2019 година на четирите најголеми универзитети во РСМ

Средствата за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за УКИМ (сл. 17) драстично се намалуваат во 2010 година, од 2010 до 2015 година стагнираат со минимални флукуации, од 2016 почнуваат благо и континуирано да растат, но, сепак, ниту во 2019 година не го достигнуваат износот од буџетот за 2009 година.

80 Државниот универзитет во Тетово е вклучен во јавниот високообразовен систем во 2004 година, Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип е отворен во 2007 година, Универзитетот „Св. Апостол Павле“ во Охрид во 2008 година и Универзитетот „Мајка Тереза“ во 2017 година. Од 2008 година почнува со работа и новата јавна научна установа – Институт за духовно и културно наследство на Албанците „Пјетр Богдани“, а во ноември 2015 е отворена јавната научна установа Филмска академија Охрид.

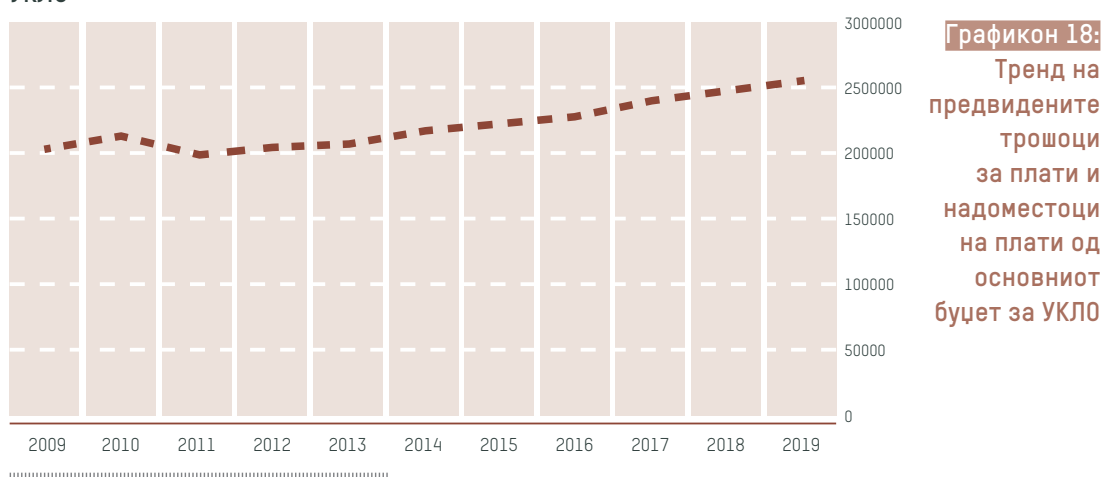
УКИМ



Овој тренд на намалување и на стагнација на трошокот за плати и надоместоци на плати во буџетите од 2009 до 2015 година говори дека во 2010 година се „изгубени“ голем број работни места на УКИМ, односно дека испразнетите работни места по основ на пензионирање и/или заминување на вработените не се пополнети со нови лица, а дека од 2010 до 2015 или никој од наставно-научниот кадар не напредувал во погорно звање (со повисока плата) или, пак, дека нивното напредување, односно повисоките плати биле исплатувани од средствата ослободени од испразнетите и непополнетите работни места. Дополнително, во 2014 година платите во јавниот сектор се зголемени за 5 %, но ова зголемување не се гледа во делот од буџетот наменет за плати на УКИМ, што говори дека тоа е компензирано со плати од испразнети работни места. Ваквиот тренд укажува дека во анализираниот период еден дел од испразнетите работни места на УКИМ не се пополнувани со нови вработени, како и дека зголемувањето на платите на наставно-научниот кадар по основ напредување во повисоко звање е исплаќано од средствата од испразнетите работни места. Дополнителен потврда што го поткрепува заклучокот дека во одредени периоди се изгубени дел од работните места на УКИМ е и податокот дека во буџетите за 2014, 2015 и 2016 година се наведени големи суми за плати и надоместоци на плати за привремено вработени лица⁸¹ коишто ги исплаќа Универзитетот од средствата од сопствените приходи.

Кај делот од основниот буџет за плати и надоместоци на плати на УКЛО (сл. 18) очигледно е дека во 2011 година се изгубени работни места во однос на претходните две години. Покачувањето на буџетот во 2014 соодветствува со покачувањето на платите на вработените во јавниот сектор од 5%, што говори дека или немало дополнителни трошоци за напредувања во повисоки звања или дека тие се компензирани со средства од испразнети и непополнети работни места. Слично како кај УКИМ, и во буџетот на УКЛО во 2014, 2015 и 2016 година постојат износи предвидени за исплата на плати и надоместоци на плати за привремени вработувања⁸² од сопствените приходи на Универзитетот.

УКЛО



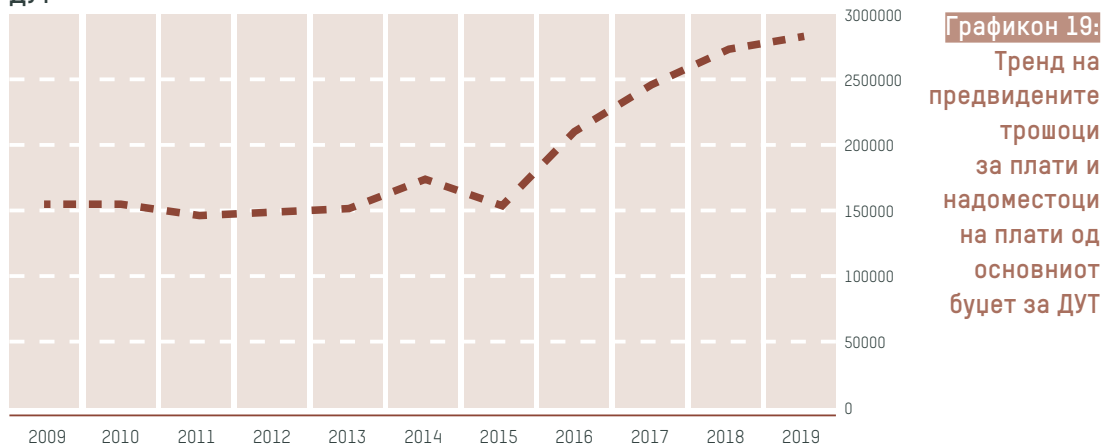
81 По 31 милион денари во 2014 и 2015 година и 60 милиони денари во 2016 година.

82 По 1,5 милиони денари во 2014, 2015 и 2016 година.

Од 2015 година буџетот на УКЛО за плати и надоместоци на плати почнува континуирано да расте и во 2019 година е за 25 % поголем од оној во 2009 година. Ваквиот пораст може да биде резултат на зголемените трошоци поради напредување на наставно-научниот кадар во погорно звање, но и поради вработување лица на новоотворени работни места.

Делот од основниот буџет за плати и надоместоци на плати на ДУТ (сл. 19) во првите две години од анализираниот период е речиси идентичен, а во наредните две години е во благо опаѓање, што индицира дека или немало напредувања во повисоко звање или дека напредувањата се финансирани со средствата од испразнетите работни места, односно дека се изгубени работни места. Во 2014 година буџетот за плати и надоместоци на плати е видливо зголемен, односно зголемен е за повеќе од 5 % – колку што изнесува покачувањето на платите за вработените во јавниот сектор, што говори дека или имало голем број напредувања во погорно звање или дека се планирани вработувања на нови работни места. Во 2015 година буџетот опаѓа на ниво на 2013, што укажува дека испразнетите работни места не се пополнети.

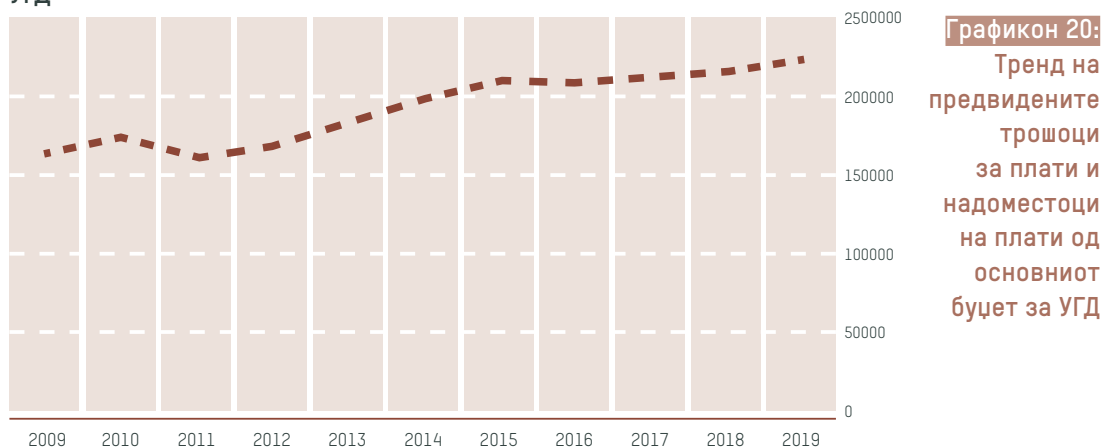
ДУТ



Но од 2016 година буџетот на ДУТ за плати и надоместоци на плати е во континуиран пораст, за во 2019 да биде за цели 82 % поголем од буџетот за 2009 година, што индицира дека зголемувањата на платите поради напредување во погорно звање не се компензира со плати од испразнети работни места, како и дека има голем број нови вработувања и на испразнети и на новоотворени работни места.

И делот од буџетот за плати и надоместоци на плати на УГД (графикон 20) со исклучок на 2011 година е во континуиран пораст, за во 2019 да забележи пораст во однос на 2009 од 36 %.

УГД



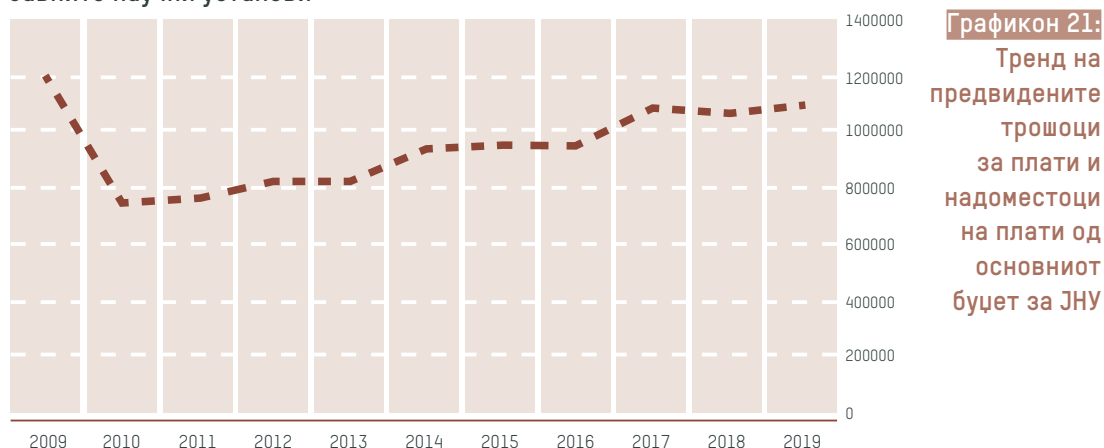
Ваквиот тренд покажува дека освен во 2011 година кога се изгубени работни места, зголемувањето на платите на наставно-научниот кадар на УГД поради напредување во повисоко звање не се финансира со средства од испразнетите работни места, како и дека на УГД во изминатите години континуирано биле вработувани нови лица на испразнети и на новоотворени работни места.

2.2. Тренд на средствата од основниот буџет на МОН за плати и надоместоци на плати од 2009 до 2019 година на јавните научни установи во РСМ

Поради тоа што во буџетот на МОН податоците за платите на јавните научни установи се претставени сумарно, не е можно да се направи анализа на буџетите на секоја установа одделно. Оттаму, на графиконот бр. 21 е претставен трендот на движењето на вкупните средства за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за сите јавни научни установи во државата.

Од податоците во буџетите на МОН видливо е драстично намалување на средствата за плати и надоместоци на плати во 2010 година, што укажува дека голем број вработени заминале поради пензионирање и слично, а дека на нивните работни места не биле вработени нови лица.

Јавните научни установи



Од 2010 до 2014 се забележува благ пораст на вкупните средства, додека видливото покачување на средствата за плати и надоместоци на плати во 2014, кое е повисоко од покачувањето на платите во износ од 5 %, е веројатно резултат на нововработени лица. Во наредните две години, 2015 и 2016, буџетот за плати и надоместоци на плати стагнира, што укажува на тоа дека или немало напредувања во повисоки звања или, пак, дека тие се финансирале со средства од испразнети работни места. Од 2017 е повторно во благ пораст, но и покрај тоа, во 2019 година средствата за плати и надоместоци на плати за вработените во јавните научни установи се помали за 9 % во однос на 2009 година. Ако на ова ги додадеме петте проценти покачување од 2014 година, намалувањето на буџетот во делот на плати и надоместоци на плати е уште поголемо и изнесува 14 %. Поради ваквото намалување на средствата, од една страна, и поради потребното зголемување на трошоците по основ напредување во погорни звања, од друга, може да се претпостави дека во анализираниот период кај јавните научни установи работните места не биле пополнувани со истата динамика со која вработените заминувале во пензија, односно дека биле изгубени релативно голем број работни места.

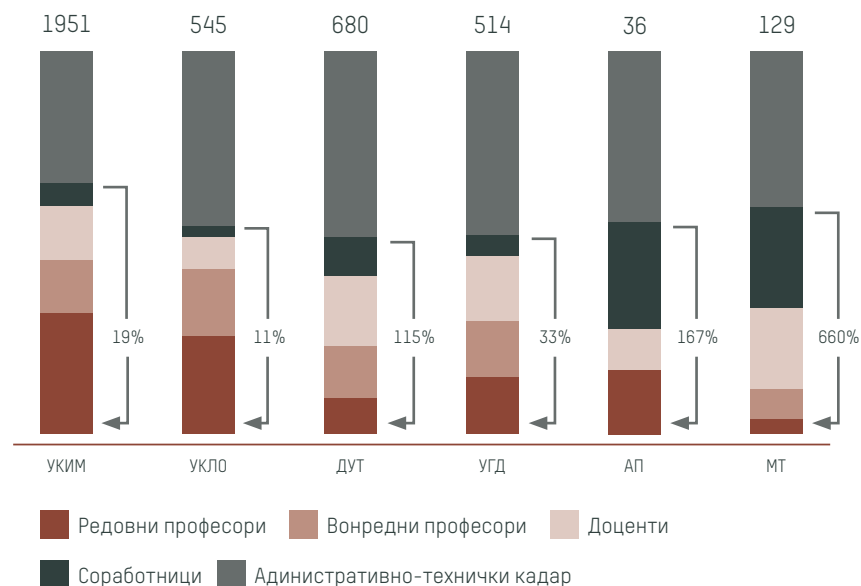
2.3 Структура на вработените на јавните универзитети и научни установи во РСМ

Како конкретно, во 2019 година, постоечката политиката на вработување и кариерно напредување, од една страна, и буџетирање на трошоците за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН од 2009 до 2019 година за секој од јавните универзитети и научни установи одделно, од друга страна, се одразиле врз структурата на нивните вработени, како и дали сето тоа влијае на висината на платите ќе може да се утврди доколку се направи анализа на структурата на вработените на јавните универзитети и на јавните научни установи, врз основа на добиените податоци од МОН за јануари 2019 година.

Споредбениот преглед на структурата на вработените на јавните универзитети во РСМ (графикон 22) укажува на недоследен пристап во водењето на кадровската политика од страна на надлежните во анализираниот период.

Во анализата на трошоците за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за јавните универзитети во периодот од 2009 до 2019 година утврдено е дека од 2009 до 2016 година, делот од буџетот за плати и надоместоци на плати на УКИМ, со извесни осцилации, е намален за 14,2 %, од 2016 почнува да се зголемува, но и во 2019 година тој е за 1,7 % помал од оној во 2009 година.⁸³ Резултат на ваквата политика е тоа што вкупниот број на млад кадар на УКИМ (асистенти и доценти) е речиси двојно помал од бројот на редовните професори кои во перспектива би требало да заминат во пензија, односно дека вработувањето нов наставен кадар не ја следело динамиката на напредување и на заминување во пензија на постојниот кадар. Ваквиот тренд во многу блиска иднина може сериозно да го загрози опстанокот на најстариот и најдобро рангираниот универзитет во земјата. Имено, во јануари 2019 година само секој петти редовен професори на ниво на целиот УКИМ можел да биде заменет со асистент.

Структура на вработените на шесте јавни универзитети



И покрај тоа што од 2015 година буџетот на УКЛО за плати и надоместоци на плати почнува континуирано да расте, па во 2019 година е за 25% поголем од оној во 2009 година, структурата на наставниот кадар е исто така неповолна. Имено, вкупниот број на асистенти и доценти изнесува само 63 лица, додека бројот на редовни професори изнесува 140. Состојбата со асистентите на УКЛО е уште полоша – од 10 редовни професори само еден има замена, односно асистент. Ова укажува дека зголемувањето на буџетот за плати и надоместоци не е доволно за подобрување на состојбата.

⁸³ Доколку овие проценти се коригираат со зголемувањето на платите за сите вработени во јавниот сектор во 2014 година од 5 %, до 2016 година трошокот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за УКИМ би бил намален за 19,2 %, а во 2019 година ова намалување би изнесувало 6,7 %.

местоци на плати се должи на зголемените трошоци по основ напредување во звање, како и на вработување на ненаставен кадар.

Зголемувањето на буџетот на ДУТ за плати и надоместоци на плати од 82 % во однос на 2009 година, односно забележителното зголемување од 2016 година резултира со тоа што младиот кадар (асистенти и доценти) е три пати поброен од редовните професорите. Благодарение на новите вработувања, овој Универзитет има солидна кадровска основа за опстојување, како и за иден развој. Слична е состојбата и на новооснованиот Универзитет „Мајка Тереза“.

Асистентите и доцентите на УГД се во приближно еднаков број како редовните професори, благодарение на константното зголемување на буџетот за плати и надоместоци на плати, кое од 2009 до 2019 година изнесува 36%. Но бројот на наставно-научниот подмладок (асистенти) е тројно помал од бројот на редовни професори, што укажува дека зголемувањето во последните години било на сметка на зголемените трошоци по основ на напредување во звање и на вработување ненаставен кадар. Но, разликата меѓу бројот на редовните професори и на асистентите во апсолутна бројка не е голема и е лесно надоместлива.

Поради тоа што податоците за трите интегрирани универзитети, ДУТ, УГД и МТ не се претставени разложено за секоја единица, не може да се добие слика за тоа дали бројот на наставен кадар на факултетите соодветствува на бројот и спецификата на нивните студиски програми. Но, што се однесува до Универзитетот „Апостол Павле“, легитимно се наметнува прашањето дали со вкупно 10 вработени наставници и исто толку асистенти, Универзитетот воопшто ги задоволува законските услови за постоење.

Бројот на административно-техничкиот кадар би требало да е во корелација со организационата форма на Универзитетот, поради тоа што кај потполно интегрирани универзитети (ДУТ, УГД, МТ и АП), администрацијата е заедничка за сите единици, па таквата поставеност би требало да резултира со зголемена ефикасност, односно со помал број на вработени лица, додека кај делумно интегрирани универзитети (УКИМ и УКЛО) бројот на ненаставниот кадар би требало да е поголем бидејќи секоја од единиците има сопствена администрација. Но, анализата на структурата на вработените на различните универзитети не го потврдува тоа. Од податоците прикажани на графикон 23, може да се утврди дека единствено на УКИМ, иако делумно интегриран, стручно-административната и помошно-техничката служба претставуваат една третина од вкупниот број вработени, додека кај другите универзитети нивниот број е многу поголем. Со исклучок на Универзитетот „Мајка Тереза“ каде администрацијата изнесува 40%, секој професор и асистент на УКЛО, ДУТ и УГД има по еден „помошник“ од редот на стручно-административниот и помошно-техничкиот кадар, односно бројот на ненаставниот кадар е речиси идентичен со бројот на наставниот кадар. Со други зборови, голем дел од зголемените средства за плати и надоместоци на плати на ДУТ, УГД и УКЛО во изминатите години бил употребен за вработување нови лица кои не се носители на дејноста.

Особено е нелогичен и процентот на помошно-техничкиот персонал на двата најголеми интегрирани универзитети (ДУТ и УГД), за кој, според висината на наведените плати и природата на работните места, може да се претпостави дека е со основно образование. Имено, ако на УКИМ и УКЛО процентот на помошно-техничкиот персонал со условно најнизок степен на образование се движи нешто над 8 %, кај УГД тој е за 5 % поголем, додека на ДУТ е речиси двојно поголем и изнесува 15,3% од вкупниот број вработени на Универзитетот.

Ако овие податоци се поврзат со отстапувањата меѓу разликите во просечните плати на ниво на универзитети и разликите во просечните плати на наставниот кадар, може да се заклучи дека покрај тоа што на ДУТ и на УГД разликата меѓу највисоката просечна и најниската просечна плата (коефициент) е поголема од онаа на УКИМ и на УКЛО, причината за тоа зошто просечните плати на наставниците на ДУТ и УГД се повисоки од оние на УКИМ и на УКЛО и многу повисоки од разликата во просечната плата на ниво на универзитети лежи во тоа што вкупните средства за плати од сопствените приходи на ДУТ и на УГД се делат

на поголем број вработени со најниски примања, односно на помал процент вработени со повисоки примања во споредба со УКИМ и со УКЛО.

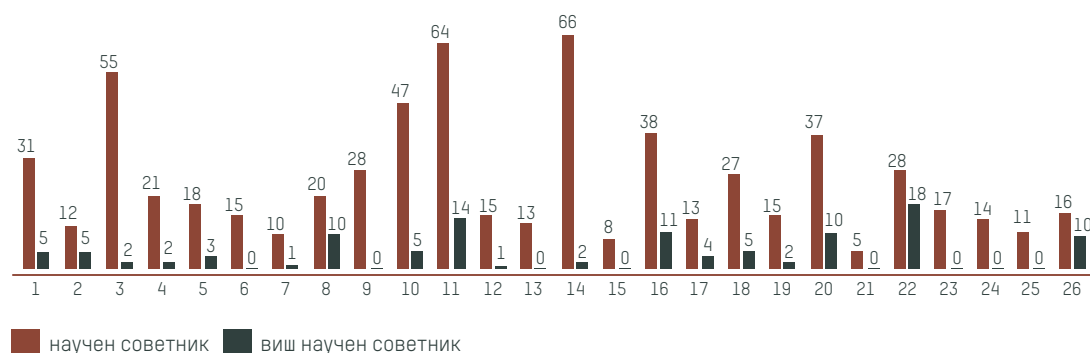
2.4 Сооднос на редовни професори и асистенти на единиците на УКИМ и УКЛО

Неконзистентната политика на вработување на јавните универзитети станува уште поочигледна доколку се направи споредбена анализа на бројот на редовните професори и бројот на асистенти на секоја од единиците на УКИМ и на УКЛО.

Трендот на намалување на средствата за плати и надоместоци на плати на УКИМ од 2009 до 2019 година резултира со тоа што, согласно податоците на МОН, на 8 од вкупно 26 единици на УКИМ (односно од 28 единици, сметајќи ги и Медицинскиот и Стоматолошкиот факултет), во јануари 2019 година немало ниту еден вработен асистент (графикон 23). И на оние единици на коишто има вработено асистенти, нивниот број ни оддалеку не е доволен за проста замена на редовните професори кои ќе заминат во пензија.

Графикон 23:

Сооднос на редовни професори и асистенти на единиците на УКИМ



Очигледно е и дека вработувањето асистенти не зависело од бројот на редовните професори на единиците. На единици со помал број редовни професори има поголем број асистенти отколку на оние единици кај кои бројот на редовните професори е многу голем. Типичен пример за ваквата диспропорција се единицата бр. 14, на која од дури 33 редовни професори во иднина само еден ќе може да бидат заменет со вработен асистент, додека на единицата бр. 26 секој еден и пол професор има свој наследник.

Состојбата со подмладокот на УКЛО е уште полоша (графикон 24).

Графикон 24: Сооднос на редовни професори и асистенти на единиците на УКЛО

Иако бројот на редовните професори на УКЛО е значително помал од оној на единиците на УКИМ, сепак на повеќе од половина единици не е вработен ниту еден асистент. На четири единици има само по еден асистент, вклучително и на најбројната, единицата бр. 4. Исклучок е единицата бр. 11 на која бројот на асистенти е поголем од бројот на редовни професори. Кај УКЛО, пак, вкупниот број наставници на голем број единици е прилично мал, што веќе сега го става под знак прашање кадровскиот капацитет на таквите единици за реализација на студиските програми.

Со оглед на тоа што, согласно принципот на постепеност на изборот во звање, лицата со наставно-научно звање најчесто не можат да станат редовни професори пред 45-тата година, а според сегашниот ЗВО, универзитетските професори можат да работат до 67 години, сите вработени на јавните универзитети кои во овој миг се во наставно-научно звање

редовен професор, би заминале во пензија во рок од една до дваесет и две години, или, во просек, за 11 години. Следствено, доколку МОН во најскоро време не обезбеди средства за вработување нови соработници (асистенти) на голем број единици на УКИМ и на УКЛО, во релативно блиска иднина може да се случи да нема кадар кој ќе ги замени редовните професори што ќе заминат во пензија, односно да нема наставен кадар за реализација на студиските програми.

2.5 Структура на вработените на осумте јавни научни установи во РСМ

Бројот на вработените во различните јавни научни установи се движи од 12 до 54 вработени. Како резултат на намалувањето на буџетот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН во анализираниот период, кај сите институти, освен кај институтот број 7, видлив е недостатокот на подмладок во делот на кадарот кој е носител на основната дејност, што може да се види од графиконот бр. 32.

Г 25: Структура на вработените во јавните научни установи

Вкупниот број вработени во изминатите години од редот на истражувачкиот кадар, односно бројот на помладиот кадар (асистенти и помлади научни соработници), не е доволен да го надомести заминувањето во пензија на лицата во највисокото научно звање. Исклучок е „најмладиот“ институт со број 7, кој има речиси трипати повеќе помлад кадар од бројот на научните советници, како и институтот број 8 на кој има вработено 2 асистента, но нема ниеден вработен во наставно звање. Согласно одредбите од Законот за научноистражувачка дејност во кои се регулираат условите за отворање и работа на јавна научна установа, не е јасно како може да постои институт без ниту еден вработен истражувач, со само два асистента и десет вработени од редот на административниот кадар, како што е случајот со институтот бр. 8.

Слично како и кај единиците на УКИМ и УКЛО, и кај различните јавни научни установи бројот на асистентите варира од една до друга установа и во апсолутна и во релативна бројка, што говори за немање критериум при вработувањето нови лица во изминатиот период, односно за неконзистентност во политиката на вработување од страна на МОН. На шест од вкупно осум институти асистентите се во далеку помал број од вработените во највисокото звање – научен советник. На два института е вработен само по еден асистент, но затоа, на други два институти бројот на асистенти е шест, односно двапати поголем од бројот на научните советници. Поради релативно малата вкупна бројка на вработени со највисоко научно звање на јавните научни установи, разликата меѓу оние кои во блиска иднина би требало да заминат во пензија, научните советници и оние коишто ќе треба да ги заменат, асистентите истражувачи, можно е да биде надоместена во краток временски рок.

Што се однесува до вработените во стручно-административната и помошно-техничката служба, на 5 института таа број минимално вработени потребни за да функционира една институција, додека на институтот бр. 3 бројот на вработените административци не е доволен за извршување на основните функции на институцијата. Но, затоа на институтот бр. 8, бројот на административците е петпати поголем од бројот на истражувачите, а на институтот во кој бројот на асистенти повеќекратно го надминува бројот на научните советници (институт бр. 7) бројот на вработените административци се приближува до бројот на вработените во научни и соработнички звања.

ЗАКЛУЧОЦИ:

1. Платите на вработените во јавните универзитети и научни установи што се исплаќаат од основниот буџет на МОН се најниски во регионот; во изминатите девет години трендот на покачувањето на платите од основниот буџет на МОН не го следи трендот на зголемувањето на буџетот на РСМ, ниту трендот на покачувањето на платите во секторот образование, како и во другите сектори.
2. Минималната плата во дејноста високо образование и наука, која е основица за пресметка на платите од основниот буџет на МОН, не го следи порастот на минималната плата во државата, односно е пониска од минималната плата.
3. Постои голема разлика меѓу платите на лица вработени на работни места со иста сложеност на трудот и еднаква одговорност на различни јавни универзитети. Разлики постојат и меѓу платите на лицата вработени во различните јавни научни установи, но тие се релативно мали.
4. Највисоки се просечните плати на наставниците на ДУТ, втори по ред се платите на наставниците на УГД. Просечната плата на наставниот кадар на УКИМ е далеку пониска. Просечната плата на доцентите на ДУТ е повисока од просечните плати на редовните професори на УКИМ, УКЛО, МТ и АП.
5. Висината на платите на вработените на јавните универзитети не кореспондира со староста, големината и успешноста на универзитетите и/или единиците на кои се вработени. Иако УКИМ е рангиран на многу повисоко место на релевантните листи од ДУТ и УГД, просечните плати на наставниците на ниво на универзитет, како и просечните плати на наставниците на најголем дел од единици и на УКИМ се далеку пониски од просечните плати на наставниците вработени на ДУТ и на УГД.
6. Кај делумно интегрираните универзитети, УКИМ и УКЛО, постои голема разлика меѓу платите на лица вработени на места со иста сложеност на трудот и еднаква одговорност на различните единици во состав на овие два универзитета. Разликата меѓу највисоката и најниската просечна плата на редовни професори вработени на различни единици на УКИМ изнесува 3,38 пати.
7. Одредени единици на УКИМ и на УКЛО, како и одредени јавни научни установи, немаат средства воопшто да им го исплатат или да им го исплатат во полн износ додатокот за минат труд на своите вработени.
8. Големите и неоправдани разлики меѓу платите на лица вработени на работни места со иста сложеност на трудот и еднаква одговорност на различни јавни универзитети, единици во состав на ист универзитет и на јавни научни установи произлегуваат од:
 - можноста платите да се формираат и од средствата од сопствените приходи на установите без утврдени критериуми;
 - различната финансиска моќ на одделните универзитети и одделните единици во состав на еден ист универзитет што е во корелација со бројот на студенти, можноста за апликативна дејност, како и со реалните трошоци за реализација на наставата, особено во делот на трошоците за комунални услуги, одржување, капитални инвестиции и др.;
 - арбитрарноста при определувањето на структурата на буџетите на универзитетите од страна на МОН, особено во делот на трошоци за плати и надоместоци на плати од средства од сопствените приходи, при што не секогаш се следи принципот на историска состојба, ниту, пак, вкупното зголемување на делот од буџетот од сопствените приходи на установите;

- арбитарноста при одобрувањето на вкупна маса на средства за исплата на плати, што еднострано и без формално прецизирани критериуми ја определуваат МТСП и МФ, а која не секогаш кореспондира со расположливите средства од сопствените приходи на установите;
 - различната дистрибуција на платите меѓу вработените во рамките на секој од јавните универзитети и единици во состав на универзитети, односно отстапувањето од предвидените коефициенти во методологијата за пресметка на плати на МОН;
 - различната структура на вработените на секој од универзитетите, односно различниот сооднос на бројот на вработени со високи плати (наставен кадар) и вработени со ниски плати (ненаставен кадар).
9. Со исклучок на УКИМ каде бројот на вработени од редот на ненаставниот кадар се движи околу 30 % и на МТ каде изнесува 40 %, на другите четири јавни универзитети бројот на оваа категорија вработени е речиси идентичен со бројот на носителите на дејноста – наставниот кадар. Дополнително, на ДУТ и на УГД има многу висок процент вработени со основно образование, односно вработени на работни места со најниски плати. Слични разлики постојат и кај јавните научни установи – додека кај некои од нив бројот на административно-технички персонал не е доволен за нормално функционирање на установите, кај друга овој кадар е далеку поброен од бројот на истражувачите. Се забележува и случај на јавна научна установа во која има вработено само административци и два асистента, но ниедно лице во научно звање. Ваквата несразмерност е резултат на досегашната неконзистентна политика на вработување на јавните високообразовни и научни установи, односно на системот на давање согласности за вработување лица од страна на МОН и МФ без утврдени критериуми.
10. На најстарите јавни универзитети, УКИМ и УКЛО, постои огромен недостаток од асистенти, а вкупниот број на помладиот наставен кадар (асистенти и доценти) е помал од бројот на редовни професори кои наскоро треба да заминат во пензија. Ваквата состојба е уште подрастична на ниво на поголем број од единиците на УКИМ и УКЛО, како и кај дел од јавните научни институти. Поради тоа, во блиска иднина може да биде загрозен опстанокот на овие установи, односно реализацијата на наставната и на научната дејност. Интегрираните универзитети, ДУТ, УГД и „Мајка Тереза“ во однос на подмладокот имаат солидна основа за опстанок, како и за иден развој. Сепак, од вкупната бројка не може да се утврди дали бројот на професорите и асистентите соодветствува на потребите на поединечните факултети и на нивните студиски програми. На Универзитетот „Апостол Павле“ има вработено симболичен број наставен кадар, кој не ги задоволува условите поставени во ЗВО за постоење на универзитет.
11. Недостатокот од асистенти, односно на помлад наставен и истражувачки кадар на УКИМ и на УКЛО, како и на најголемиот дел јавни научни установи е последица на долгогодишен волонтаристички и селективен пристап од страна на надлежните во однос на политиката на вработување, односно на финансирањето на кадровската обнова на високообразовните и научните установи поради:
- непостоење критериуми за распределба на средствата на различните универзитети и јавни научни установи, вклучително и оние за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН;
 - недоволните средства во буџетот на МОН за финансирање на зголемените трошоци за плати и надоместоци на плати за вработените во високото образование и науката, кои произлегуваат од постојната политика на кариерно напредување на наставниот и истражувачкиот кадар, како и од развојот на

новоотворените универзитети и јавни научни установи. Вкупното зголемување на делот од буџетот за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН од 2009 година до 2019 година за сите јавни универзитети изнесува само 16,3 %, односно 11,3 %.⁸⁴ Ваквото зголемување на средствата за плати и надоместоци на плати за јавните универзитети од основниот буџет на МОН не може да ги покрие зголемените трошоци поради автоматското напредување на вработените во наставно-научните звања, како ни (до)екипирањето на помладите и новоотворените универзитети, па тие се компензираат со ослободените средства од испразнетите и непополнети работни места по основ пензионирање и друго. Вкупните средства наменети за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН во 2019 година за јавните научни установи се за 9 %, односно за 14 %⁸⁵ помалку во однос на 2009 година. Ваквото намалување на средствата наменети за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за јавните научни установи укажува дека се изгубени голем број работни места во однос на 2009 година;

- непостоење на нормативи и критериуми за реализација на дејноста на јавните универзитети и научни установи во делот на потребниот кадар, односно давање согласност за вработување на административно-технички кадар за сметка на наставен/истражувачки кадар од страна на МОН.

12. Ставките за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН во 2019 година се зголемени кај сите јавни универзитети во однос на 2009 година, со исклучок на УКИМ. Во 2019 година ставката за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за УКИМ е намалена за 1,7 %, односно за 6,7 %.⁸⁶ Ставката за плати и надоместоци на плати од основниот буџет на МОН за УКЛО во 2019 година е зголемена за 25 %, односно за 20 %, ⁸⁷ за ДУТ е зголемена за дури 82 %, односно за 77 %, ⁸⁸ а за УГД е зголемена за 36 %, односно за 31 %.⁸⁹ Тоа укажува дека на УКИМ и на поголемиот број јавни научни установи биле изгубени работни места, како и дека потребните дополнителни средства за зголемените трошоци по основ на кариерно напредување на наставниците/истражувачите биле надоместувани со ослободените средства од испразнетите и непополнети работни места по основ пензионирање и друго. Ослободените средства од испразнетите работни места на УКИМ и на дел од јавните научни установи биле употребувани за друга намена или за друга установа.

На останатите три големи универзитети, вработувани се нови лица и на испразнетите и на новоотворените работни места, но структурата на вработените покажува дека голем број од нив се од редот на административно-техничкиот кадар.

ПРЕПОРАКИ:

1. Да се зголемат средствата во основниот буџет на МОН за трошоци за плати и надоместоци на плати во високото образование и науката, со што платите на вработените во јавните универзитети и научни установи ќе се приближат до платите на

84 Доколку се вкалкулира покачувањето за сите вработени во јавниот сектор од 5 % во 2014 година.

85 Исто.

86 Исто.

87 Исто.

88 Исто.

89 Исто.

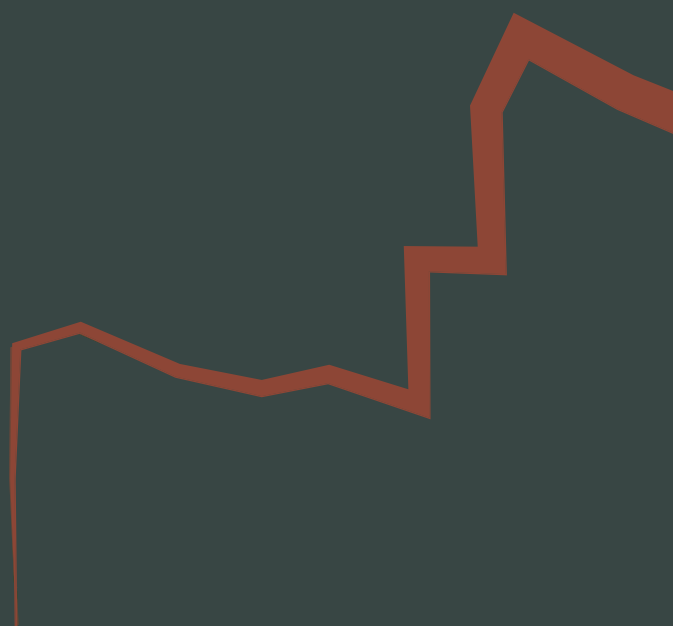
истата категорија вработени во регионот. Зголемувањето на платите на вработените во високото образование и науката да го следи трендот на зголемување на платите во останатите дејности од јавниот сектор.

2. Во најкраток можен рок треба да се пристапи кон склучување на гранков колективен договор за високо образование и наука и последователно да се склучат посебни колективни договори со работодавците во кои:
 - ќе биде создаден систем на вреднување кој ќе овозможи за иста сложеност на труд, ист обем на работа и исто образование да се добива иста плата на јавните високообразовни и научни установи, коригирана за процент кој ја одразува успешноста на универзитетот;
 - ќе биде создаден систем на вреднување кој ќе овозможи евентуалните разлики во обемот на работа, а кои се исплаќаат од средствата од сопствените приходи на установите, да не надминуваат одреден процент од платата што се исплаќа од основниот буџет на МОН, со што средствата од сопствените приходи на установите ќе може да бидат употребени за развој на наставната, научната и уметничката дејност;
 - ќе биде гарантирана исплата на средствата за додаток за минат труд од основниот буџет на МОН, како и исплата на додатокот за минат труд за изминатите три години за оние вработени кои не го примале овој додаток или не го примале во полн износ.
3. МОН да ги преземе тековните и идни обврски на установите по основ на судски решенија за неисплатен додаток за минат труд.
4. Да се донесат критериуми според кои МТСП ќе издава одобрение за проширување на масата средства за исплата на плати и надоместоци на плати од сопствените приходи на високообразовните и научните установи.
5. МОН да направи функционална анализа на вработените на јавните универзитети, на единиците во нивен состав, како и во јавните научни установи, врз основа на која, до утврдување на нормативите и критериумите за реализација на дејноста во делот на потребен кадар од страна на Националниот совет, ќе ги финансира вработувањата на јавните универзитети и научни установи и ќе дава согласност за вработувања.
6. Итно да се отпочне со кадровска ревитализација на УКИМ, УКЛО, како и на јавните научни установи, така што во буџетот за идната година ќе се обезбедат дополнителни финансиски средства за интервентно вработување на професорски и асистентски кадар на акредитираните студиски програми, како и на административен кадар кој е неопходен за поддршка на дејноста и за тековното функционирање на установите.
7. Во буџетите на високообразовните и научните установи да бидат предвидени соодветни средства од основниот буџет на МОН за кариерно напредување на наставниот и истражувачкиот кадар и тоа да не се компензира со ослободени средства од испразнети работни места поради заминување на вработените во пензија и друго.
8. За кадровското (до)екипирање на помладите и новоотворените универзитети и јавни научни установи да се предвидат дополнителни средства од основниот буџет на МОН, и тоа да не се компензира со ослободени средства од испразнети работни места на други установи.
9. Да се преиспита потребата и оправданоста на големиот број вработени во стручно-административните и помошно-техничките служби на универзитетите и институтите каде што оваа категорија вработени е речиси во идентичен број со носителите на основната дејност и да се изврши нивна рационализација.
10. Да се преиспита постоењето на оние универзитети и јавни научни установи кои не ги задоволуваат законските услови.

11. МОН да отпочне иницијатива за измени на Законот за високо образование и на Законот за научноистражувачка дејност, со кои јавните универзитети и јавните научни установи нема да подлежат на процедурата за добивање согласност за вработување на наставен и истражувачки кадар на акредитираните студиски програми, како и на административно-техничкиот персонал на работните места за кои веќе биле обезбедени средства од Буџетот, односно кои се испразнети поради пензонирање на вработените. Таквото решение, освен што ќе го стопира натамошното „старење“ и можното гаснење на одредени студиски програми, на цели единици на универзитети, како и на некои институти, истовремено ќе ја зајакне уставно загарантираната кадровска автономија на високообразовните и научните установи и ќе ја спречи долгогодишната практика на посредно влијание врз кадровската политика на институциите од страна на власта.

6

Анализа на
состојбите и
финансирањето
на науката во
РС Македонија



Автор: проф. д-р Виктор Стефов

Развојот на едно општество во целина зависи од степенот на развојот на науката, кој потоа се одразува и во сите други витални сегменти на општеството. Притоа, развојот на науката, односно, научноистражувачката дејност во основа зависи од кадровскиот потенцијал, материјалните услови и поддршката за истражувања и достапноста до научна и стручна литература и до електронски бази на податоци.

Научноистражувачката дејност во РС Македонија, како и во секоја современа држава, би требало да претставува основен двигател на севкупниот развој на земјата, што подразбира обезбедување основа за економски развој на земјата и подобар животен стандард на граѓаните. Токму заради тоа, државата треба да обезбеди поддршка на научноистражувачката дејност преку грижа за човечкиот потенцијал и условите за работа, како и поттикнување и унапредување на работата на научните работници од различни научни дисциплини за прашања значајни за развојот на земјата и научната мисла воопшто. Во развиените земји се вложуваат значајни средства во научноистражувачката дејност и токму уделот на одделувањата за наука од бруто-домашниот производ е во корелација со степенот на развиеност на една земја. Тенденцијата е да се достигне 2-3 % од БДП за наука, што во современи услови доведува до развивање на конкурентност преку воспоставување на критериуми за финансирање и развој на кариера.

Протагонист на научната политика во РС Македонија е Министерството за образование и наука (МОН) преку Секторот за наука и иновации. Во периодот на транзиција, научноистражувачката дејност во РС Македонија не го доби потребното внимание и поддршка и не го даде очекуваниот придонес во економскиот развој на државата. Во овој преглед се дадени податоци за неповолното финансирање на науката и негрижата за човечкиот потенцијал во изминатите десетина години, кои треба да послужат како основа за креирање стратегија за надминување на исклучително тешката состојба во која се наоѓа овој сектор.

1. ФИНАНСИСКИ АСПЕКТИ

Ако се погледнат вкупните трошоци за истражување и развој во РС Македонија во 2018 година во однос на 2014 година (табела 1), може да се забележи дека тие покрај тоа што се практично незначителни, уште се и намалени, иако истовремено бруто-домашниот производ (БДП) и буџетот на државата практично континуирано се зголемуваа. Ова го потврдуваат и податоците од табела 2, во која се дадени вкупните трошоци за истражување и развој како процент од БДП во РС Македонија од 2014 до 2018 година. Со **0,35 %** издвојувања од БДП за истражување и развој (во 2017 и 2018 година) нашата држава се наоѓа на самото дно во Европа. Состојбите во науката се значително полоши ако се има предвид дека голем дел од тие средства се издвоени за покривање на трошоците за научна опрема (набавена со јавен повик од пред десет години) и тоа што во последните години се издвојуваат прилични средства во Фондот за иновации и технолошки развој, кои се вбројуваат во вкупниот процент за наука. Така што, средства за наука во потесна смисла, за поддршка на научни истражувања, во државата практично нема. Само за споредба, во Словенија (држава со приближно ист број на население и површина) во 2018 година издвојувањата за истражување и развој се околу 50 пати поголеми отколку кај нас и изнесуваат околу 2 % од БДП, а нивниот бруто-домашен производ е само 5 пати поголем од нашиот. Инаку, во стратегијата за раст на Европската Унија се предвидува издвојувањата за истражувања и развој да достигнат 3 % од БДП на Унијата, со што би се намалил во извесна мера јазот со САД и Јапонија каде овие издвојувања изнесуваат 2,8 и 3,2 % соодветно.

Табела 1: Вкупни трошоци за истражување и развој во РС Македонија од 2014 до 2018 година изразени во илјади денари

Година:	2014	2015	2016	2017	2018
Вкупно:	2.725.783	2.482.428	2.592.368	2.190.511	2.403.412
Бизнис-сектор	290.980	428.846	606.882	606.882	734.717
Владин сектор	408.659	346.907	286.681	248.639	235.982
Високо образование	2.001.819	1.685.278	1.634.733	1.332.543	1.394.088
Посебен непрофитен сектор	24.325	21.397	64.072	31.260	38.625

Табела 2: Вкупни трошоци за истражување и развој како процент од БДП во РС Македонија од 2014 до 2018 година

Година:	2014	2015	2016	2017	2018
Бизнис-сектор	0,06	0,08	0,10	0,09	0,11
Владин сектор	0,08	0,06	0,04	0,04	0,03
Високо образование	0,37	0,3	0,27	0,22	0,21
Приватен непрофитен	0,004	0,004	0,01	0,005	0,005
Вкупно:	0,51	0,44	0,41	0,35	0,35

Инаку, ако се погледне структурата на вкупните трошоци за истражување и развој во РС Македонија од 2014 до 2018 година изразено во проценти (табела 3) тогаш може да се види дека уделот на бизнис-секторот континуирано се зголемува, што секако е за поздравување, а уделот на високото образование сенамалува.

Табела 3: Структура на вкупните трошоци за истражување и развој во РС Македонија од 2014 до 2018 година изразени во проценти

Година:	2014	2015	2016	2017	2018
Вкупно:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Бизнис-сектор	10,6	17,3	23,4	26,4	30,6
Владин сектор	15,0	13,9	11,1	11,4	9,8
Високо образование	73,4	67,9	63,0	60,8	58,0
Посебен непрофитен сектор	0,9	0,9	2,5	1,4	1,6

Доколку се анализираат структурите на буџетот за научноистражувачка работа (НИР) во Министерството за образование и наука (МОН), буџетот за наука во МОН и Буџетот на РС Македонија (РСМ) во периодот од 2010 до 2018 година (табела 4), тогаш може да се забележи дека средствата за наука во Министерството за образование и наука (МОН) во 2018 година се пониски за 16 % отколку во 2010 година, додека истовремено Буџетот на РСМ е зголемен за 63 %. Она што не помалку загрижува е дека во 2018 година уделот на буџетот за наука во МОН во Буџетот на РСМ изнесувал само 0,13 % и е за околу два пати помал во однос на истиот удел во 2010 година (0,25 %). Уделот пак на буџетот за научноистражувачка работа во МОН во Буџетот на РСМ изнесува само околу **0,04 %**.

ГОДИНА	Буџет за НИР во МОН (ставка 71) А	Буџет за наука во МОН (ставка 7) Б	Буџет на РСМ В	Удел на А во Б во %	Удел на Б во В во %	Удел на А во В во %
2010	100.800.000	372.448.000	151.263.832.202	27	0,25	0,06
2011	68.562.000	346.104.000	165.068.032.808	19,8	0,21	0,04
2012	64.430.000	796.342.000	173.598.231.756	8,1	0,46	0,04
2013	69.534.000	514.581.000	176.445.868.849	13,5	0,29	0,04
2014	108.354.000	789.708.000	184.379.378.706	13,7	0,42	0,06
2015	153.354.000	718.676.000	210.777.069.836	21,3	0,34	0,07
2016	119.354.000	512.394.000	212.095.736.151	23,3	0,24	0,05
2017	127.800.000	496.268.000	224.746.501.000	25,7	0,22	0,05
2018	95.000.000	319.998.000	240.342.638.000	29,7	0,13	0,04

Табела 4: Буџет за научноистражувачка работа (НИР) во Министерството за образование и наука (МОН) и Буџет на РС Македонија (РСМ) во периодот од 2010 до 2018 година.

Податоците за буџетот за научноистражувачка работа (НИР) во Министерството за образование и наука (МОН) и буџетот на МОН во периодот од 2010 до 2018 година (табела 5) покажуваат дека уделот на првиот во вториот од 2010 година изнесувал 2,39 %, а во 2018 се намалил на 1,52 %. Ова покажува дека иако министерството има назив Министерство за образование и наука, дури 98,5 % од средствата се распределуваат за образование, а само 1,5 % за наука, што е вистински апсурд само по себе. Ако кон ова се додаде и фактот дека во 2018 година реализацијата на буџетот за наука изнесувала само 54 %, тогаш нештата стануваат уште полоши. Тука треба да се напомене дека од вкупните средства за наука (ставка 7) во Министерството за образование и наука (МОН), кои за 2019 година изнесуваа 309.649.000 денари, само 92.300.000 денари беа наменети за ставката 71, т.е. за научноистражувачка работа (НИР), а останатите беа наменети за научните институти и проект за превод на книги (табела 6). За проектот за превод на книги се издвоени 40.000.000 денари, што се всушност 43 % од средствата одделени за НИР (ставка 71). Во ставката 72 за научните институти се вклучени и средствата за плати на вработените во тие институти, што значи дека тие практично немаат средства за работа. Имајќи предвид дека во ставката 71 се средства наменети за цела низа различни активности: проекти, издавачка дејност, организирање на научни собири, учество на научни работници на научни собири во странство, стипендии за последипломски и докторски студии (најголем дел од нив се за недефицитарен кадар) на еден од стоте најпрестижни универзитети по Шангајската листа, студиски престои во странство и престој на научни работници во РМ, набавка на литература и за други расходи, тогаш може да се заклучи дека тие се практично незначителни за покривање и на најосновните потреби за каква било научноистражувачка работа во државата. Кон ова треба да се додаде дека веќе 10 години МОН не распишува конкурси за национални научноистражувачки проекти, состојба која практично е малку каде позната во светот. Истовремено, билатералните проекти, за кои се издвојуваат средства само за престои а не и за истражувања, се сведени на проекти со само неколку земји.

Табела 5: Буџет за научноистражувачка работа (НИР) во Министерството за образование и наука (МОН) и буџет на МОН во периодот од 2010 до 2018 година

ГОДИНА	Буџет за НИР во МОН (ставка 71) А	Буџет за наука во МОН (ставка 7) Б	Буџет на РСМ В	Удел на А во Б во %	Удел на Б во В во %
2010	100.800.000	372.448.000	15.557.461.000	0,64	2,39
2011	68.562.000	346.104.000	16.938.171.000	0,40	2,04
2012	64.430.000	796.342.000	17.631.336.000	0,36	4,52
2013	69.534.000	514.581.000	17.380.518.000	0,40	2,96
2014	108.354.000	789.708.000	17.969.103.000	0,60	4,39
2015	153.354.000	718.676.000	18.113.082.000	0,84	3,96
2016	119.354.000	512.394.000	18.921.267.000	0,63	2,7
2017	127.800.000	496.268.000	20.850.990.000	0,61	2,38
2018	95.000.000	319.998.000	21.040.196.000	0,45	1,52

Табела 6: Распределба по ставки на средствата на буџетот за научноистражувачка работа (НИР) во Министерството за образование и наука (МОН) во 2019 година

ГОДИНА	Ставка 7 Наука	Ставка 71 Научноистражувачка работа	Ставка 72 Научни институти	75 Проект за превод на книги
2019	309.649.000	92.300.000	177.349.000	40.000.000

Мора да се потенцира и фактот дека во последните години, со големи средства за наши услови, се финансираат последипломски и докторски студии на наши студенти во странство, а во исто време нема никаква помош/стипендии за усовршување на младите истражувачи за истите студии во сопствената држава.

Ако на сето ова се додаде дека научниците во нашата земја немаат пристап до најголемите светски бази на научни информации Web of science и Scopus, тогаш навистина може да се заклучи дека финансирањето на научноистражувачката работа и условите за работа во областа на науката се на самото дно во Европа, но и пошироко.

2. ЧОВЕЧКИ НАУЧНИ РЕСУРСИ

Научната институционална инфраструктура во РС Македонија ја чинат универзитетите во кои влегуваат факултетите, јавните научни установи и вишите школи, самостојните јавни научни установи, Македонската академија на науките и уметностите (РСМ-МАНУ) и независните истражувачки групи.

Што се однесува до бројот на вработени во научноистражувачката дејност во РС Македонија, тој во 2018 година во однос на 2013 година е зголемен (табела 7), но треба да се има предвид дека во овој период се отворени нови државни и приватни универзитети во земјата. Според студијата на овој проект, постои огромен недостаток на млад кадар на универзитетите и научните институти во земјата, со што е загрозувана дејноста на поголемиот број од нив, особено на најстарите и најетаблираните. Во однос на структурата на вработените во научноистражувачката дејност, околу три четвртини се од високото образование (табела 8), а позитивен тренд што може да се забележи за периодот од 2013 до 2018 година е континуираното зголемување на вработените истражувачи во бизнис-секторот, кој во 2018 година достигнал 15,9 %. Инаку, процентот на истражувачи во однос на вкупниот број на вработени во РС Македонија изнесува 0,25 %, а во Европската Унија (ЕУ) тој е 1,3 %. Тоа значи дека за 5 пати е помал бројот на истражувачи во вкупниот број вработени во однос на средниот просек во земјите од ЕУ. Од друга страна, позитивен индикатор е големиот процент на жени во научниот сектор во државата кој изнесува околу 50 % и по тоа сме во самиот светски врв.

Табела 7: Број на вработени* во научноистражувачката дејност во РС Македонија за периодот од 2013 до 2018 година

Година:	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Вкупно:	3 193	3 331	3 223	3 375	3 311	3 422
Бизнис-сектор	79	264	375	506	488	543
Владин сектор	668	496	384	355	330	304
Високо образование	2 446	2 555	2 450	2 480	2 462	2 546
непрофитен сектор	н/а	16	14	34	31	29

* полно работно време (full time equivalent)

Табела 8: Структура на бројот на вработени во научноистражувачката дејност во РС Македонија за периодот од 2013 до 2018 година изразена во проценти

Година:	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Вкупно:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Бизнис-сектор	6,5	7,9	11,6	15,0	14,7	15,9
Владин сектор	19,9	14,9	12,0	10,5	10,0	8,9
Високо образование	73,6	76,7	76,0	73,5	74,4	74,4
непрофитен сектор		н/а	0,4	1,0	0,9	0,8

3. ОДЛИВ НА КАДРИ

Поради сите горенаведени состојби земјата се соочува со континуиран одлив на млад и образовен кадар. Државата од своите ресурси издвојува големи средства за оформување на овој кадар, а едноставно нема стратегија да го задржи и за негово добро и за доброто на државата во целина. Немањето млад кадар може катастрофално да се одрази во сите сегменти на живеење во земјата, што веќе во голема мерка се чувствува, а може да доведе до рушење на нејзините темели. Трендот би можел да се намали со подобрување на економската ситуација во нашата држава, со создавање подобри услови за вработување на мла-

диот кадар и давање соодветна понуда за кариерно напредување, давање стипендии за последипломски и докторски студии, подобрување на материјалните услови и поддршката за научноистражувачка работа во земјата и со тоа и создавање услови за што поголемо учество на младите во истражувањата, како и создавање услови за враќање на барем дел од младите кадри од странство и нивно вработување соодветно на нивните квалификации.

ЗАКЛУЧОК

Од сето погоре кажано може да се заклучи дека состојбите во науката во РС Македонија, кои се неразвоен дел од високото образование во целина, се во катастрофална положба и потребно е што поскоро да се најде начин да се подобрат овие дејности. Оваа целокупна состојба е пред сè поради односот на државата кон улогата на науката, која кај нас за жал сè уште се смета за потрошувачка, а не како еден од главните двигатели за економскиот подем, како што е впрочем во сите развиени држави во светот. Поради тоа, треба да се има свесност дека науката претставува стратешки приоритет од кој зависи развојот на државата и нејзиното финансирање да се доведе, во што пократок период, до најмалку 2 % од БДП. За таа цел е неопходно да се формира агенција (фонд) за научни истражувања, со буџет не помал од тој на Фондот за иновации и технолошки развој, а со тоа и да се зајакне конкуренцијата во научноистражувачката дејност. Истовремено, да се оформат неколку центри на извонредност од сите области на науката, нешто што во последно време за регионот на различни начини го иницира и поддржува и Европската комисија, кои ќе бидат носители на развојот на научноистражувачката дејност во државата. Потребно е да има подобра координација помеѓу различните министерства во Владата одговорни за науката (Министерството за образование и наука, Министерството за економија, Министерството за финансии, Министерството за здравство, а и други владини тела). И конечно, една од најважните работи е да постои континуитет на научната политика во државата, која нема да зависи од секоја смена на власта, а ќе ги применува начелата на ЕУ во оваа област. Токму поради тоа што погоре кажаното не се применува, кај нас никогаш не е доследно имплементирана ниту една стратегија во науката и високото образование подготвени во минатото од Министерството за образование и наука (МОН) и Македонската академија на науките и уметностите (РСМ-МАНУ). За таа цел неопходна е пред сè желба и соодветна координација помеѓу надлежните институции во владата, универзитетите, Македонската академија на науките и уметностите (РСМ-МАНУ) и бизнис-секторот за надминување на оваа многу тешка состојба во која се наоѓа науката, а со тоа и образованието во целина, во нашата држава.

Ако ова не се примени, тогаш оваа состојба во науката ќе има трајни последици врз развојот на државата во целост и може да доведе до нејзина трајна блокада. Имено, состојбата во која се наоѓа нашата држава е резултат на немање јасна стратегија за развој на двата фундамента, а тоа се образованието и здравството. Всушност, кога нема развој на науката, тоа доведува до стагнирање на високото образование (на што во голема мерка се потпира и здравството), а тоа нужно води до девалвирање на сите други нивоа на образование и сето тоа доведува до тоа да има несогледливи последици за развојот и просперитетот на државата.

7

СОСТОЈБИТЕ ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКАТА –

Интервјуа со

ректори/проректори

на ЈАВНИТЕ универзитети

и директори/претставници

на ЈАВНИТЕ НАУЧНИ УСТАНОВИ



Автор: вонр. проф. д-р Бојана Наумовска

Со цел прикажување на состојбите на државните универзитети и националните институти, како и нивните ставови во однос на финансирањето на високото образование и науката, во декември 2019 година беа реализирани интервјуа со: проф. д-р Блажо Боев, ректор на Универзитетот „Гоце Делчев“, проф. д-р Сашо Коруновски, ректор на Универзитетот „Св. Климент Охридски“, проф. д-р Азис Положани, ректор на Универзитетот „Мајка Тереза“, проф. д-р Билјана Ангеловска, проректор за финансии, и Цветанка Јанкуловска, раководител на Одделението за финансии на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, проф. д-р Гордана Мицкоска, директор на Институтот за тутун, Виолета Цепенковска, в.д. директор на ЈНУ Институт за филм – Филмска академија, проф. д-р Сафер Тахири од Институтот за културно и духовно наследство на Албанците и проф. д-р Катерина Кузмановска од Институтот за фолклор „Марко Цепенков“. Одговорите на прашањата се дадени збирно или одвоено, во зависност од спецификите на прашањата како и од самите одговори. Инструментот во целост е прикажан на крајот од оваа студија.

1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКАТА

Во однос на издвојувањата само за високото образование, соговорниците истакнаа дека во високото образование многу малку се вложува, со што недостасуваат средства за реализација на основната дејност. Истакнаа дека треба да се направи нова стратегија за развој и, во тој контекст, реформа во поглед на финансирањето. Беше истакната и потребата од капитални инвестиции кои се присутни во основното и средното образование, а воопшто не постојат во високото образование и науката. Според проректорката на УКИМ, во делот на финансирањето беа истакнати и малите плати како проблем. Во однос на издвојувањата, поради немање доволно информации за другите сектори и степени на образование, дел од интервјуираните се воздржаа од коментари.

Според соговорниците, буџетот е нереален во однос на потребите на високото образование. За надминување на оваа состојба сметаат дека е потребна нова стратегија, а финансирањето да биде во согласност со потребите на универзитетите и институтите. Според ректорот на Универзитетот „Мајка Тереза“, буџетските издвојувања на Македонија за високо образование е под сите земји во ЕУ, како и во однос на издвојувањата на земјите кои се стремат кон ЕУ. Тој додаде дека „имаме најнесоодветно организирана и најлошо конципирана политика за одржливост на високото образование и науката во дадените услови.“

Гледајќи го финансирањето како проблем, интервјуираните одговорија дека редовно се дискутира на оваа тема на телата во рамките на нивните институции (ректорат, сенат, совет). За сите соговорници буџетот е разбирлив и јасен.

Ставот на сите интервјуирани е дека се издвојува премалку од основниот буџет за наука, но и тие пари кои се издвојуваат се главно за материјални трошоци, превод на книги и исплата на плати во научните институти. Науката воопшто не се финансира од државата и во таа насока не препознаваат стратегија за развој на оваа дејност. Според ректорот на УГД, „секоја држава која мисли на својата иднина треба соодветно да вложува во високото образование и во научноистражувачката дејност врз основа на рационално конципирана, сериозна и издржана национална стратегија за развој на научноистражувачката дејност“. Според проректорката на УКИМ, „во средствата што МОН ги издвојува за наука недостасуваат средства за научни истражувања. Не постои фонд за финансирање на научноистражувачки проекти, а од 2006 година МОН нема финансирано научноистражувачки проекти/програми“. Во однос на овој дел преовладува ставот дека научноистражувачката работа треба да се финансира според програма, како што било практика до 2006 година, односно

кога секоја единица работела на неколку повеќегодишни проекти финансирани од страна на МОН, а не како што е во моментот кога ниту еден универзитет/факултет/институт не добива средства за развој на оваа дејност. Во моментот единствена можност за добивање средства од министерствата е доколку единиците се јават на тендер, каде имаат ист третман со приватните фирми и невладините организации. Според соговорниците, состојбата во науката е алармантна.

Според соговорниците од универзитетите не постојат јасни критериуми по кои се распределува буџетот за високо образование. Тие, исто така, истакнаа дека распределбата не е соодветна со потребите на универзитетите. Според ректорот на УМТ, станува збор за наследена историска состојба која не е регулирана со закон. За ректорот на УКЛО, „политиката на финансирање на високото образование е, и треба да биде задача на телата на државата поврзани со функционирањето на универзитетите, како што е Националниот совет за финансирање“. Во однос на интервјуираните претставници на институтите, доминира одговорот дека не се запознаени со оваа проблематика или дека немале потреба да се запознаат (за тие што се дел од универзитет).

Во однос на овој дел посветен на финансирањето на високото образование и науката, според изнесените ставови може да се заклучи дека постои единствен став за издвојувањата како за високото образование така и за науката, односно дека државата издвојува премалку средства за развој на високото образование, а воопшто не издвојува за одржување на научната дејност. Во однос, пак, на самиот буџет, соговорниците истакнаа дека тој им е разбирлив и јасен, но во исто време истакнаа дека не постојат јасни критериуми според кои се распределува овој буџет.

2. УЧЕСТВО ВО КРЕИРАЊЕ НА БУЏЕТОТ

Според соговорниците од УКИМ, овој Универзитет воопшто не е вклучен во процесот на креирање на буџетот и притоа не може да ги објасни своите потреби и барања. Буџетот се формира преку буџетски циркулар со проекции кои им ги доставува МОН, а за секоја сметка одделно се прави план за следната година и тој не треба да отстапува повеќе од 10 % во однос на просекот од последните 3 години. Овие обрасци се проследуваат до единиците со упатство за незголемување. Во однос на делот на сопствените средства на единиците, беше истакнато дека Ректоратот не ги коригира овие планови, туку кратењата во овој дел (од 50 до 60 %) се прават во буџетот. Кратењата во однос на средствата од основниот буџет се од 5 до 10 %.

Според ректорот на УГД, Универзитетот секоја година ги презентира своите детални финансиски планови пред МОН, а понатаму Министерството, врз основа на своите проекции и национални приоритети, го конципира предлог-буџетот.

Универзитетот „Св. Климент Охридски“, според ректорот, активно учествува во креирањето на буџетот и тоа врз основа на тригодишни проекции за потребните финансиски средства за финансирање на дејноста на Универзитетот. Тој ја истакна и нивната солидна и континуирана соработка со МОН како во однос на креирањето така и во однос на реализацијата на буџетот.

За ректорот на УМТ, потребен е нов модел кој треба да рефлектира сосема нов начин на финансирање, кој ќе подразбира дека академската фела мора да покаже подготвеност за отчетност за ревидирање на студиските програми. „Не може само да бараме да ни се додаде, ние имаме околу 1.560 студиски програми и никој во академската фела не сака да зборува за тоа“. „Има програми со еден, двајца или ниту еден студент, а влечат плати за 30 професори.“ Според него, професорите треба да бидат кредибилни и да побараат суштествени измени.

Според в.д. директорката од ЈНУ Институт за филм – Филмска академија Охрид, Институтот на годишна основа доставува барање до МОН. Таа истакна дека порано главно ги добивале средствата што ги побарувале детално разработени во годишниот предлог-буџет и во овој период имале добра комуникација со Министерството. Таа истакна дека тоа не е случај во последната година, во која добиле исклучително малку средства со кои не можат да ги задоволат потребите за нормално и тековно работење.

Претставникот од Институтот за заштита на духовното и културно наследство на Албанците истакна дека нивната институција има редовна, континуирана и квалитетна комуникација со МОН и со раководителите на секторите, и потенцира дека тие се запознаени со нивните потреби. Како потврда на кажаното, претставникот објасни дека дел од нивните потреби се веќе задоволени, како на пример, изградбата на нова конференциска сала, технички целосно опремена, студио каде се снимаат разговори со научници, истражувачи и други релевантни соговорници. На крајот, соговорникот посочи дека Министерството им излегло во пресрет кога станува збор за задоволување на техничките потреби и дека останува само делот на истражувачките потреби. (Овој институт беше опфатен со мерките наменети за научните институти со кои платите беа зголемени за 25 % и државата ја призна својата законска обврска за минат труд, со што ги зголеми издвојувањата за овие институти).

Директорката на Институтот за фолклор ја истакна неможноста да се учествува во креирањето на буџетот и дека Министерството одлучува според сопствени критериуми. Од досегашниот однос, таа истакна дека Институтот всушност е игнориран од страна на МОН.

Во однос на финансирањето за остварување на стратешките цели на универзитетите, дел од соговорниците сметаат дека се потребни дополнителни средства од буџетот за да можат да ги реализираат своите потреби, а дел сметаат дека МОН воопшто не се интересира за нивните потреби, па како резултат на тоа нивните стратешки цели воопшто не ги гледат во буџетот на МОН. За надминување на ваквата состојба еден од предлозите е постигнување договор со МОН за повеќегодишно финансирање.

Интервјуираните истакнаа дека најчесто успеваат во целост да го реализираат основниот буџет. Според проректорката на УКИМ, „доколку има нереализирани средства, причината ќе биде доцнењето на согласноста/одговорот за проширување на финансиските планови од страна на МОН“. Најслаба реализација има Универзитетот „Мајка Тереза“, а според ректорот тоа се должи на нереализацијата на средствата од основниот буџет наменети за капитални инвестиции (изградба на објект), за која одговорноста е на Владата.

Во однос на овој дел од истражувањето посветен на процесот на креирање на буџетите, ставот е поделен. Дел од соговорниците ја истакнаа слабата комуникација и некоординација со МОН, додека дел од соговорниците ја истакнаа добрата соработка со надлежните институции. Иако во однос на креирање на буџетот ставот е поделен, сепак сите се согласни дека не можат да ги рефлектираат своите стратешки приоритети во буџетот кој го креира државата, што само по себе ја доведува во прашање добрата координација која беше спомената. Во однос на реализацијата на буџетот, со исклучок на оправдани околности, секој универзитет/институт има висок процент на реализација.

Што би требало да се направи за да може државата реално да издвојува за да ги задоволи потребите на универзитетите и институтите?

Во однос на ова прашање беа дадени различни предлози во која насока да се движат вложувањата на државата со цел да се задоволат потребите на чинителите во високото образование и науката, како што се: финансирање врз основа на претходна анализа на реални потреби; постоење на повеќегодишен план за финансирање; финансирање на научноистражувачка работа по програми како и вложување во интердисциплинарни проекти; вложување во технологија и инфраструктура; поддршка на издаваштвото; вработување на млад кадар.

Соговорниците сметаат дека МОН ќе ги знае и ќе може да одговори на реалните потреби и приоритети на чинителите во високото образование и науката само преку континуирана и вистинска комуникација.

За надминување на дел од проблемите сметаат дека ќе биде од исклучително значење формирање на Националниот совет, којшто ќе донесе уредба за мерилата и критериумите за финансирање на високото образование и ќе предлага буџет соодветен на потребите на универзитетите.

3. ФОРМИРАЊЕ НА ПЛАТИ, КРИТЕРИУМИ И ЕЛЕМЕНТИ, ИСПЛАТА НА МИНАТ ТРУД

Според проректорката на УКИМ, во бруто-платата влегува и минатиот труд. Таа додаде дека за исти звања и работни позиции платите не се исти и дека разликата е до некаде праведна затоа што платите би требало да соодветствуваат со оптовареноста на вработените. Некои единици имаат многу студенти и проекти и тоа треба се одрази на платите. Таа ја гледа неправдата во многу малата висина на платите што се исплаќаат од основниот буџет на МОН и што во критериумите на МОН за формирање на плати не се почитува природата на дејноста на различните факултети.

Проректорката посочи дека критериумите врз кои се формираат платите се дефинирани во правилниците на единиците, а дека на ниво на Универзитет нема изедначена методологија за пресметка на плати, туку секоја единица има своја методологија и свои критериуми кои се преточени во правилник на единицата. Според неа, во формирањето на платите би требало да се земат предвид образованието и сложеноста на работното место, но додаде и дека висината на средствата што ги плаќа државата за платите на вработените во високото образование треба да кореспондира со платите во судството и во здравството, како и тоа дека треба да се земе предвид и рангот на универзитетот. Во однос на вработените од ненаставниот кадар, таа смета дека и кај овие вработени во формирањето на коефициентот треба да се земе предвид сложеноста и одговорноста на работното место.

Во однос на дополнителното прашање дали од Буџетот се префрлуваат доволно средства за исплата на основната плата со сите надоместоци, трошоци и додатоци предвидени со законот и правилниците и дали на УКИМ се исплаќаат надоместоци за минат труд во полн износ, проректорката одговори дека „не се знае што сè содржи бруто-платата. Единиците кои имаат сопствени средства, додатокот за стаж го исплаќаат од сопствените средства. Оние кои немаат, ја намалуваат основицата. Универзитетот не може да преземе ништо во врска со надминувањето на проблемот, поради тоа што нема средства.“

Ректорот на УКЛО истакна дека платите на Универзитетот се формираат врз основа на активностите на секоја од единиците, а се исплаќаат од буџетските средства и од средствата од самофинансирачките активности. Затоа, како и поради фактот што секоја единица располага со различни средства од самофинансирачки активности, платите се различни кај секоја единица, а делот од платите што се финансира од буџетски средства е ист за сите единици.

Ректорот смета дека треба да се користат коефициенти на сложеност и кај ненаставниот кадар затоа што секое работно место има различна тежина и одговорност, иако е потребен ист степен на образование.

Во однос на средствата кои се издвојуваат од основниот буџет за плати, тој посочи дека Универзитетот и единиците не добиваат доволно средства за исплата на плата, односно од буџетот се добиваат средства за плати само според степенот на образование кај ненаставниот кадар, односно звањето кај наставниот кадар, без да се има предвод работното

место и работниот стаж на вработените. Надоместоците за минат труд на Универзитетот и на единиците се исплаќаат од средствата од самофинансирачки активности. Тој истакна дека како последица на овој одлив на средства од самофинансирачките активности за исплата на минат труд, се намалува можноста за искористување на овие средства за развој на наставнообразовната и научноистражувачката дејност. Гледајќи го издвојувањето за платите како проблем, тој додаде дека Универзитетот е во континуирана комуникација со МОН за решавање на прашањето за финансирање на минат труд од буџетски средства.

Ректорот на УГД истакна дека Универзитетот е интегриран и дека платите се формираат согласно соодветните законски одредби, при што на средствата наменети за исплата на плати од основниот буџет што ги уплаќа МОН, Универзитетот од сопствени средства додава за исплата на минат труд и исплата на други надоместоци. Во рамките на Универзитетот платите за исти звања и работни позиции се исти на сите единици и „се формираат согласно позитивните правни норми“.

Во однос на формирањето на платите и што треба да влијае на нивната висина, ректорот истакна дека треба да се усвои национална стратегија за финансирање на високото образование. За употребата на коефициенти на сложеноста кај ненаставниот кадар, тој посочи дека „употребата на коефициенти на сложеноста кај ненаставниот кадар може да претставува правично решение единствено доколку тоа е исклучително квалитетно конципирано и соодветно имплементирано“.

Ректорот на УМТ посочи дека Универзитетот има Правилник по кој се исплаќаат платите. Тој додаде дека платите од страна на државата не се уредени според закон, бидејќи нема закон, се водат по упатства и рамки кои се дефинираат по бруто-маса на поединец, дефинирани од МТСП, но не е јасно по која основа „се следи една историска листа од минатото“. Според него, платите се формираат според Правилник за унифициран неквалификуван работник (не е сигуен за кратенката). „Тој Правилник е од времето на социјализмот, и продолжува да се применува тој модел додека живееме и работиме во други услови, па токму затоа предизвикува проблеми и незадоволства кај фелата.“ На тоа тој како работодавец одредува додаток на плати по основ на функција и надоместок по основ на временски ангажмани и обем на работа. Тоа поминува на Сенат за да е транспарентен процесот. Смета дека е незаконски начинот како Владата/МОН го решава прашањето со платите, но исто така смета дека основицата што ја дава МОН за плати е недоволна и потценувачка.

Ректорот појасни дека сумата пари што ја определува МТСП предвидува минат труд да се исплаќа од сопствени средства, „ако не плаќаш, правиш законски пропуст и секој може да тужи и да ги земе по основ на Закон, но никој не поцрвенува поради оваа работа. Со други зборови, раководителите на институциите или одговорните во Владата немаат срам ако не исплатат и тоа не е по ЗВО, туку по Закон за работни односи“. На неговиот Универзитет минат труд се исплаќа само за неколку професори кои се во поодминати години, и на тоа додава „зошто ние да го плаќаме тоа што не им било исплатено?“. Според ректорот, акумулираните средства на институциите треба да бидат наменети за развој на дејноста, а не за исплата на плати.

Во однос на платите и школарините, тој додава дека „на сите универзитети платите зависат од студентите, а тие давачки (школарините) во Законот не се предвидени за плати, туку за унапредување на дејноста („состојба на *Contradictioinadjecto*“). Грешка е во самата состојба ако платата на професорот зависи од студент, ти не можеш да бараш или да очекуваш критериуми од студентот.“ Според ректорот, ваквиот модел (плата од студенти) генерира корупција.

Друг проблем кој го посочи ректорот на УМТ е одливот на мозоци (Brain drain) и фактот дека процесот се прикажува само преку бројки, без притоа да се обрне внимание за посериозните ефекти. „Имаме секаде brain drain, кадарот заминува за Косово, каде платата на професор е 1.400 евра, наспроти 600 евра на Мајка Тереза“. Тој додаде дека покрај академскиот кадар, земјава ја напушта и административниот кадар кој се вработува во меѓународни

институции. „Ни ги земаат најквалитетните, странските институции и амбасадите, а нам, поради ниските плати, ни остануваат понеквалитетните.“

Во однос на критериумите по кои се формираат платите, в.д. директорката на ЈНУ Институт за филм – Филмска академија Охрид, укажува дека критериумите и елементите што влегуваат во формирањето на платите се исти со другите во секторот наука. Таа додаде дека платите ги креира МОН, Сектор за наука, по коефициенти што се утврдени за тој сектор, што во определена мера не е реално, ниту професионално коректно кога станува збор за администрацијата, затоа што администрацијата би требало да ги зема истите плати како и административните службеници во општините или јавните претпријатија, затоа што и администрацијата на Институтот работи согласно Законот за јавни службеници. „Во Министерството за информатичко општество и администрација има Каталог на работни места, така што ако еден раководител на сектор во една општина или кое било јавно претпријатие во државата зема 36.000 денари плата утврдена со закон, бод итн., платата за соодветното работно место што ги исполнува сите критериуми и дадени услови согласно систематизацијата на Институтот изнесува 21.000 денари.“

Во однос, пак, на наставниот кадар на Институтот, таа истакна дека тој е ангажиран врз основа на годишни договори, со согласност добиена од Министерството за образование и наука и од Министерството за финансии, при што професорите не се вработени во Институтот. Надоместоците се пресметувани по звањата на ангажираниот наставен кадар и според работните обврски што ги презеле согласно потпишаните договори. Таа додаде дека платите за наставниот кадар би требало да се формираат по повеќе ставки/критериуми, како што се: наставно и научно звање, работен стаж и искуство, фонд на часови и оптовареност на вработениот.

Според в.д. директорката, употребата на коефициенти на сложеноста кај ненаставниот кадар во основа е прифатлива идеја, но се поставува прашањето кои би биле конкретните критериуми за определување на коефициентот на сложеноста на работните задачи и задолженија кај наставниот кадар.

Според неа, во основа од Буџетот се префрлуваат доволно средства за исплата на основната плата со сите надоместоци, трошоци и додатоци предвидени според закон и правилниците, освен за средствата за исплата на минат труд, тие средства не се префрлуваат.

Во однос на платите на вработените во високообразовните и научноистражувачките институции, директорката на Институтот за тутун не верува дека платите се исти ако се споредат единица со единица како и поединец со поединец. Таа ја поддржува идејата дека платите не треба да се едначат и дека треба да се задржи методологијата заснована на сложеност, а со што и би се задржале разликите на платите.

Според неа, платите треба да бидат повисоки, со што и коефициентот 3 наспрема 1 што ја одразува разликата помеѓу најниските и највисоките плати треба да е поголем. А самата висина на платата, покрај употребата на методологијата на сложеност, треба да се утврди и преку оценка на индивидуалните постигнувања на вработените во високообразовните и научноистражувачки институции, мерени со помош на индикатори како учество во релевантни научни конференции, објава на трудови со индекс на влијание и степен на апликативност на истражувачката дејност.

Според претставникот од Институтот за културно и духовно наследство на Албанците, нивните плати се формираат исто како и во другите институти, според основната формула која се базира на основна плата, плус коефициент на сложеност. Според соговорникот, оваа методологија е соодветна на работењето на нивната институција и членовите на институцијата се задоволни од методологијата на пресметка на платите. Она што моментално недостасува, според соговорникот, е исплата на минат труд (прашање кое во моментот на пишување на оваа студија веќе е решено).

Формирањето на платите на вработените во Институтот за фолклор, според претставникот, се врши согласно правилник, каде се запазени критериумите на сложеност на коефициент и барем формално критериумот на минат труд. Но и покрај постоењето на овој правилник, министерството врши пресметка врз основа на образование. Таа додаде дека од Министерството била побарана исплата на минат труд, на што е добиен негативен одговор и застој во институцијата, а Институтот ја надминал со писмено известување дека нема да исплатуваат минат труд, нити ќе бараат негова исплата. Според проф. Кузмановска, пресметувањето на месечното примање на вработените во научноистражувачките институции базирано на сложеност е прифатлив и правилен инструмент затоа што одредени работни позиции изискуваат поголем работен ангажман и вклучуваат поголем обем на обврски, иако се вршат од страна на лица со ист степен на образование како и позициите со помала сложеност.

Во однос на формирањето на платите, од прикажаните состојби, може да се заклучи дека состојбата е различна на различни универзитети, односно платите се формираат на различен начин иако издвојувањата од државата се исти за секое работно место. На интегрираниот УГД, платите се исти на сите факултети за секоја позиција, додека ова не е случај со УКИМ и УКЛО каде на секоја единица се исплаќаат различни плати, а единиците кои не се финансиски моќни ова да го реализираат се соочуваат со судски процеси. Состојбата пак на УМТ е сосема поинаква, иако станува збор за целосно интегриран универзитет, сепак додаток за минат труд добиваат само неколку професори. Покрај несоодветните плати, најголем проблем претставува минатиот труд кој иако е законска обврска на државата, таа тоа не го почитува, односно не префрла средства за минат труд кон ниту еден чинител во високото образование. Исто така беше потенцирано дека поради неостварувањето на оваа обврска, средствата кои ги имаат универзитетите/единиците а кои треба да ги насочат кон студентите и развојот на научната дејност, мораат да ги насочат кон надолупнување на платите.

Во однос на исплата на платите по степен на сложеност за ненаставниот кадар, постои апсолутна согласност дека државата мора да го признае и овој дел и формирањето на платите да го направи врз основа на критериуми, односно да го препознае степенот на сложеност како еден од критериумите за пресметка на платите.

3.1. Чекори кои презеле универзитетите/институтите во насока на надминување на состојбата со платите

Проректорката на УКИМ наведе дека тие и официјално имаат побарано од МОН платите да се зголемат за 50 % и да се исплаќаат средства за додаток за стаж. Таа, исто така, додаде дека на УКИМ веќе постојат извршни судски решенија за неисплатени додатоци за стаж и одредени единици се доведени во опасност да им бидат блокирани сметките. Ректоратот ги упатува тие единици да се обратат до МОН. Смета дека би требало да се настапи парадикално и наведе дека сè погласно се размислува за организирање протест пред МОН и пред Влада.

Ректорот на УКЛО истакнува дека според моменталната состојба на Универзитетот, вредноста на коефициентот на сложеност за пресметување на плати е несоодветна и не ја следи висината на загарантираната минимална плата. Тоа значи дека при евентуалните следни покачувања на платите на вработените на универзитетите, треба да се зголеми и вредноста на коефициентот на сложеност.

Ректорот на УГД истакна дека Универзитетот издвојува пари за исплата на минат труд од сопствените средства, но воедно универзитетската управа настојува наведените прашања и проблеми да станат приоритетни прашања на национално ниво. „Раководството на Универзитетот ‘Гоце Делчев’ во Штип принципиелно се залага и ќе се залага за надминување на наведените проблеми, по пат на континуирани актуализирања на наведените

прашања во рамките на работата на соодветните инстанции на заемна соработка и координација меѓу универзитетите и МОН.“

В.д. директорката на Институтот за филм посочи дека се имаат обратено до МОН и им укажале на слабостите во однос на пристапот за формирање на платите, но не постоело соодветно разбирање во Министерството и не ги постигнале посакуваните резултати.

Според директорката на Институтот за тутун, „пресметката на платата заснована на коефициент на сложеност е соодветна и прифатлива. Во однос на прашањето за исплата на минат труд, таа додаде дека се чека од МОН да се изврши исплата на минат труд, иако не постои голем ентузијазам дека тоа во целост или парцијално ќе се случи“.

Во контекст и на претходно изнесеното, како и врз основа на дадените одговори во овој дел, може да се каже дека проблем се неиздвојувањата средства од државата за минат труд, па во насока за негово решавање од страна на универзитетите/институтите се преземени одредени чекори, иако без постигнати резултати до овој момент (исклучок претставуваат националните институти).

■ Како до развој во високото образование и во науката

За развој во високото образование и науката интервјуираните сметаат дека вложувања треба да се направат во повеќе сегменти, како што се: човечки капитал, зголемување на платите, вработување на млад кадар; финансирање на научноистражувачката работа; вложувања согласно националните стратегии за развој на економијата и образованието; измена на системот за финансирање на високото образование и побрзо формирање на телата чија надлежност е обезбедување на повисок квалитет на високото образование; долгорочна стратегија и сеопфатна реформа; капитални инвестиции и подобрување на условите за работа.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Врз основа на спроведените интервјуа со ректори/проректори на универзитетите, како и со директори/претставници на институтите во однос на темите поврзани со финансирањето на високото образование и науката, можат да се изведат следните заклучоци:

- Државата не издвојува доволно средства за развој во високото образование, со што го доведува во прашање остварувањето на оваа дејност;
- Државата нема капитални инвестиции во високото образование како што има во основното и средното образование;
- Државата воопшто не издвојува средства за финансирање на научноистражувачката дејност;
- Не постојат јасни критериуми по кои се врши распределбата на буџетот за високо образование меѓу неговите чинители;
- При формирањето на буџетите, МОН комуницира со дел од универзитетите, но со дел не;
- Стратешките цели на универзитетите не се рефлектираат во буџетот на МОН;
- Процентот на реализација на буџетите на сите универзитети/институти е висок;
- Државата не издвојува средства за минат труд и покрај законската обврска;

- Платите се различни на сите универзитети, на УКИМ и УКЛО за исто звање се исплаќаат различни плати во зависност од единицата на која припаѓа, на УГД со исто звање се добива иста плата, а на УМТ решенијата се персонални;
- Државата треба да го препознава степенот на сложеност при одредување на платите за ненаставниот кадар;
- До подобро образование може да се дојде преку: вработувања на млад кадар, вложувања во науката, зголемување на платите и исплата на минат труд, подобрување на условите за работа и капитални инвестиции.

8

Перцепции на академскиот кадар за валоризација на нивниот труд и транспарентноста и отчетноста на финансирањето на високото образование



Автори: проф. д-р Драгор Заревски и
вонр. проф. д-р Бојана Наумовска

Во рамките на проектот „Финансиска транспарентност и отчетност во високото образование и наука во РСМ“ беше спроведен електронски прашалник со цел да се осознае перцепцијата на вработените во јавните високообразовни и научни институции во однос на соодветната валоризација на трудот на академскиот кадар како и нивната перцепција во однос на транспарентноста и отчетноста во финансирањето на високото образование и науката. Прашалникот се состои од 44 прашања поделени во четири категории, и тоа: првата категорија прашања е насловена „Демографски податоци“ (ги опфаќа прашањата од бр. 1 до бр. 5), втората категорија прашања е насловена „Валоризација на трудот на академскиот кадар“ (ги опфаќа прашањата од бр. 6 до бр. 25) и содржи супкатегија насловена „Мотивираност“ (ги опфаќа прашањата од бр. 21 до бр. 25), третата категорија прашања е насловена „Транспарентност и отчетност на финансирањето на високото образование и науката“ (ги опфаќа прашањата од бр. 26 до бр. 38) и содржи две супкатегији насловени „Односот на државата кон високото образование и науката“ (ги опфаќа прашањата од бр. 29 до бр. 32) и „Транспарентност и отчетност на факултетите и институтите“ (ги опфаќа прашањата од бр. 33 до бр. 38), четвртата категорија прашања е насловена „Прашања за Независниот академски синдикат (НАКС)“ (ги опфаќа прашањата од бр. 39 до бр. 44). Прашањето бр. 10 и прашањето бр. 42 од прашалникот се од отворен тип, додека сите други прашања се од затворен карактер со неколку понудени одговори.

Прашалникот беше дистрибуиран по електронски пат, преку е-пошта достапна на официјалните интернет-страници на јавните високообразовни и научни институции во РСМ. Во период од осум недели беа пополнети вкупно 208 прашалници. Прашалникот беше дистрибуиран на македонски и на албански јазик. Добиените податоци со прашалникот и изведените заклучоци во рамките на анализата на овие податоци треба да овозможат соодветно градење на политиките на НАКС за информирање на јавноста за проблемите со кои се соочуваат јавните високообразовни и научни институции. Истражувачката методологија е утврдена од страна на истражувачкиот тим на Независниот академски синдикат (НАКС) во рамките на проектот „Транспарентност и отчетност во финансирањето на високото образование и науката во РСМ“.

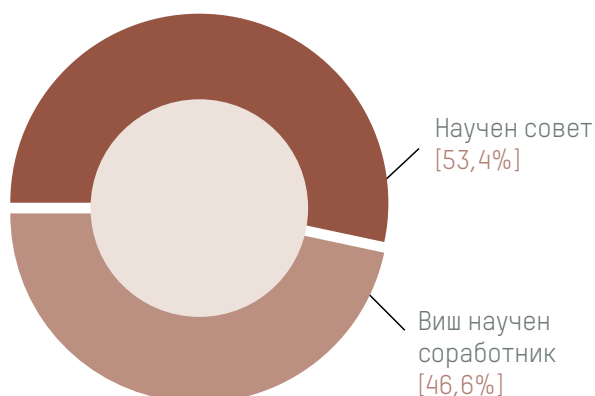
РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНИОТ ПРАШАЛНИК

1. Демографски податоци

Во рамките на првата категорија прашања, насловена „Демографски податоци“, со цел да се осознаат основните податоци за испитаниците согласно потребите на истражувањето, поставени се прашања кои се однесуваат на податоците за полот, работното место (звање-то), годините на работниот стаж во високо образование и наука на испитаникот, името на универзитетот на кој е вработен и видот на високообразовната или научната институција на која е вработен.

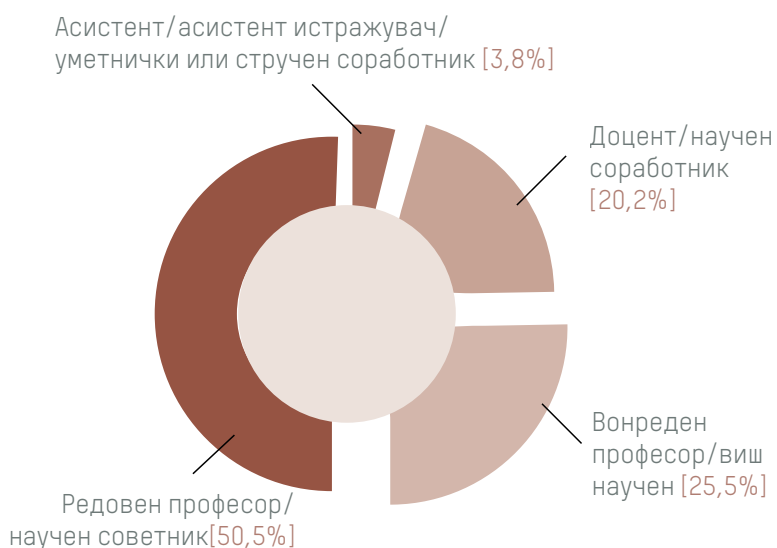
Првото прашање поставено на испитаниците во рамките на прашалникот се однесува на нивната полова припадност. Според дадените одговори, 111 испитаници припаѓаат на женскиот пол, додека 97 испитаници се изјасниле дека припаѓаат на машкиот пол. Резултатите се графички прикажани на графикон бр. 1.

Графикон 1:
Полова
припадност на
испитаниците



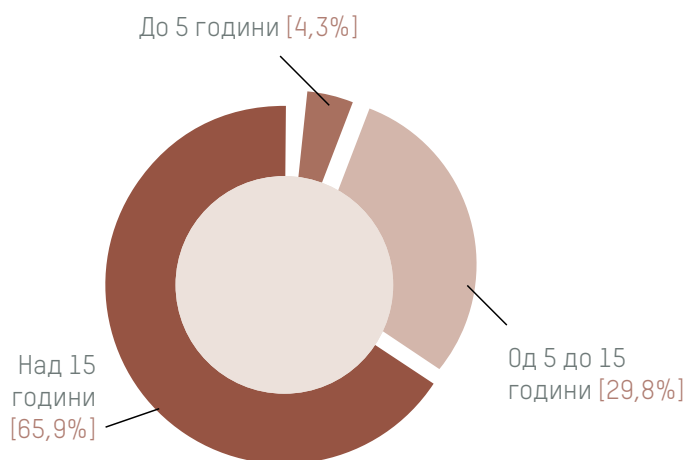
Второто прашање се однесува на работното место (звањето) на испитаникот, при што на испитаниците им е овозможено да изберат едно од следните наставно-научни, наставно-стручни, научни и соработнички звања: асистент/асистент истражувач/уметнички или стручен соработник; лектор; виш лектор; доцент/научен соработник; вонреден професор/виш научен соработник; и редовен професор/научен советник (резултатите од одговорите се графички прикажани на графикон бр. 2).

Графикон 2:
Работно место
(звање) на
испитаниците



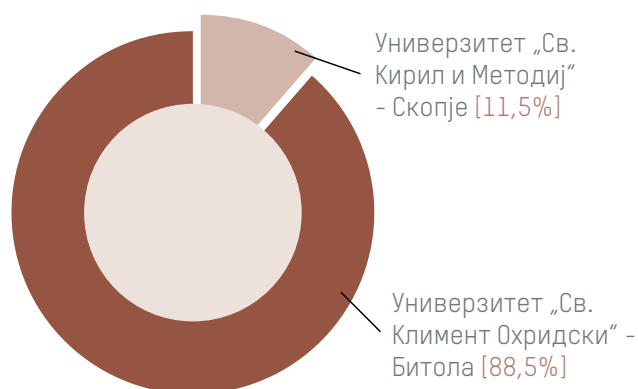
Според работното место (звањето) 3,8 % имаат звање асистент/асистент истражувач/уметнички или стручен соработник, 20,2 % имаат звање доцент или научен соработник, 25,5 % се во категоријата вонреден професор или виш научен соработник, додека 50,5 % од испитаниците се редовни професори или научни советници. Ниту еден испитаник се нема изјаснето дека има звање лектор или виш лектор.

Според годините на работен стаж во високо образование и науката 4,3 % од анкетираните имаат помалку од пет години работен стаж, 29,8 % имаат од пет до петнаесет години работен стаж, додека 65,9 % од испитаниците работат повеќе од петнаесет години во високото образование и науката.



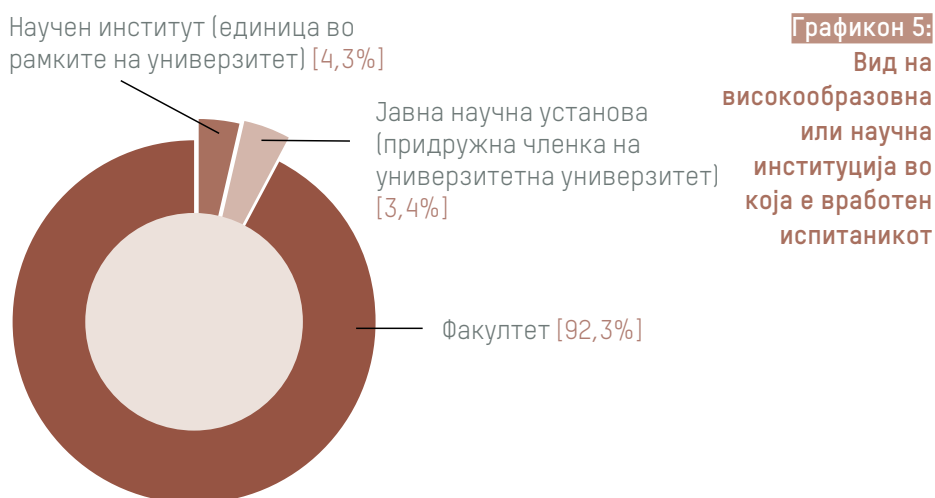
Графикон 3:
Работен
стаж на
испитаниците
во високото
образование и
науката

Согласно методологијата на истражувањето, прашалникот беше дистрибуиран по електронски пат преку е-адреси достапни на официјалните интернет-страници на јавните високообразовни и научни институции во РСМ. Согласно универзитетот на кој му припаѓа факултетот или институтот на кој се вработени, 88,5 % од испитаниците се изјасниле дека високообразовната или научната институција во која се вработени е членка или придружна членка на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, додека 11,5 % од испитаниците одговориле дека високообразовната или научната институција во која се вработени е членка или придружна членка на Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола.



Графикон 4:
Универзитет на
кој е вработен
испитаникот

Според видот на институцијата во која се вработени 192 испитаника (92,3 %) се дел од наставно-научниот и соработнички кадар на факултетите, а останатите анкетирани се дел од научните институти (4,3 %) и јавните научни установа (3,4 %).

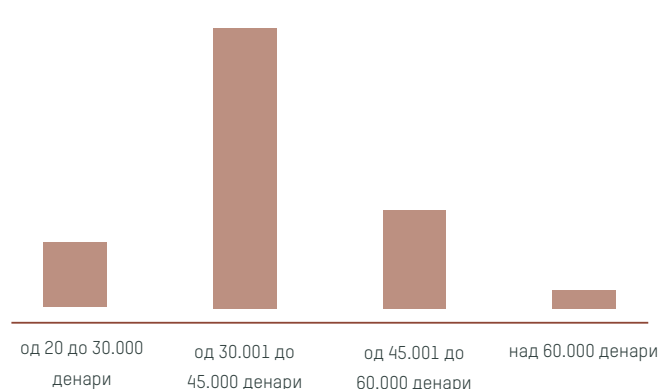


Од наведените резултати од првата категорија прашања може да се заклучи дека универзитетите на кои Независниот академски синдикат има синдикални организации беа многу позаинтересирани да учествуваат во анкетата, а тоа особено е случај кај научно-наставниот кадар од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, при што дури 88,5 % од испитаниците се вработени на дадениот Универзитет. Може да се заклучи и дека на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, во однос на другите јавни универзитети во РСМ, постојат по-суштествени предиспозиции да се започне јавна расправа за прашањата за финансирањето на високото образование и науката. Во однос на половата припадност и работниот стаж не може да се забележи јасно изразена диспропорција во односот на испитаниците согласно нивната подготвеност да учествуваат во анкетата, односно да се партиципира во иницијатива којашто се занимава со прашањето на финансирањето на високото образование и науката во РСМ.

2. Валоризација на трудот на академскиот кадар

Со цел да направи процена на перцепцијата на академскиот кадар во однос на валоризацијата на нивниот трудот од страна на релевантните надлежни државни институции, поставени се поголем број прашања кои се однесуваат пред сè на висината на платата и другите примања што ги имаат испитаниците согласно нивниот професионален статус и професионален ангажман, изворот на финансирањето на платите и примањата (пр. МОН, факултетот/институтот во кој имаат засновано работен однос итн.), општата перцепција за задоволството од висината на платите и примањата, како и за нивната перцепција на кој начин и во која насока се одразува висината на платите врз квалитетот на животот и професионалниот развој на наставно-научниот кадар.

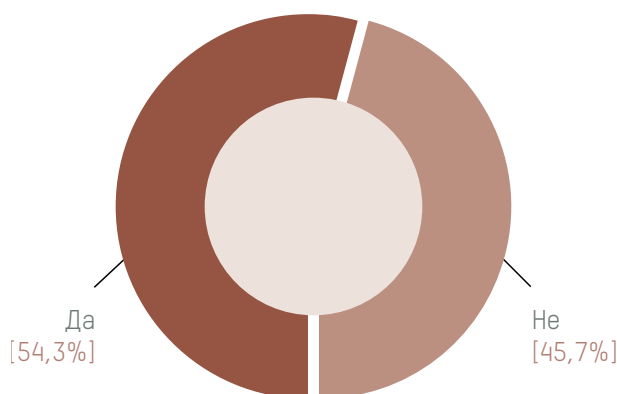
Во рамки на првото прашање во категоријата „Валоризација на трудот на академскиот кадар“, испитаниците се замолени да кажат колку изнесува нивната просечна нето-плата. На испитаниците им беа понудени одговорите дека нивната плата се движи во распон: од 20.000 до 30.000 денари, од 30.001 до 45.000 денари, од 45.001 до 60.000 денари, над 60.000 денари (графикон бр. 6).



Графикон 6:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Која е висината на Вашата просечна нето-плата?“

Согласно резултатите на анкетата, 13,9 % од анкетираниите одговориле дека нивната просечна нето-плата е од 20.000 до 30.000 денари, 61,1 % одговориле дека нивната просечна нето-плата е од 30.001 до 45.000 денари, 21,2 % одговориле дека нивната просечна нето-плата се движи од 45.001 до 60.000 денари, додека останатите 3,8 % од испитаниците одговориле дека нивната просечна нето-плата изнесува над 60.000 денари.

Со цел да се утврди информираноста на испитаниците за уплатите на МОН во однос на средства од кои се исплаќа нивната плата, на испитаниците им беше поставено прашање дали знаат колкава сума уплаќа МОН на нивната институција (универзитет/факултет/институт) за нивната плата. Податоците од резултатите на одговорите на даденото прашање се прикажани на графиконот бр. 7.

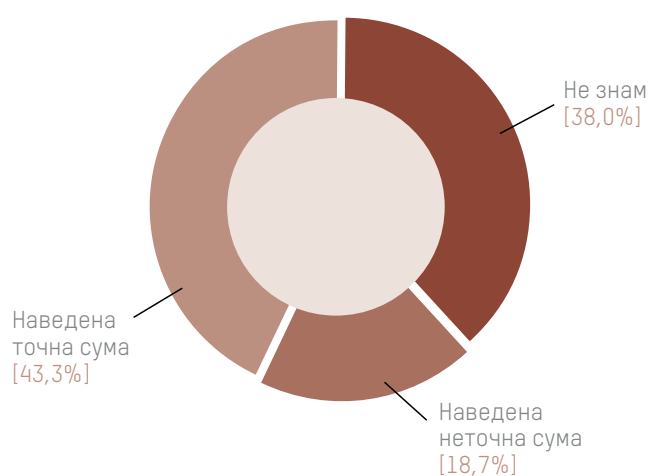


Графикон 7:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали знаете колкава сума уплаќа МОН на Вашата институција (универзитет/факултет/институт), за Вашата плата?“

Согласно одговорите на испитаниците следува дека 113, односно 54,3 отсто од испитаниците изјавиле дека знаат колкава сума уплаќа МОН на нивната институција (универзитет/факултет/институт) за нивната плата, додека 95 испитаници, односно 45,7 отсто од испитаниците изјавиле дека не знаат колкава сума уплаќа МОН на нивната институција за нивната плата. Од наведеното може да се заклучи дека исклучително голем процент испитаници не знаат колкава сума уплаќа МОН на нивната институција за нивната плата, што може да укажува или на недоволната транспарентност и отчетност на институциите во однос на информирањето на вработените за процесот на формирање на нивните плати или на недоволна заинтересираност на целната група која се истражува.

Со цел да се утврди колку вработените во високото образование и науката се детално информирани во однос на уплатата на МОН во процесот на обезбедување средства за исплаќање

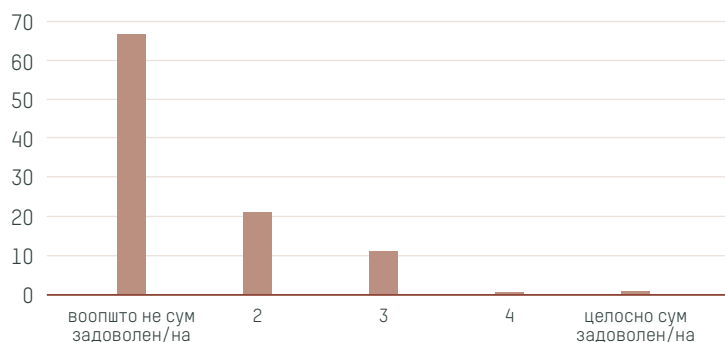
та на нивната плата, поставено е прашањето „Колкава е нето-сумата што ја уплаќа МОН за Вашата плата“. Наведени се следните можни одговори: Не знам, 20.300, 23.000, 23.600, 24.000, 28.500, 30.500, 32.800, 36.100, 38.700, 40.100, 43.200. Дел од сумите (и тоа: 20.300, 24.000, 28.500, 38.700, 40.100, 43.200) не одговараат на актуелните суми што МОН ги исплаќа за постојните академски звања, при што посочувањето на дадените суми укажува на тоа дека испитаникот не е соодветно запознаен со наведената проблематика, додека пет од наведените суми (и тоа: 23.000, 23.600, 30.500, 32.800, 36.100) соодветствуваат на актуелните суми што ги исплаќа МОН за постојните академски звања, при што посочувањето на дадените суми начелно укажува дека испитаникот е соодветно запознаен со наведената проблематика. Податоците од резултатите на одговорите на даденото прашање се прикажани во графиконот бр. 8.



Графикон 8:
Дистрибуција на
одговорите на
прашањето „Колкава
е нето-сумата што ја
уплаќа МОН за
Вашата плата?“

Од одговорите на испитаниците може да се посочи дека 38 % одговориле дека не знаат колкава е нето-сумата што ја уплаќа МОН за нивната плата, 18,7 % посочиле сума што не одговара на актуелните суми што ги исплаќа МОН за постојните академски звања, од што може да се заклучи дека испитаниците не се соодветно запознаени колкава е нето-сумата што ја уплаќа МОН за нивната плата. Доколку се собере збирот на испитаниците што одговориле дека не знаат колкава е нето-сумата што ја уплаќа МОН за нивната плата (79 испитаници, односно 38 отсто) и на испитаниците што во одговорот посочиле сума што не одговара на актуелните суми што ги исплаќа МОН за постојните академски звања (39 испитаници, односно 18,7 отсто) може да се забележи дека вкупно 56,7 % од анкетираниите не се адекватно запознаени со сумата што ја уплаќа МОН за нивната плата. Вкупно 43,3 % од испитаниците посочиле сума што соодветствува на актуелните средства што ги исплаќа МОН за постојните академски звања, при што тоа начелно укажува дека наведените испитаници соодветно се запознаени колкава е нето-сумата што ја уплаќа МОН за нивната плата. Согласно наведените резултати, може да се констатира дека исклучително голем број вработени во високото образование и науката не се запознаени колкава е нето-сумата што ја уплаќа МОН за нивната плата, а тоа може да биде индикатор за нетранспарентност и намалена отчетност кај институциите работодавачи.

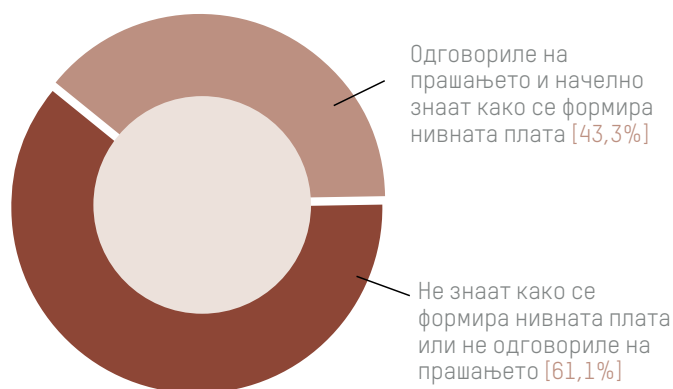
Со цел да се обезбедат базични сознанија за степенот на задоволство на наставно-научните работници во јавните високообразовни и научни институции во РСМ, испитаниците беа замолени на скала од 1 до 5 да го искажат степенот на своето задоволство во однос на издвојувањата на државата за платата на академскиот кадар, и тоа на која 1 значи – воопшто не сум задоволен/задоволна, а 5 значи – целосно сум задоволен/задоволна. Податоците од резултатите на одговорите на даденото прашање се прикажани во графиконот бр. 9.



Графикон 9:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „На скала од 1 до 5 оценете колку сте задоволни од издвојувањата на државата во однос на Вашата плата“

Од наведените податоци во графиконот може да се види дека кадарот вработен во јавните институции на високото образование и науката исклучително е незадоволен од издвојувањата на државата во однос на нивната плата, при што дури 66,3 % од испитаници одговориле дека воопшто не се задоволни од издвојувањата на државата во однос на нивната плата (средна вредност 1,5).

Со цел да се дознае во која мера вработените во јавните високообразовни и научни институции се запознаени со фактот како се формира нивната плата, во рамките на прашалникот испитаниците беа замолени да одговорат на прашање од отворен тип во кое се бараше да наведат како се формира нивната плата (графикон бр. 10).

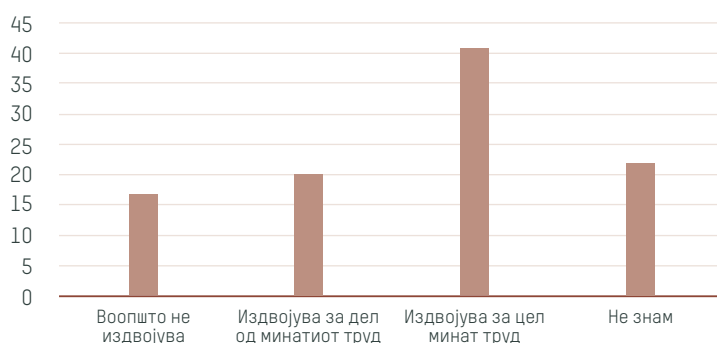


Графикон 10:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Наведете како се формира Вашата плата?“

Согласно резултатите, 38,9 % од испитаниците во својот одговор на наведеното прашање посочиле како се формира нивната плата, додека 61,1 % од испитаниците не одговориле на прашањето или одговориле дека не знаат како се формира нивната плата. Од наведеното може да се заклучи дека нешто повеќе од само една третина на наставно-научниот кадар има сознание како се формира нивната плата, што во основа претставува факт што во голема мерка ја отежнува можноста за спроведување на сериозна широка расправа за финансирањето на високото образование и науката во рамките на самата академска заедница.

Со цел да се утврди дали универзитетите/факултетите/институтите издвојуваат доволно средства за исплата на минат труд на вработените членови на академска заедница, на испитаниците им е поставено прашањето дали нивниот универзитет/ факултет/институт издвојува доволно средства за минат труд. Притоа, исклучително важно е да се посочи дека исплата на средствата за минат труд на вработените претставува законска обврска за работодавачот, а имајќи предвид дека согласно актуелните состојби МОН не издвојува и не исплаќа средства за таа намена останува универзитетите или единиците да го исплатат

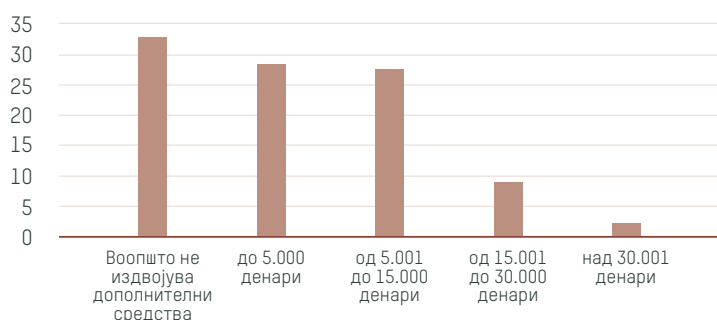
минатиот труд на вработените од сопствените средства. Резултатите на анкетата во однос на посоченото прашање се прикажани во графиконот бр. 11.



Графикон 11:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали Вашиот универзитет/факултет/институт издвојува доволно средства за минат труд?“

Од наведените одговори може да се посочи дека 40,9 % од испитаниците одговориле дека нивниот универзитет/факултет/институт издвојува средства за исплата на цел минат труд, 20,2 % од испитаниците одговориле дека нивниот универзитет/факултет/институт издвојува средства за исплата на дел од минатиот труд, додека 16,8 % од испитаниците одговориле дека нивниот универзитет/факултет/институт воопшто не издвојува средства за исплата на минат труд. Останатите 22,1 % од анкетираниите одговориле дека не знаат да одговорат на прашањето.

Со цел да се утврдат можните дивергенции, што постојат на различните универзитети или единици на универзитетите во однос на исплата на средства што покрај издвојувањата за минат труд (и независно од основната нето-плата што ја уплатува МОН) постојат во издвојувањата за платата на вработените како академски кадар, во рамките на анкетата на испитаниците им е поставено следното прашање „Покрај издвојувањата за минат труд, колку дополнително средства (просечно месечно) Вашата единица издвојува за Вашата плата?“. Притоа се понудени одговорите: воопшто не издвојува дополнителни средства, издвојува до 5.000 денари, издвојува од 5.001 до 15.000 денари, издвојува од 15.001 до 30.000 денари и издвојува над 30.001 денари. Резултатите од одговорите во однос на посоченото прашање се прикажани на графиконот бр. 12.

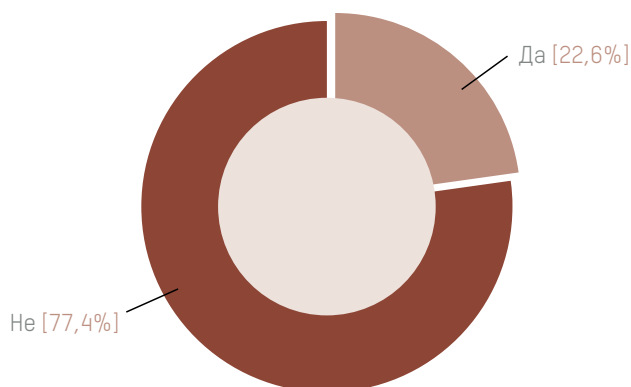


Графикон 12:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Покрај издвојувањата за минат труд, колку дополнително средства (просечно месечно) Вашата единица издвојува за Вашата плата?“

На прашањето за дополнителните средства, покрај издвојувањата за минат труд, што ги издвојува единицата за нивната плата, 32,7 % од испитаниците изјавиле дека единицата воопшто не издвојува дополнителни средства за нивната плата, 28,4 % изјавиле дека единицата издвојува до 5.000 денари, 27,4 % изјавиле дека единицата издвојува од 5.001 до 15.000 денари, 9,1 % изјавиле дека единицата издвојува од 15.001 до 30.000 денари, 2,4 %

изјавиле дека единицата покрај издвојувањата за минат труд, за нивната плата издвојува над 30.001 денари дополнителни средства.

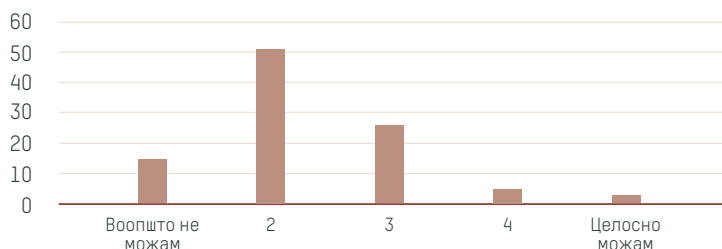
За да се утврди колкав процент вработени во високото образование и науката добиваат додаток на платата поради извршување раководна позиција, на испитаниците им е поставено прашање на кое треба да одговорат со „да“ или „не“ дали извршуваат раководна позиција за која добиваат додаток на платата (графикон бр. 13).



Графикон 13:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали извршувате раководна позиција за која добивате додаток на плата?“

На прашањето дали извршуваат раководна позиција за која добиваат додаток на платата, 22,6 % од испитаниците изјавиле дека извршуваат раководна позиција за која добиваат додаток на платата, додека доминантно 77,4 % од испитаниците изјавиле дека не извршуваат раководна позиција за која добиваат додаток на платата.

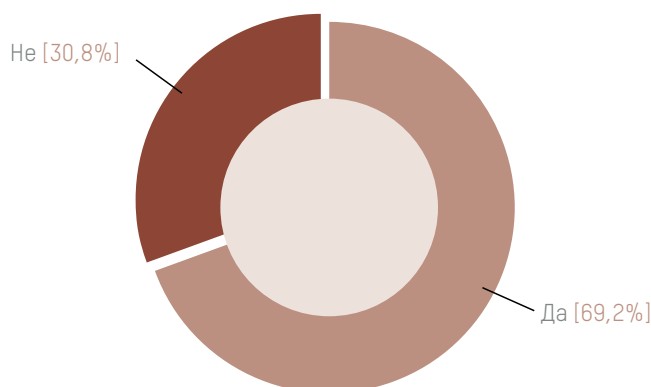
Со цел да се определи перцепцијата на вработените во високото образование и науката во однос на тоа дали со нивните плати можат да си обезбедат квалитетен живот, испитаниците имаа за задача на скала од 1 до 5 да ја искажат перцепцијата колку нивната плата може да им обезбеди квалитетен живот, при што 1 значи – со платата воопшто не може да си обезбеди квалитетен живот, а 5 значи – со платата целосно може да си обезбеди квалитетен живот. Податоците од резултатите на одговорите на наведеното прашање се прикажани на графиконот бр. 14.



Графикон 14:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „На скала од 1 до 5 оценете колку со Вашата плата можете да си обезбедите квалитетен живот (1 – воопшто не можам; 5 – целосно можам)“

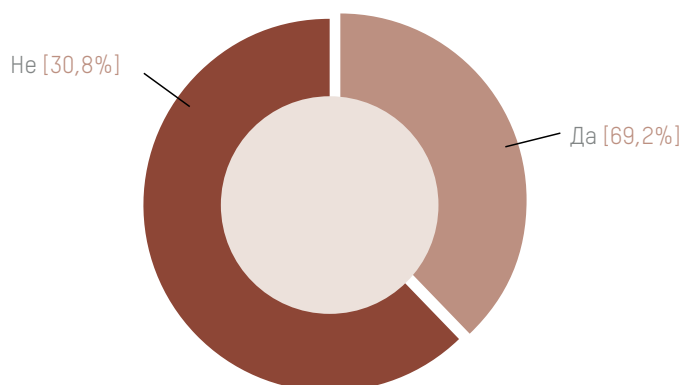
Од наведените одговори може да се види дека 65,9 % од испитаниците вработени во високото образование и науката сметаат дека со платата не можат да си обезбедат квалитетен живот (1 – 14,9 %, односно 2 – 51 %). Само 2,9 % сметаат дека со нивната платата целосно можат да си обезбедат квалитетен живот. Дополнителен показател за состојбите во овој дел претставува и изведената средна вредност која изнесува 2,3.

Со цел да се утврди дали вработените во високото образование и науката остваруваат дополнителни приходи, како во рамките на самата институција така и во однос на дополнителни ангажмани, беа поставени прашањата кои следат во продолжение.



Графикон 15:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали земаат дополнителен надоместок од Вашата институција за активности како што се: комисији, менторства, предавања, вежби, учество во тим?“

На прашањето дали земаат дополнителен надоместок од нивната институција за активности како што се: комисији, менторства, предавања, вежби, учество во тим, 69,2 % од испитаниците одговориле дека земаат дополнителен надоместок од нивната институција, додека 30,8 % од испитаниците одговориле дека не земаат дополнителен надоместок од нивната институција за активности како што се: комисији, менторства, предавања, вежби, учество во тим (графикон бр. 15).



Графикон 16:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали, во моментот, имате дополнителен професионален ангажман надвор од Вашиот универзитет/факултет/институт?“

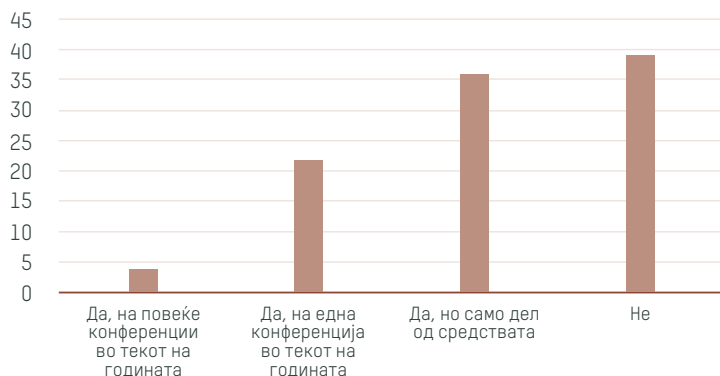
На прашањето дали, во моментот, имаат дополнителен професионален ангажман надвор од нивниот универзитет/факултет/институт, 38 % од испитаниците одговориле дека во моментот имаат дополнителен професионален ангажман, додека 62,8 % од испитаниците одговориле негативно на ова прашање.

Бидејќи учеството на конференции претставува значаен фактор во развојот на наставно-научниот и соработничкиот кадар, на анкетираниите им беа поставени две прашања поврзани со овој дел, колку можат лично да си дозволат учество на конференција во странство и колку нивната институција може да им го овозможи тоа.



Графикон 17:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Колку можете да си дозволите сами да платите за учество на конференција во странство?“

Во однос на сопствените можности, доминира одговорот (со над 60 %) дека воопшто не можат да си дозволат сами да си го платат учеството на конференција во странство, 36,5 % одговориле дека можат еднаш во годината да си го дозволат тоа, додека само 2,9 % одговориле дека можат сами да си дозволат да платат учество на конференција во странство повеќепати во годината (графикон 17).

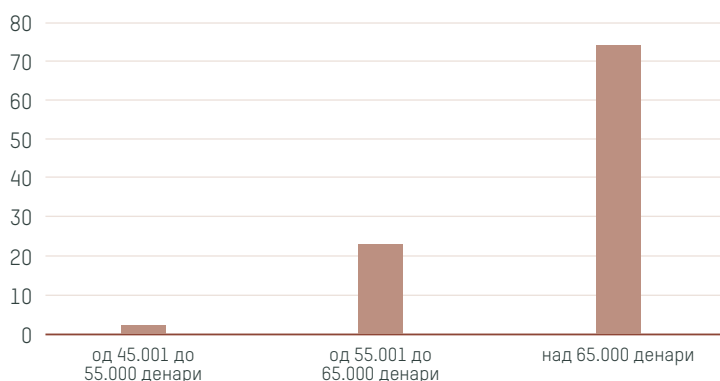


Графикон 18:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали Вашиот универзитет/факултет/институт може да Ви плати учество на конференција?“

Во однос на можностите на институциите во кои наставно-научниот и соработничкиот кадар работи, согласно дадените одговори само 3,8 % одговориле дека нивниот универзитет/факултет/институт може да им плати учество на повеќе конференции во текот на годината, 21,6% одговориле дека оваа можност ја имаат еднаш во годината, 35,6 % од анкетираниите изјавиле дека нивниот универзитет/факултет/институт може да им плати само дел од средствата за учество на конференција, додека 38,9 % изјавиле дека нивната институција нема таква можност (графикон 18).

Од наведените одговори може да се заклучи дека професионалното усовршување на академскиот кадар е лимитирано поради отсуство на финансиски ресурси кои би можеле да се вложат во остварување на наведената цел, од што произлегуваат реални негативни последици за севкупната академска заедница, особено имајќи го предвид фактот дека значаен број претставници на академскиот кадар од финансиски причини не се во можност да си овозможат континуирано усовршување и соодветно следење на најзначајните научни текови во областите на нивната експертиза.

Со цел да се утврди перцепцијата и ставот на наставно-научниот кадар на јавните високообразовни и научни институции во РСМ во однос на прашањето колкава треба да биде основната нето-плата на еден редовен професор, на испитаниците им беа понудени пет одговори и тоа: основната нето-плата на еден редовен професор треба да изнесува до 35.000 денари, од 35.001 до 45.000 денари, од 45.001 до 55.000 денари, од 55.001 до 65.000 денари и над 65.000 денари (графикон бр. 19).

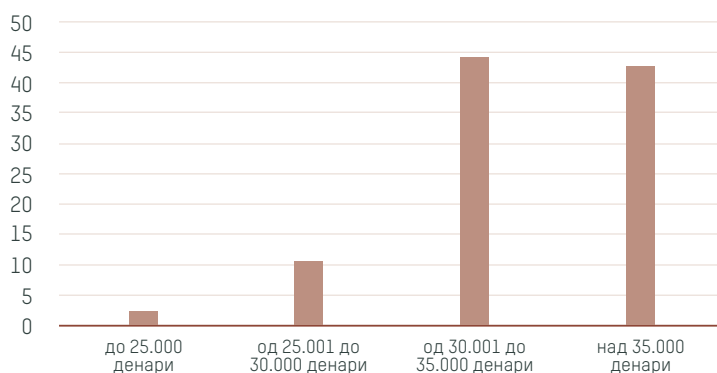


Графикон 19:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Колку сметате дека треба да биде основната нето-плата на еден редовен професор?“

На наведеното прашање, само 2,4 % одговориле дека сметаат дека основната нето-плата на еден редовен професор треба да биде од 45.001 до 55.000 денари, 23,1 % одговори-

ле дека сметаат дека основната нето-плата на еден редовен професор треба да биде од 55.001 до 65.000 денари, додека останатите 74,5 % одговориле дека сметаат дека основната нето-плата на еден редовен професор треба да изнесува над 65.000 денари. За модалитетите до 35.000 денари и од 35.001 до 45.000 денари ниту еден од анкетираниите не ги сметал за соодветни.

Со цел да се утврди перцепцијата и ставот на наставно-научниот кадар на јавните високообразовни и научни институции во РСМ во однос на прашањето колкава треба да биде основната нето-плата на еден асистент, поставено е соодветното прашање, при што беа предложени четири одговори и тоа: до 25.000 денари, од 25.001 до 30.000 денари, од 30.001 до 35.000 денари и над 35.000 денари (графикон бр. 20).



Графикон 20:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Колку сметате дека треба да биде основната нето-плата на еден асистент?“

На наведеното прашање 2,4 % одговориле дека сметаат дека основната нето-плата на еден асистент треба да биде до 25.000 денари, 10,6 % одговориле дека основната нето-плата на еден асистент треба да биде од 25.001 до 30.000 денари, 44,2 % одговориле дека основната нето-плата на еден асистент треба да биде од 30.001 до 35.000 денари, додека 42,8 % одговориле дека основната нето-плата на еден асистент треба да изнесува над 35.000 денари. Наведените резултати укажуваат дека испитаниците сметаат дека постојните плати на академскиот кадар се исклучително ниски и дека основната тенденција во рамките на изградбата на стратегијата за соодветна валоризацијата на трудот на наставниот и научниот кадар на јавните високообразовни и научни институции треба да биде насочена кон суштествено зголемување на платите на наставниот и научниот кадар на јавните високообразовни и научни институции со цел да се обезбеди егзистенцијална сигурност на наведениот академски кадар, што претставува предуслов за унапредување на академската дејност, за развитокот на науката во РСМ и за унапредување на високото образование како дејности што непосредно и есенцијално влијаат врз процесот на создавање супстанцијални предуслови за овозможување, иницирање и реализирање на севкупниот општествен развиток.

3. Мотивираност

Следната група прашања имаа за цел да оценат колку влијаат следните фактори врз мотивираноста на наставниот и соработничкиот кадар во извршувањето на нивните работни (професионални) обврски. Како фактори кои имаат влијание врз овој процес беа земени: платата, работната атмосфера, остварувањето на професијата сфатена како јавно добро, сопствениот развој /кариерниот напредок, и работата со студентите. Испитаниците имаа за задача секој од наведените фактори да го оценат на скала од 1 до 5, на која 1 значи воопшто не ме мотивира, а 5 целосно ме мотивира. Податоците гледани од аспект на средни вредности се прикажани на графикон бр. 21.



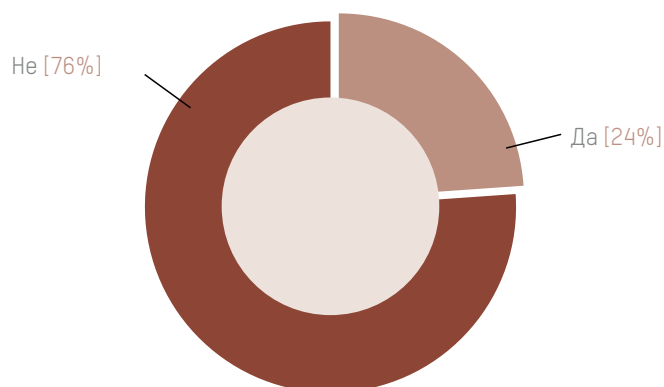
Графикон 21:
Фактори кои влијаат
врз мотивираноста
на кадарот во
извршувањето на
работните обврски
Од прикажаните
податоци

Од прикажаните податоци може да се види дека кадарот вработен во високото образование и науката во извршувањето на своите работни обврски најмногу го мотивира работата со студентите (оцената со средна вредност 4,6), потоа следи остварувањето на професијата сфатена како јавно добро (средна оцена 4,4) и сопствениот развој и кариерниот напредок (средна вредност 4,3). Од анализираниите категории, платата како фактор на мотивација се наоѓа најниско на скалата (средна вредност 2,8), односно не претставува фактор на мотивација кај поголемиот број испитаници.

4. Транспарентност и отчетност на финансирањето во високото-образование и науката

Следната група прашања имаа за цел да ја прикажат запознаеноста на наставно-научниот кадар со буџетот за високо образование и наука и финансирањето на високото образование и науката, значењето кое им се дава на овие прашања во самите институции, како и финансиската транспарентност на самите единици, факултети/институти.

Според општата дистрибуција на одговори на прашањето „Дали сте го виделе Буџетот на МОН за 2019 година?“ прикажани на графиконот бр. 22, може да се види дека повеќе од $\frac{3}{4}$ од испитаниците го немаат видено, односно за нив овој буџет е непознат.

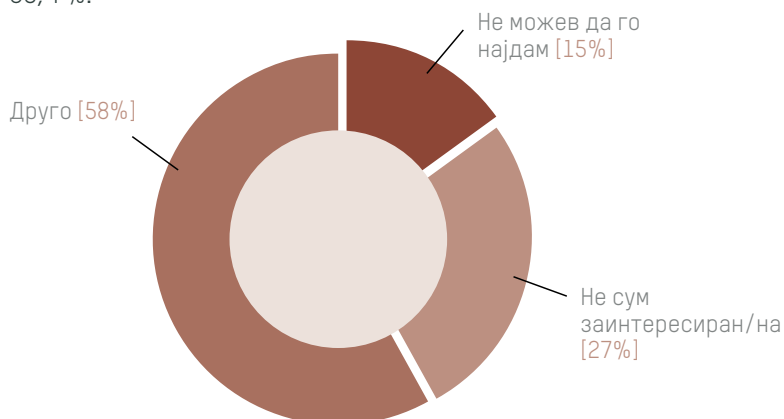


Графикон 22:
Дистрибуција на
одговорите на прашањето
„Дали сте го виделе
Буџетот на МОН за 2019?“

За испитаниците кои го имаат видено Буџетот на МОН за 2019 година беше поставено дополнително прашање, односно ја оценуваа неговата јасност и разбирливост. Според дадените одговори, Буџетот на МОН е целосно јасен само за 4 испитаници, а за дополнителни 24 испитаници делумно е јасен. Од останатите анкетирани кои го виделе Буџетот, 13 одговориле дека воопшто не можат да се снајдат во него, а за 9 не е јасен и разбирлив.

Со цел детектирање на причините поради кои Буџетот на ресорното министерство за 2019 година не бил прочитан/разгледан од наставно-научниот кадар беше поставено дополнително прашање само за оваа група на испитаници. Од дистрибуцијата на одговори може да се види дека само кај 14,9 % достапноста на Буџетот претставува причина зошто го немаат

видено. За останатите 26,6 % тоа е поради незаинтересираност или од други причини за 58,4 %.

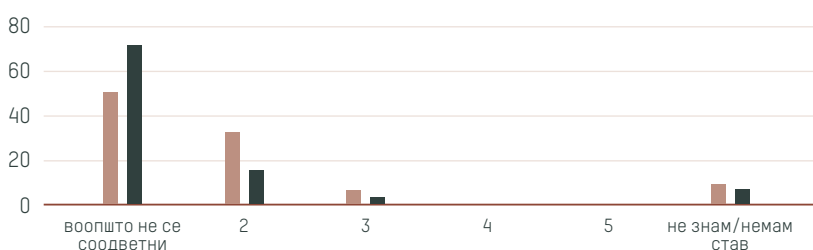


Графикон 23:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Доколку не сте го виделе Буџетот на МОН од кои причини не сте го направиле тоа?“

Во однос на прашањата поврзани со Буџетот на МОН за 2019 година, може да се заклучи дека од наставно-научниот кадар што го има видено (¼ од вкупниот број испитаници) Буџетот е јасен и разбирлив само за неколку испитаници (а притоа зборуваме за најобразованата категорија на населението). Во однос на причините поради кои не е виден Буџетот, особено за најдоминантниот број испитаници кои одговориле „друго“, треба да се направат дополнителни истражувања за да можат да се изведат соодветни заклучоци.

5. Односот на државата кон високото образование и науката

За односот на државата кон високото образование и науката, на скала од 1 до 5, испитаниците ги оценуваа вложувањата од основниот буџет на МОН за овие две дејности, на која 1 значи воопшто не се соодветни, а 5 целосно се соодветни (6 – не знам/немам став). Од општата дистрибуција на одговори, може да се заклучи дека најголем број од испитаниците се согласуваат дека вложувањата во високото образование и науката се несоодветни (графикон бр. 24). До истиот заклучок се доаѓа и при пресметувањето на средните вредности за овие две прашања, па така вложувањата во високото образование професорите и асистентите ги оценуваа со 1,5, а соодветноста во вложувањата во науката со 1,3 средна вредност.



Графикон 24:
Оцена за издвојувањата во високото образование и науката

Имајќи ги предвид сознанијата од претходните анализи кои се дел од оваа студија, анкетираниите беа прашани и „Колку често во рамките на телата на нивната институција (колегииуми, наставно-научен/научен совет) се дискутира за проблеми поврзани со финансирањето на високото образование и науката од државата?“ Според дадените одговори прикажани на графиконот – може да се види дека финансирањето претставува проблем и за него се дискутира (иако можеби недоволно често) во соодветните тела (често 43 %, ретко 42 %) Речиси идентична е дистрибуцијата на одговори и во однос на прашањето кое се однесува на поведувањето дискусија во однос на финансиските проблеми кои директно ги засегаат единиците и вработените (графикон бр. 25).

Колку често се дискутира за проблемите поврзани со финансирањето на ВО и науката



Колку често се дискутира за финансиските проблемите кои директно вас ве засегаат



Графикон 25:
Дистрибуција на одговорите на прашањата „Колку често се дискутира за проблемите поврзани со финансирањето на ВО и науката“ и „Колку често се дискутира за финансиските проблемите кои директно вас ве засегаат“

6. Транспарентност и отчетност на факултетите и институтите

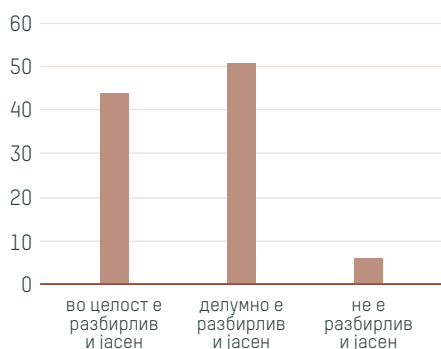
Во однос на транспарентноста на ниво на единица (факултет/институт) следната група прашања се однесуваат на запознаеноста и достапноста на документот (одлука/правилник) со кој се уредуваат платите како и запознаеноста, јасноста и достапноста на завршните сметки (кои се усвојуваат на наставно-научен/научен совет).

Според дадените одговори, 63 % од анкетираниите се запознаени, односно го имаат прочитано документот со кој се регулираат платите и надоместоците. За 43,7 % од нив документот е во целост разбирлив и јасен, додека за 50,4 % тој е делумно разбирлив. Овој документ не е разбирлив за 6,1 % од анкетираниите кои го имаат прочитано (графикон бр. 26).

Од испитаниците кои, пак, го немаат прочитано овој документ, 19,7 % одговориле дека знаат каде да го најдат, 10,5% дека пробале но не знаат каде да го најдат и 69,7 % одговориле дека не знаат каде можат да го најдат (графикон бр. 27).

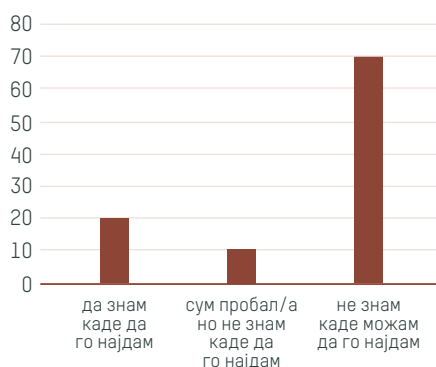
Графикон 26:

Дистрибуција на одговорите на прашањето „Колку документот со кој се регулира вашата плата за вас е разбирлив?“



Графикон 27:

Дистрибуција на одговорите на прашањето „Доколку не сте го прочитале документот со кој се регулира вашата плата, дали знаете каде можете да го најдете?“

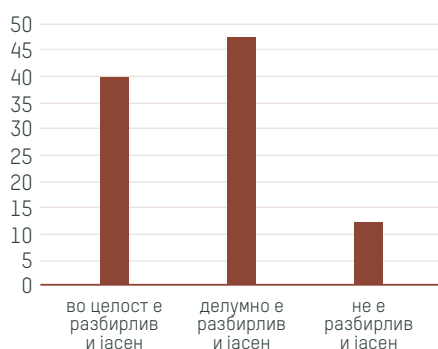


Во однос на завршната сметка состојбата е малку поинаква, односно повеќе од половина од испитаниците ја немаат прочитано (52,4 %), иако се усвојува на наставно-научните/научните совети на единиците во кои најчесто членуваат сите професори. Од наставно-научниот и соработничкиот кадар кој ја има прочитано, за 40,2 % таа е разбирлива и јасна, за 47,4 % делумно е разбирлива, а за 12,4 % завршната сметка не е разбирлива (графикон бр. 28).

Од испитаниците кои ја немаат прочитано, 40,2% знаат каде да ја најдат, 7,8 % се обиделе но не знаат каде да ја најдат и 52% не знаат каде да ја најдат (иако согласно законските прописи завршните сметки треба да бидат објавени на веб-страниците на сите институции, како што се и универзитетите/факултетите/институтите). Графикон бр. 29.

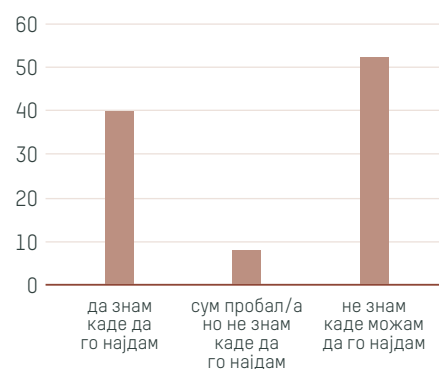
Графикон 28:

Дистрибуција на одговорите на прашањето „Колку за вас завршната сметка е разбирлива и јасна?“



Графикон 29:

Дистрибуција на одговорите на прашањето „Доколку не сте ја прочитале завршната сметка, дали знаете каде можете да ја најдете?“



Во однос на транспарентноста и отчетноста на ниво на единица факултет/институт, податоците покажуваат дека треба повеќе да се отвори овој процес. Иако документите за кои беа поставени прашањата со цел мерење на транспарентноста (документот за регулирање на платата и додатоците и завршната сметка) ги носат телата кои се составени од (најчесто) целиот наставно-научен кадар на единицата, сепак висок е процентот на испитаници кои одговориле дека не ги прочитале овие документи. Исто така, висок е и процентот на анкетираниите кои одговориле дека не знаат каде да ги најдат овие документи (70 % од испитаниците кои не го прочитале документот за плати не знаат каде да го најдат, а дополнителни 50 % што не ја прочитале завршната сметка не знаат каде да ја најдат). Во овој дел може да се заклучи дека транспарентноста и отчетноста мора да се зголемат, но во исто време и наставно-научниот и соработничкиот кадар треба да покаже активност и заинтересираност.

7. Прашања за Независниот академски синдикат (НАКС)

Со цел оценување на досегашното делување на Независниот академски синдикат како и одредување на насоките на понатамошното дејствување, последната група прашања беа посветени токму на делувањето на Синдикатот.

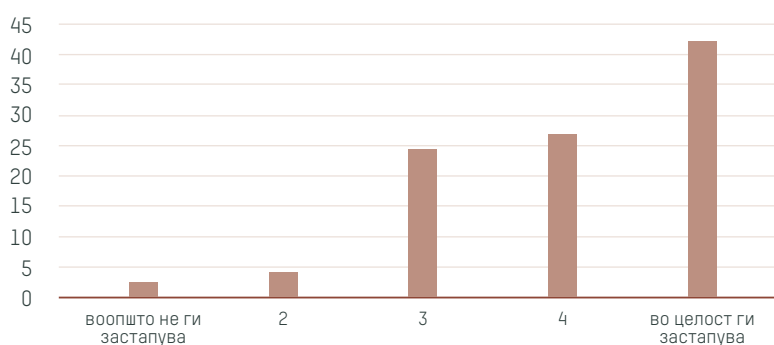
Од опфатените 208 испитаници со оваа анкета, 56,7 % се изјасниле дека не се членови на НАКС. Во однос на прашањето „Колку сте запознаени со чекорите кои ги презема НАКС во насока на решавање на проблемите во високото образование и науката?“, 37,5 % одговориле дека во целост се запознаени, а дополнителни 43,8 % делумно се запознаени со преземените активности. Делувањето на Синдикатот не е познато за 18,8 % од примерокот.

За да се добијат дополнителни информации за тоа колку членовите се запознаени со работата на Синдикатот, но и колку од останатите испитаници се запознаени со НАКС, вкрстените податоци се прикажани на табела. Овие податоци покажуваат постоење на статистички значајна разлика. Од табелата може да се види дека со активностите кои ги презема Синдикатот во целост или делумно се запознаени речиси сите негови членови, додека оваа состојба е малку поинаква кај анкетираниите кои не се членови. Кај оваа категорија околу 50 % делумно се запознаени со активностите, додека повеќе од 30 % воопшто не се запознаени.

Дали сте член на НАКС?	Колку сте запознаени со чекорите кои ги презема НАКС во насока на решавање на проблемите со кои се соочуваат високообразовните и научните работници?			
	Во целост сум запознаен/а	Делумно сум запознаен/а	Не сум запознаен/а	Вкупно
Да	54,4 %	34,4 %	1,1 %	100 %
Не	16,9 %	50,8 %	32,2 %	100 %

За анкетираниите кои се запознаени со активностите на Синдикатот беше поставено дополнително прашање, каде што на скала од 1 до 5 ги оценуваа активностите на Синдикатот во насока на застапувањето на интересите на вработените (1 воопшто не ги застапува интересите на вработените и 5 во целост ги застапува). Дистрибуцијата на одговорите е дадена на графикон бр. 30.

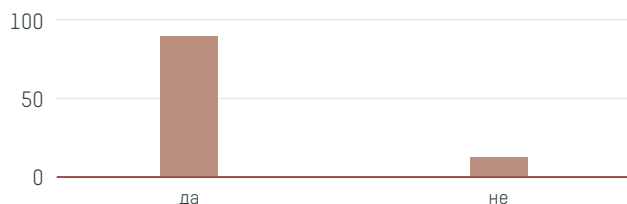
Пресметаната средна вредност од дадените одговори изнесува 4. Од прикажаните податоци може да се заклучи дека перцепцијата на анкетираниите е во позитивна насока, односно дека го доживуваат НАКС како синдикат кој ги застапува интересите на вработените во високото образование и науката.



Графикон 30:
Застапувањето
на интересите на
вработените
од страна на НАКС

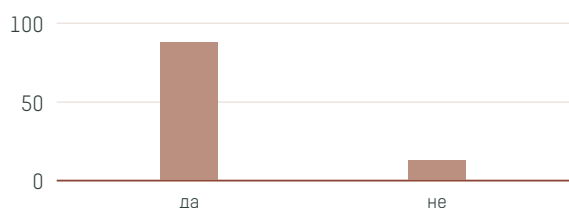
Со цел добивање поцелосна слика за мислењето на испитаниците опфатени со анкетата во однос на Синдикатот, прашањето „Кое е вашето мислење за НАКС?“ беше оставено отворено. Коментари се дадени од 85 анкетирани, од кои најголем број се позитивни (53 коментари), дополнителни 25 се неутрални, а само 4 се негативни (останатиот број коментари не можат да се категоризираат). Од позитивно дадените коментари може да се види дека НАКС се доживува како: борбен, отворен, јасен, директен, позитивен, независен, храбар, вистински синдикат кој ги застапува интересите на вработените, има добар пристап кон проблемите, прави систематски анализи, неопходен е за развојот на високото образование, светла точка во темнината. Во неутралните коментари преовладува ставот дека Синдикатот треба да биде поактивен и повидлив, поинтензивно да работи, посилно и поотворено да дејствува, повеќе да е присутен помеѓу вработените и да биде потранспарентен во своето работење, повеќе да работи на зголемување на членството.

На прашањето „Дали сметате дека треба да има посебен синдикат за високо образование?“ доминира ставот дека треба да има, односно позитивен одговор на ова прашање дале 88,9 % од анкетираниите (графикон бр. 31), со што може да се заклучи дека се оправдува постојењето на НАКС како синдикат на ниво на гранка високо образование и наука, кој единствено во својот фокус ќе ги има решавањето на проблемите во овој дел.



Графикон 31:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали сметате дека треба да има посебен синдикат за високо образование?“

Последното прашање од оваа анкета се однесува на најгорливото прашање кое треба да ги постави правилата за дејствување и да ги обезбеди основните услови за работа, Колективниот договор. Наставно-научниот и соработничкиот кадар беше прашан дали смета дека НАКС може да биде соодветен претставник на вработените за потпишување Колективен договор. Меѓу анкетираниите постои висока согласност, од 88,5 %, дека НАКС може да биде соодветен претставник во овој процес. Негативен одговор на ова прашање дале 11,5 % (графикон бр. 32.).



Графикон 32:
Дистрибуција на одговорите на прашањето „Дали сметате дека НАКС може да биде соодветен претставник на вработените во ВО и Н за потпишување на Колективен договор?“

Дека НАКС може да биде соодветен претставник на вработените во процесот на потпишување Колективен договор, согласноста е висока и меѓу членовите на Синдикатот, но и меѓу испитаниците кои не се членови. Па така, од членовите на Синдикатот на ова прашање позитивно одговорице 95,6 %, додека од останатите испитаници позитивно се изјасниле 83,1 %.

Во однос на овој дел може да се каже дека Независниот академски синдикат е позитивно доживуван од страна на наставно-научниот и соработничкиот кадар. Испитаниците сметаат дека тој ги застапува нивните интереси, а врз основа на тоа и дека може да биде соодветен претставник во процесот на потпишување Колективен договор. Со активностите на НАКС се запознаени целосно или делумно повеќе од 80 % од испитаниците, иако овој процент е значително повисок меѓу членовите на Синдикатот. Резултатот од речиси 100 % запознаеност на членовите на Синдикатот со активностите укажува на солидна поставеност, постојана дисеминација на информации и комуникација со членството.

ЗАКЛУЧОЦИ/ПРЕПОРАКИ

Од изнесените податоци за овој дел од истражувањето можат да се изнесат следните заклучни согледувања:

Во однос на МОН

- ▣ Потребна е вистинска транспарентност во однос на финансирањето на високото образование и науката
- ▣ Потребно е реално финансирање на високото образование и науката (во моментов перцепцијата за овој дел е 1,5/1,3)
- ▣ Потребен е соодветен третман на вработените во високото образование и науката (платата не претставува мотивација за извршување на работните обврски) доколку намерата на државата е развој на високото образование и науката и напредок на државата во секоја смисла на зборот
- ▣ Во однос на единиците (факултет/институт)
- ▣ Потребна е поголема транспарентност и отчетност (јасни документи, достапни, регулирање на сродни материји во еден документ)
- ▣ Поголема будност на наставно-научниот и соработничкиот кадар
- ▣ Студентите се најголем мотиватор на професорите и оваа состојба треба да се негува
- ▣ Во однос на НАКС
- ▣ Постои висока доверба во активностите, процесите и досегашното делување на Синдикатот
- ▣ Во иднина треба повеќе да се работи со членството, но и поактивно да се дејствува во јавноста

9

Перцепции на јавноста
за вреднувањето на
академскиот труд во
јавните високообразовни
и научни институции
(универзитети, факултети,
институти)



Автори: д-р Александар Таковски и
вонр. проф. д-р Мира Беќар

1. ВОВЕД

Во рамките на проектот „Финансиска транспарентност и отчетност во високото образование и наука во РСМ“ беше спроведен електронски прашалник со цел дознавање на информираноста на јавноста и нивото на познавање на ситуацијата со вреднувањето на академскиот труд во јавните високообразовни и научни институции.

Прашалникот се состоеше од 21 прашање поделени во неколку категории: а) Демографски податоци (1-6), б) Познавање на работата на академскиот кадар (7-9), в) Обврски на универзитетските професори (10-11), г) Оцена на вредноста/трудот на професорите (12-20). Освен последното, 21. прашање, сите прашања се од затворен карактер со неколку понудени одговори и со можност за рангирање според Ликертовата скала. Прашалникот беше дистрибуиран по електронски пат (преку е-пошта и фејсбук-профили). Во период од четири недели беа собрани вкупно 482 пополнети прашалници на македонски (N = 446) и на албански јазик (N = 36).

Добиените податоци од прашалникот и изведените заклучоци во рамките на анализата на овие податоци треба да овозможат соодветно градење на политиките на НАКС за информирање на јавноста за проблемите со кои се соочуваат јавните високообразовни и научни институции. Во овој процес особено е важна поддршката на јавноста која располага со доволно релевантни информации кои спречуваат ширење на лажни вести и градење перцепции врз основа на недостиг или несоодветни информации.

Анализата на податоците се задржува на ниво на дескрипција, а изведените заклучоци се комплементарен дел од севкупната анализа на состојбата.

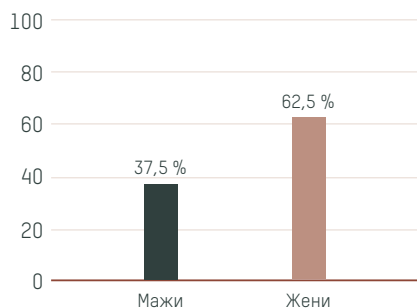
2. РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНИОТ ПРАШАЛНИК

2.1. Демографски податоци

Во овој дел се прикажани податоците за родот, возраста, занимањето, етничката припадност, степенот на образование и местото на живеење.

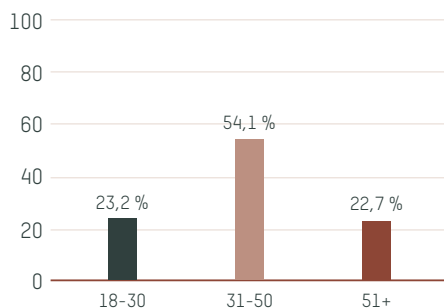
Графикон 1:

Род



Графикон 2:

Возраст



Според родовата припадност, поголемиот дел од испитаниците кои одговориле се жени (62,5 %), додека 37,5 % од испитаниците се мажи. Прашалникот беше дистрибуиран онлајн и до двата рода и до сите старосни групи. Најзастапена возрасна група меѓу испитаниците е од 31 до 50 години (54,1 %), додека процентот на претставници од останатите две категории е речиси еднаков. Поточно, 23,2 % припаѓаат на групата од 18 до 30 години, додека 22,7 % се на возраст од над 51 година.



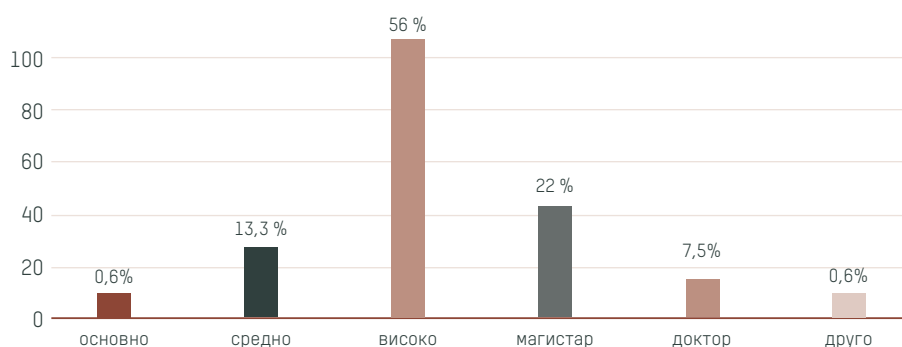
Графикон 3:
Занимање



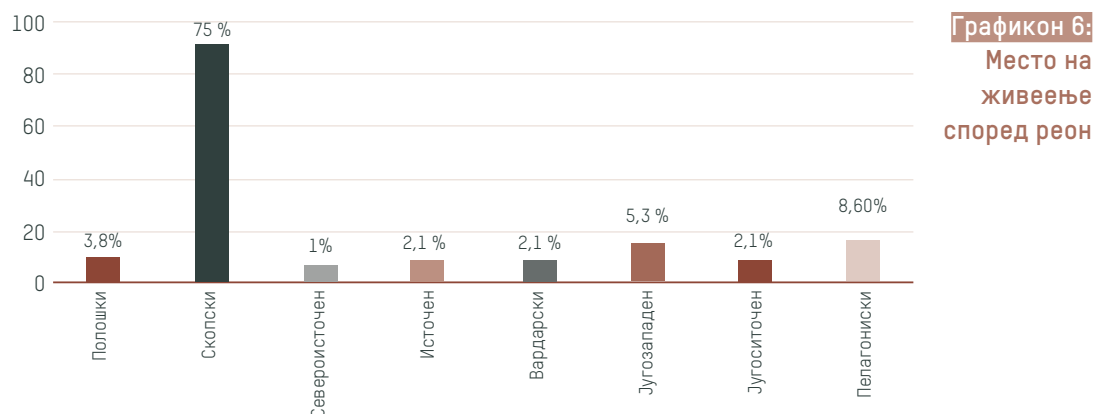
Графикон 4:
Етничка
припадност

Во однос на занимањето, дури 71 % од испитаниците се вработени, невработени се само 9,33 %, исто колкав што е и процентот на студенти (9,33 %) меѓу испитаниците. Останатите испитаници припаѓаат на категоријата пензионери (5 %) и друго (5,33 %).

Етнички гледано, најголем дел од испитаниците се со македонска етничка припадност (74,6 %). Од останатите испитаници, 13,5 % се Албанци, 3,7 % Власи, 3,3 % Срби, 1% Турци и 3,9 % се изјасниле како „друго“ (друга етничка припадност).



Графикон 5:
Образование



Во однос на категоријата образование, 56 % од испитаниците се со високо образование, 22 % се магистри на науки, 13,3% се со средно образование, 7,5 % се доктори на науки, додека со завршено основно и друг тип на образование се идентичен број од испитаниците (0,6 %).

Според реонот на живеење, најголем дел од испитаниците, 75 % се жители на скопскиот реон. Според висината на процентуалната застапеност, останатите испитаници се жители на Пелагониски (8,6 %), Југозападен (5,3 %), Полошки (3,8 %), Источен (2,1 %), Југоисточен (2,1 %), Вардарски (2,1 %), и Североисточен реон (1 %).

Од демографските податоци може да се заклучи дека најзастапени групи испитаници според прашањата се: жени (62,5 %), испитаници на возраст од 31 до 50 години (54,1 %), вработени (71 %), Македонци (74,6 %), со високо образование (56 %) и пред сè жители на Скопскиот реон (75 %). Резултатите се очекувани бидејќи прашалникот првично беше составен на македонски јазик и одговорен од повеќе испитаници чија етничка припадност е Македонец. Бројот на испитаниците кои го одговорија на албански јазик беше само 37. Исто така, очигледно е дека жените на возраст од 31 до 50 години биле позаинтересирани да одговорат на прашалникот, иако прашалникот беше испратен и до машката и до женската популација подеднакво. Популацијата која одговорила на прашалниците, што има интерес за оваа тема и до кои стигнуваат овие прашалници по лични контакти, се високообразовани луѓе и студенти.

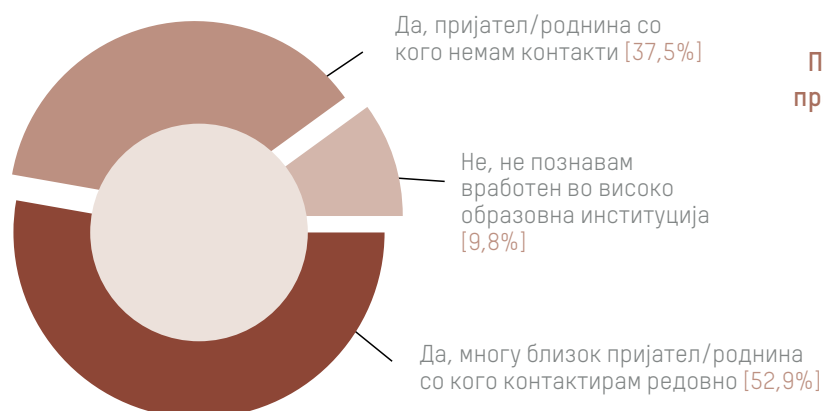
2.2. Познавање на работата на академскиот кадар

Еден од клучните фактори на соодветното учество во процесите на одлучување и контролор на овие процеси е синдикатот, во кој се вкрстуваат потребите и интересите на претставниците на академската заедница токму во областа на правата на академските работници, обезбедувањето материјални услови за нивна работа и влијание врз социоекономската положба на вработените.

Една од целите на истражувањето е лоцирање на актуелните перцепции и адресирање на урбаните митови кои се градат околу финансиските бенефиции на сите вработените во високото образование и наука.

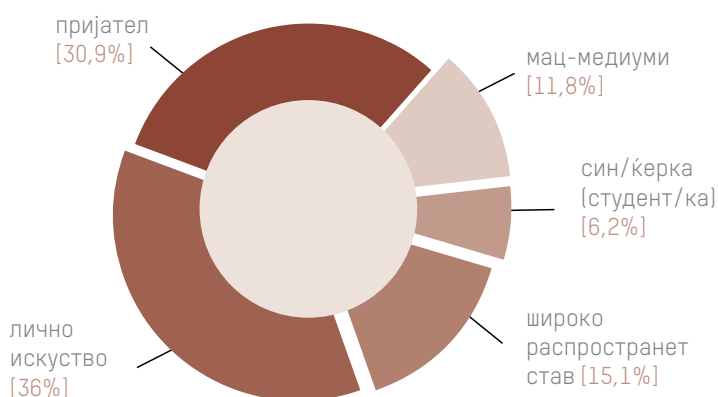
Прашањата наменети да оценат колку јавноста ја познава работата на академскиот кадар ги дадоа следниве резултати:

На прашањето под број 7, „Дали познавате некој вработен во јавна (државна) високообразовна институција?“, повеќето од половина од испитаниците (52,9 %) одговорија дека имаат близок роднина или пријател вработен во високообразовна институција со кого редовно контактираат.



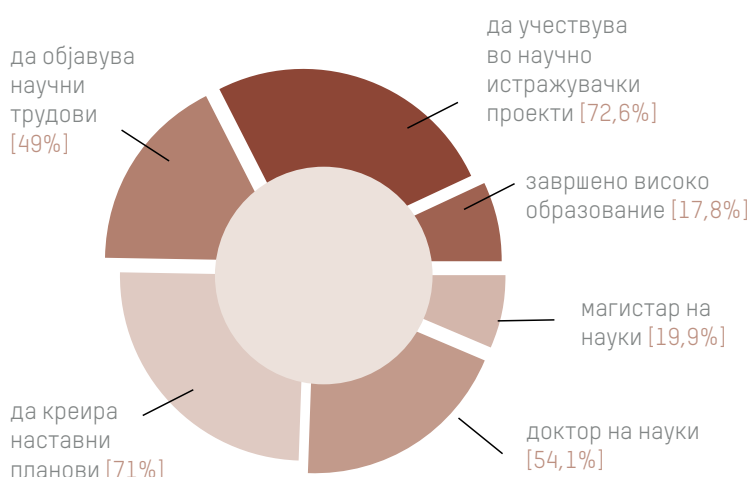
Графикон 7:
Познавање на професорскиот кадар

Во однос на изворот од каде/од кого најмногу се информирале за работата, улогата и влијанието на академскиот кадар (прашање бр. 8), најголемиот број испитаници (36 %) од четирите понудени опции изјавија дека информациите за работата и улогата на академскиот кадар се базираат од лично искуство.



Графикон 8:
Извор на информации

Во однос на перцепцијата за условите кои треба да ги исполни еден поединец за да биде избран во академско звање (доцент, вонреден професор, редовен професор) беше понудена можноста за повеќе одговори (графикон 9). Испитаниците сметаат дека учеството во научноистражувачки проекти (72,6 %) и објавувањето научни трудови (71 %) се најважни услови за избор во академско звање. Ова покажува дека поголемиот број од испитаниците го вреднуваат коректно значењето на академскиот кадар кој објавува научни трудови и учествува во научноистражувачки проекти.



Графикон 9:
Перцепција на критериуми за избор на редовен професор

Следниот дел се однесува на обврските на универзитетските професори каде испитаниците со помош на Ликертова скала требаше да оценат колку време посветуваат професорите на секоја од одредените обврски. Вреднувањето беше на скала од 1 до 5 и тоа 1 (воопшто не посветуваат време), 2 (многу малку посветуваат време), 3 (посветуваат доволно време), 4 (посветуваат многу време) и 5 (посветуваат исклучително многу време).

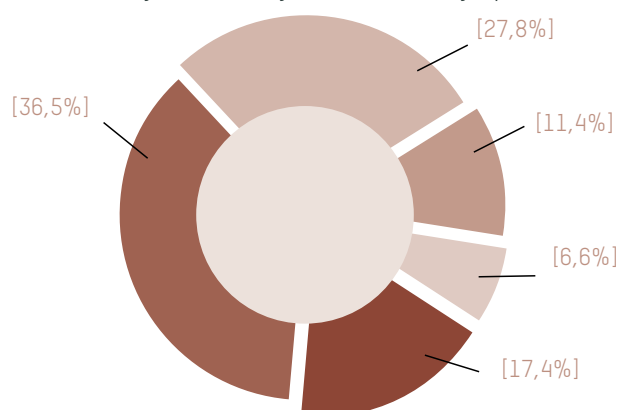
За повеќето наведени обврски, испитаниците ја одбрале средната вредност 3, која означува дека тие сметаат дека професорите посветуваат доволно време за своите обврски (од 28 % до 44 %). Има варијации во одговорите за тоа колку време посветуваат при изведување на настава и учествување во работата на органите, комисиите и други работни тела на факултетот/институтот, каде е скоро идентичен процентот на оние кои сметаат дека професорите посветуваат многу малку време и на оние кои сметаат дека посветуваат многу време (22 и 23 %). Честопати испитаниците како втора опција ја одбрале опцијата 2, која укажува дека професорите посветуваат многу малку време за наведените обврски: одржување консултации со студенти (33,4 %), изготвување учебници и наставни помагала (36,5 %, графикон 10), обучување нови кадри (33,4 %), објавување научно-стручни трудови (31,3 %), професионално надградување (31,1 %), организирање научни собири, симпозиуми, конференции (37,5 %), преведување стручна литература и белетристика (37,1 %), како и учество во активности вон матичната институција (29,2 %).

Висок е процентот на оние кои сметаат дека професорите посветуваат доволно, многу и исклучително многу време на учество на конференции и симпозиуми (вкупно 77,5 %).

Исто така, во однос на изведување испити (приемни, завршни и колоквиуми), испитаниците сметаат дека професорите посветуваат доволно и многу време. Поделени се мислењата за менторирањето на тезите (дипломски, магистерски и докторски), 20,3 % сметаат дека професорите посветуваат многу малку време, 39 % сметаат дека посветуваат доволно време, додека 25,5 % сметаат дека професорите посветуваат многу време. Според добиените резултати се добива општ впечаток дека професорите најмалку време посветуваат на идните генерации (обучување на нови кадри – графикон 11), на учебници и превод на стручна литература (графикон 13) и пишување индивидуални истражувачки трудови (графикон 12).

Следуваат визуелните графикони на опишаните резултати добиени од одговорите на испитаниците. Дадените опции беа:

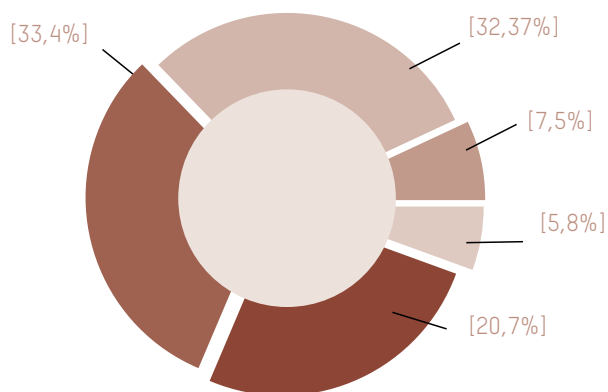
- 1 (воопшто не посветуваат време),
- 2 (многу малку посветуваат време),
- 3 (посветуваат доволно време),
- 4 (посветуваат многу време) и
- 5 (посветуваат исклучително многу време).



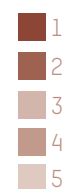
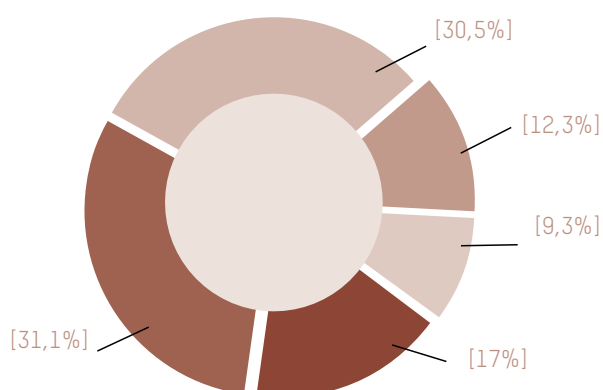
Графикон 10:
Време посветено
на изготвување
учебници



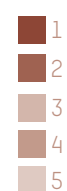
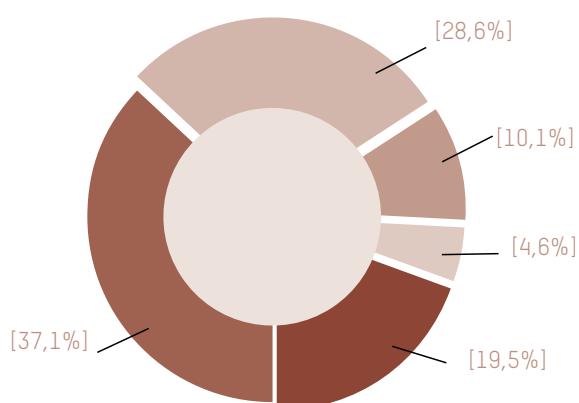
Графикон 11:
Обука на нови
кадри



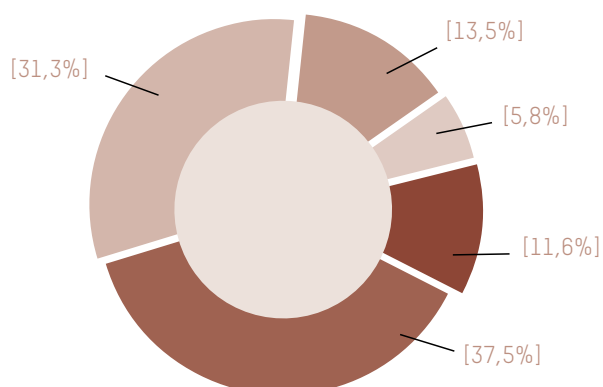
Графикон 12:
Изведување научни
истражувања



Графикон 13:
Превод на стручна
литература

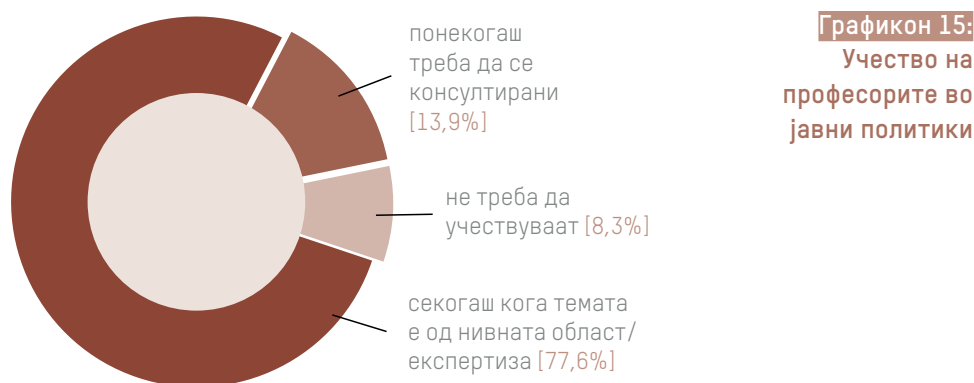


Графикон 14:
Организирање
конференции



Вака добиените резултати беа вкрстени со демографската варијабла степен на образование. Преку анализа на варијанса не беше утврдена статистички релевантна разлика помеѓу степенот на образование на испитаникот и оцената на времето кое професорите го посветуваат на своите обврски. Идентично вкрстување беше направено помеѓу категоријата занимање на испитаник и оцена на времето посветено на обврски и беше утврдено дека постои статистичка разлика ($p < 0.01$). Занимањата беа поделени во 3 категории (1. студент, 2. невработен и пензионер и 3. вработен и земјоделец). Најниска вредност се утврди кај невработените, кои изјавиле дека професорите не посветуваат доволно време, потоа кај студентите, а највисоки оцени дале вработените (кои изјавиле дека професорите посветуваат доволно време на наведените обврски). Вкрстувањето беше изведено само за испитаниците кои го одговорија прашалникот на македонски јазик.

Со прашањето 11, се бараше од испитаните да кажат колку сметаат дека професорите треба да учествуваат во креирањето јавни политики.



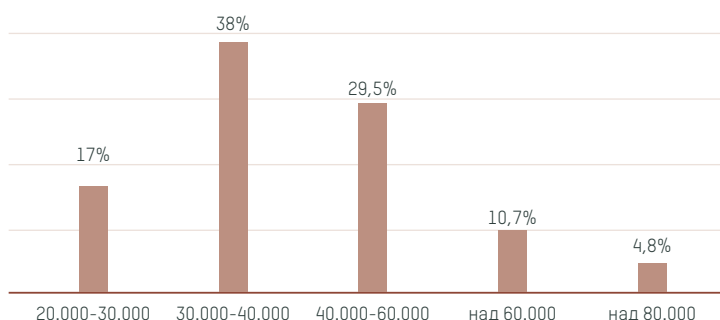
Очигледно е дека најголемиот број испитаници (77,6 %) веруваат дека професорите треба да се вклучени во јавниот дискурс и да се прашани за мислење. Овој одговор е од исклучително значење бидејќи јавноста покажува дека има доверба во мислењето на професорите за важни општествени феномени.

Заклучокот од овој дел посочува дека јавноста смета дека академскиот кадар не посветува доволно време на важни сегменти од професионалниот ангажман, што би требало да се земе и како конструктивна критика. Посочени беа следните активности за кои јавноста смета дека професорите треба да посветат многу повеќе време: одржување консултации со студенти, изготвување учебници и наставни помагала, обучување нови кадри, професионално надградување, организирање научни собири, симпозиуми, конференции и преведување стручна литература и белетристика. Но, радува фактот дека сепак јавноста очекува академскиот кадар да е вклучен во јавниот дискурс за теми кои се од важност за јавноста во РС Македонија.

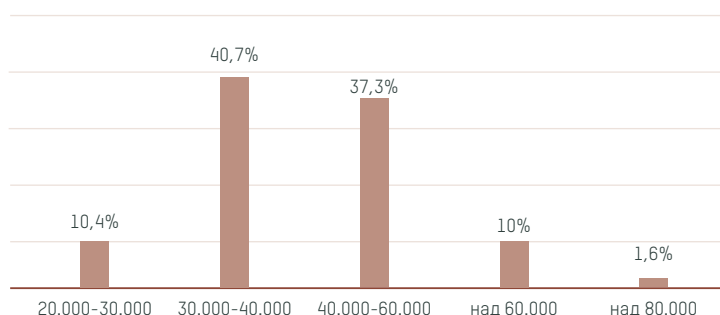
2.3. Оцена на вредноста и трудот на професорите

Јакнењето на секторот високо образование и наука претставува јакнење на сите институции, како и јакнење на приватниот сектор, затоа што условите и задоволството од работата на вработените во овие сектори играат директна улога во задоволството и успешноста на студентите. Земајќи го предвид резултатот на претходното прашање во врска со потребата професорите да учествуваат во креирањето на јавните политики, кој јасно говори дека јавноста смета дека нивното учество е релевантно, а со тоа и дека професорите јасно имаат општествена улога надвор од своите секојдневни академски и истражувачки обврски, следната група прашања беше наменета да ја испита перцепцијата на јавноста во однос на вреднувањето на трудот на професорите. Одговорите на прашањата ги дадоа следниве резултати:

Графикон 16:
Буџетско
одвојување



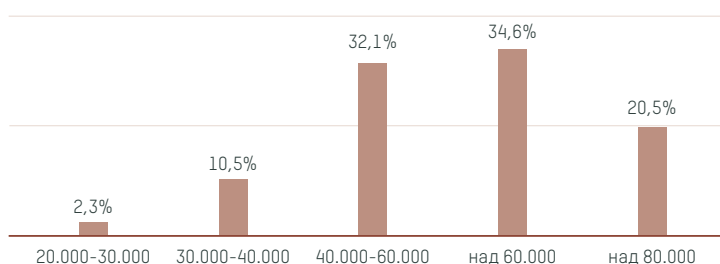
Графикон 17:
Перцепција за
плата на редовен
професор



Во однос на буџетските издвојувања за платите на професорите, најголемиот дел од испитаниците (38 %) сметаат дека државата месечно за секој професор одвојува 30.000-40.000 денари, 29,5 % од нив веруваат дека таа сума е повисока и изнесува некаде меѓу 40.000 и 60.000 денари, 17 % сметаат дека сумата е помала и изнесува помеѓу 20.000-30.000, додека 10,7 % од испитаниците сметаат дека државата одвојува над 60.000 денари за платите на професорите, а извесен процент (4,8 %) од испитаниците сметаат дека таа сума е поголема од 80.000 денари.

Донекаде слична процентуална распределба на ставовите на испитаниците има и во однос на прашањето колку изнесува нето-платата на редовен професор. Според 40,7 % од испитаниците, таа се движи во границите на 30.000 и 40.000 денари, додека според 37,3 % таа е некаде меѓу 40.000 и 60.000 денари. Нешто помал процент на испитаниците (10,4 %) сметаат дека професорите земаат плата во износ меѓу 20.000 до 30.000 денари, 10 % од испитаниците веруваат дека платата е повисока од 60.000 и само 1,6 % сметаат дека професорите имаат плата повисока од 80.000 денари. Резултатите одат во прилог на тврдењето дека јавноста има прилично јасна претстава за висината на примањата на професорите, поточно за тоа колку државата материјално го вреднува овој труд.

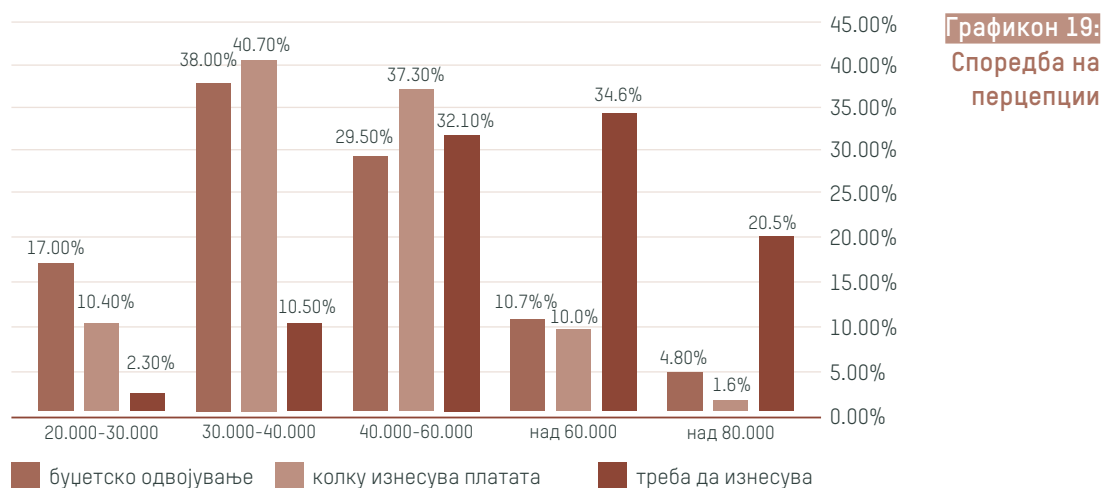
Графикон 18:
Колку треба да
изнесува платата
на редовен
професор



Во однос на прашањето колку треба да изнесува платата на редовен професор, најголем дел од испитаниците, дури 34,6 % веруваат дека сумата треба да биде над 60.000 денари, 32,10% сметаат дека платата на редовен професор треба да биде во опсегот од 30.000 до 40.000 денари, додека 20,5 % од испитаниците сметаат дека платата треба да е повисока од 80.000 денари. Најмал процент од испитаниците (10,5 %) сметаат

дека платата на еден редовен професор треба да е во рамки на 30.000-40.000 денари, а само 2,3 % сметаат дека таа треба да е меѓу 20.000 и 30.000 денари. Доколку се соединат категориите на највисоки и најниски плати, 55,1 % од испитаниците сметаат дека професорите треба да земаат најмалку 60.000 денари месечно и повеќе. Ова е значајно од аспект на тоа колкава поддршка може да добие Независниот академски синдикат (НАКС) од јавноста за своите барања за покачување на месечните примања.

Споредба на перцепцијата на висина на буџетски средства, износ на плати и колку тие треба да изнесуваат



Интересна слика се добива кога ќе се споредат резултатите од претходните две прашања (колку се буџетските издвојувања и колку се платите на професорите) со прашањето колку треба да изнесува платата на професорите. Споредбата укажува на тенденција помеѓу испитаниците да веруваат дека професорите треба да бидат многу повеќе платени отколку што испитаниците сметаат дека се, или пак од тоа колку државата издвојува од својот буџет за месечните плати. Со други зборови, јавноста ја препознава дискрепанцијата помеѓу државното вреднување на трудот на професорите и она што тие, според јавноста, го заслужуваат. Со овој резултат, мислењето на јавноста оди во прилог на заложбите на НАКС и го поткрепува барањето на професорите за зголемување на месечните плати.

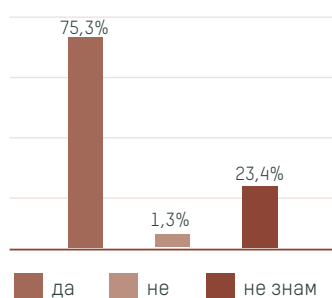
Најголемото отстапување од процената колку изнесува буџетското издвојување за платите на професорите и колку платите навистина изнесуваат, од една страна, и оцената колкава плата треба да примаат редовните професори, од друга страна, може да се забележи во категоријата плата над 60.000 денари, каде за разлика од нискиот процент на испитаници кои сметаат дека буџетското издвојување и платата која професорите ја земаат, 10,7 % и 10 % респективно, дури 24 % повеќе, или вкупно 34,6 % од испитаниците сметаат дека месечната плата на редовниот професор треба да изнесува повеќе од 60.000. Нешто помала, но подеднакво неочекувана разлика се јавува и во однос на категоријата плата над 80.000 денари. Во рамки на оваа категорија, за разлика од многу малиот процент испитаници кои сметаат дека буџетското издвојување е над 80.000 (4,8 %), а професорите земаат сума над 80.000 (1,6 %), релативно повисок процент испитаници (20 %) сметаат дека тоа треба да биде месечна плата на редовните професори.

Ваквата промена во дистрибуцијата на проценти меѓу испитаниците, кога ќе се споредат перцепциите на буџетските издвојувања, реалните плати и платата што треба да ја земаат професорите, е забележлива и во категориите на 30.000-40.000 денари и 20.000-30.000 ден. Односно, падот на процентот на испитаници е нешто поголем во однос на првата категорија. За разлика од високите 38 % од испитаниците кои сметаат

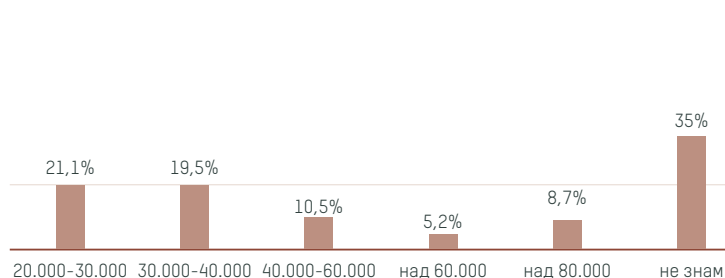
дека буџетското издвојување е во рамки на 30.000-40.000 денари, а дури 40,7 % веруваат дека професорските плати се движат во овој опсег, значително помал процент (10,5 %) веруваат дека оваа сума е онаа која професорите треба да ја добиваат.

Слична е и ситуацијата во однос на категоријата месечни примања меѓу 20.000-30.000 денари. Поточно, 17 % од испитаниците сметаат дека буџетските издвојувања се движат во овој опсег, 10,4 % сметаат дека во овој опсег реално се движат платите на професорите, а само 2,3 % веруваат дека толку всушност треба да изнесува платата на редовниот професор. Конечно, најмали разлики и најголема согласност постои во однос на категоријата на месечна плата во рамки на опсегот 40.000-60.000 денари, каде 29,5 % од испитаниците сметаат дека буџетските издвојувања се движат во овој опсег, а 37,3 % сметаат дека тоа е опсегот во кој се движат реалните плати на професорите. Подеднакво висок процент од испитаниците (32,1 %) сметаат дека токму тој опсег на висина на плата го заслужуваат професорите. Со други зборови, категоријата на месечни примања од 40.000-60.000 е категорија во која се поклопуваат мислењата на јавноста околу прашањата за тоа колку издвојува државата и колку треба да издвојува за месечно примање на академскиот кадар. Она што е позначајно е разликата од високи од 20 до 24 % од испитаниците кои веруваат дека државата треба да издвои повеќе за редовните плати на професорите, кои според поголемиот дел од јавноста (55,1 %) треба да изнесуваат најмалку 60.000 денари и повеќе.

Графикон 20:
Дополнителни
хонорари



Графикон 21:
Висина на дополнителен
хонорар

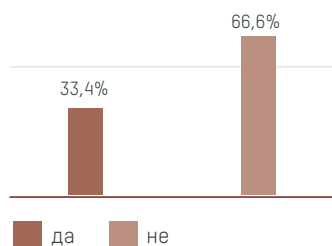


Вкрстувањето на варијаблите степен на образование на испитаник (групите беа поделени на: 1. основно и средно образование и др., 2. високо образование, и 3. магистер и доктор на науки) и перцепција за плата на професорите укажа, преку chi-square (χ^2), дека се отфрла хипотезата дека не постои зависност ($p < .01$). Докторите на науки и магистрите сметаат дека професорите земаат 40-60.000 денари месечно, додека групите со основно и средно образование и оние со високо образование имаат идентична перцепција дека професорите земаат 30-40.000 денари месечно.

Што се однесува до вкрстувањето на варијаблите степен на образование и перцепција колку треба да изнесува платата, сите три групи сметаат дека професорите треба да имаат месечни примања од над 60.000 денари.

Висок процент од испитаниците (75,3 %) сметаат дека професорите земаат дополнителни приходи, додека 23,4 % не знаат дали професорите немаат дополнителни приходи, а само мал дел (1,3 %) веруваат дека професорите немаат дополнителни приходи.

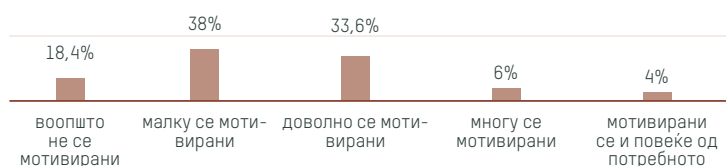
Од оние кои веруваат дека професорите остваруваат дополнителни приходи, најголем дел (35 %) не знаат колку изнесува таа сума, додека 21,1 % сметаат дека таа сума изнесува помеѓу 20.000 и 30.000 денари, 19,5 % веруваат дека е помеѓу 30.000 и 40.000 денари, 10,5 % веруваат дека таа е меѓу 40.000 и 60.000, 8,7 % сметаат дека е поголема од 80.000, додека 5,2 % сметаат дека е поголема од 60.000 денари. Комбинирано, најголем дел од јавноста (40,6 %) верува дека дополнителните хонорари на професорите се движат во граници од 20.000 до 40.000 денари.



Графикон 22:

Плата на професори и средства од студент

Во однос на прашањето „Дали дел од платата на професорите треба да се исплаќа од средствата кои ги уплаќаат студентите?“, 66,6 % веруваат дека платата не треба да се исплаќа од тие средства, додека 33,4 % сметаат дека тоа е прифатливо. Ова е во согласност со залагањата на Независниот академски синдикат (НАКС), кој е против користење на уплатите од студентите како сопствени средства на институциите за исплата на платите на вработените.



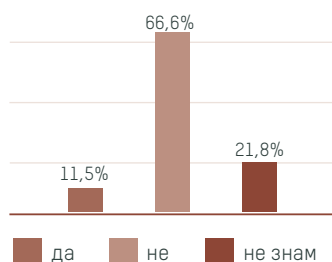
Графикон 23:

Степен на мотивација

Во однос на мотивацијата, 38 % од испитаниците сметаат дека професорите се многу малку мотивирани со нето-платите, 33,6 % дека се доволно мотивирани, 18,4 % дека воопшто не се мотивирани, 6 % дека се многу мотивирани, и само 4 % веруваат дека се мотивирани повеќе од потребното. Од добиените податоци може да се заклучи дека комбинирано, 58,25 % од испитаниците сметаат дека професорите немаат никаква или имаат многу мала мотивација од нивните плати што индиректно може да се поврзе и со перцепциите на платите на професорите (графикон 16 и 17) наспрема она што јавноста смета дека професорите реално го заслужуваат (графикон 18).

Графикон 24:

Покривање трошоци



Графикон 25:

Извор на покривање трошоци



Висок процент испитаници (66,6 %) сметаат дека професорите не можат да си ги покријат трошоците за професионален развој само со нето-платите, 21,8 % не знаат дали нето-платите се доволни за овие трошоци, а 11,5 % од испитаниците веруваат дека платите се доволни за трошоците за професионален развој. Ова укажува дека јавноста има точна перцепција за поголемиот број професори кои не можат да ги покријат трошоците за професионален развој.

Во однос на тоа кој треба да ги покрие трошоците за професионалниот развој, дури 73 % од испитаниците сметаат дека тоа треба да биде државата, 10 % мислат дека тие трошоци треба да ги покријат донатори, 7,3 % сметаат дека професорите сами треба да си ги покријат трошоците, додека 10 % сметаат дека изворот за покривање на тие

трошоци треба да е некој друг. Со други зборови, јавноста очекува од државата да игра позначајна улога во покривањето на трошоците за професионален развој на професорите.

Со финалното прашање, на испитаниците им беше дадена можност да додадат информации кои не беа опфатени во прашалникот. Одговорите се претставени квалитативно, бидејќи поголемиот број од одговорите беа дадени од еден, два или три испитаника. Во случај кога испитаниците ја наведуваат истата категорија, ги додадовме факторите и критериумите кои ја дефинираат одредената категорија.

1) Академскиот кадар не е доволно ценет

Според сумираните резултати од прашалникот, поголемиот дел од испитаниците сметаат дека академскиот кадар не е доволно ценет. Некои од причините за ова се: корупција (пр. „општеството создава јавно мислење дека е поважно да бидеш криминалец отколку интелектуалец“), политичка заднина, партиски релации, менталитет (пр. „Грубо звучи, но нема ништо полошо отколку на млад човек да му се создаде слика дека вреди повеќе од неговите реални капацитети“), партизација на образованието, непотизам, (пр. „академски титули кои не се заслужени ни со квалитет, ни со знаење, ни со морални вредности“), неподготвеност на наставниците да ги пренесат знаењата на учениците, ниски плати (пр. „Срамно е 40.000 денари“ и „Сведени се на најниско ниво со плата помала од раководител на сектор во државна институција“).

2) Недоволен стремеж на професорската фела

Испитаниците ги наведоа следните фактори и перцепции кои укажуваат дека професорската фела нема стремеж да го работи она што го работи: доделување пари за проекти кои никогаш јавноста не ги гледа/чита, објавување книги кои не се од интерес за јавноста, застарени научни трудови и наставни помагала, недоволно стручни книги во високото образование и пасивност при едуцирање на нов кадар. Сепак, неколку испитаници изјавиле дека постои стремеж кај академската фела, т.е. дека има амбициозни професори кои сами од свој џеб инвестираат во себе (пр. „го менуваат концептот на настава, го менуваат односот со студенти/ученици, експериментираат и се инволвираат во материјата која ја предаваат“).

3) Неквалитетна настава и некомпетентен академски кадар

Според испитаниците наставата е неквалитетна поради следниве причини: недоволни финансиски средства, зголемен број на студенти за обезбедување повисоки плати, помал квалитет на наставата, поголем обем на работа (пр. „повеќе студенти за поголеми финансии, но квалитетот на наставата опаѓа заради обемот на работа, а зголемениот обем на часови оневозможува предавачите да се ангажираат во научноистражувачка работа што доведува до тоа професорите да трчаат по проекти“). Немање пристап до релевантни дата-бази беше исто така наведено како сериозен проблем.

4) Препораки за подобрување на улогата на академскиот кадар

На испитаниците им беше понудена опцијата да додадат свое мислење за подобрување на состојбата со високото образование. Препораките беа категоризирани на следниов начин: намалување на бројот на министерства со што би се зголемил буџетот за образование, бесплатно високо образование за сите граѓани на Македонија, фи-

нансиска проекција за развој на високото образование, спонзорирање на академската работа, финансиски средства за публикации, опрема, истражувања (пр. „моментално професорите самите ги покриваат ваквите трошоци, кои ги преполовуваат нивните месечни примања“). Испитаниците сметаат дека се попотребни практична и менторска настава, а помалку теоретска, потребно е прочистување на кадарот, бидејќи сметаат дека поголемиот процент немаат познавања од областа. Ова значи ангажирање на компетентни лица, вработување млад кадар кој ќе биде добро платен за да не заминува во странство, но и подигнување на критериумите и за запишување и дипломирање на факултетите со цел продукција на квалитетен стручен кадар.

Одговорите на отвореното прашање се од исклучително значење бидејќи укажуваат на искреноста на јавноста и на способноста да ги детектира аномалиите во високото образование кои се поврзани со буџетот за високо образование, односот помеѓу вистинскиот влог и компетентноста на академскиот кадар и нивото на ценетост на академскиот кадар од страна на јавноста, како и во однос на партизацијата и непотизмот кои негативно влијаат во сите сегменти од општеството.

3. ЗАКЛУЧОК

За потребите на истражувањето на НАКС, во ноември 2019 година беше спроведен онлајн прашалник со 21 прашање, на македонски и на албански јазик. Вкупниот број испитаници што го одговорија прашалникот изнесуваше 482. Во текстот погоре е даден детален приказ на добиените резултати, а во овој дел се сумирани најзначајните аспекти поврзани со перцепциите на јавноста за познавање на работата на академскиот кадар, како и за вреднување на трудот, улогата и влијанието на академскиот кадар.

Најголем број од испитаниците ги базирале одговорите на лично искуство со оваа проблематика и изјавиле дека имаат близок роднина или пријател вработен во високообразовна институција со кого редовно контактираат.

Во однос на критериумите кои треба да ги исполнува еден поединец за избор во академско звање, испитаниците сметаат дека учеството во научноистражувачки проекти и објавувањето научни трудови се најважни услови за изборот. Честопати испитаниците сметаат дека академскиот кадар посветува многу малку време на наведените обврски: одржување консултации со студенти, изготвување учебници и наставни помагала, обучување нови кадри, објавување научно-стручни трудови, професионално надградување, организирање научни собири, симпозиуми, конференции, преведување стручна литература и белетристика, како и учество во активности вон матичната институција (давање експертско мислење и советодавна улога). Единствена категорија каде испитаниците сметале дека академскиот кадар посветува многу и исклучително многу време беше за учество на конференции, симпозиуми и сл. Поврзано со овој аспект, најголемиот број испитаници веруваат дека професорите треба да се вклучени во јавниот дискурс и да се прашани за стручно мислење.

Групата прашања наменети да ја испитаат перцепцијата на јавноста во однос на платите на универзитетските професори покажува интересна разлика помеѓу сумите што Владата ги издвојува од буџетот за плати и сумите на самите плати, од една страна, и сумата која, според испитаниците, треба да ја добие универзитетскиот професор како месечна плата, од друга страна. Во овој контекст, испитаниците веруваат дека професорите треба да бидат многу повеќе платени отколку што се. Исто така, висок процент од испитаниците (75,3 %) сметаат дека професорите земаат дополнителни приходи. Во однос на прашањето дали дел од платата на професорите треба да се исплаќа од сред-

ствата кои ги уплаќаат студентите, 66,6 % веруваат дека платата не треба да се исплаќа од тие средства, додека 33,4 % сметаат дека тоа е прифатливо.

Испитаниците ги изразија своите мислења и за други аспекти поврзани со работата и вреднувањето на академскиот кадар. Тие податоци беа поделени во 4 категории: недоволно почитување на академскиот кадар, недоволен стремеж на професорската фела, некавалитетна настава и некомпетентен академски кадар, и на крајот беа дадени препораки за подобрување на улогата на академскиот кадар. Важни препораки, што како НАКС веруваме ќе помогнат за подобрување на состојбите во високото образование, се: намалување на бројот на министерства со што би се зголемил буџетот за образование, бесплатно високо образование за сите граѓани на Македонија, детална и јасна финансиска проекција за развој на високото образование, спонзорирање на академската работа, финансиски средства за публикации, опрема, истражувања, вработување млад кадар кој ќе биде добро платен за да не заминуваат квалитетните кадри во странство, но и подигнување на критериумите и за запишување и за дипломирање на факултетите со цел продукција на квалитетен стручен кадар.

Заклучоци и препораки

Оваа студија анализира повеќе аспекти поврзани со финансирањето на високото образование, како транспарентноста, процесот на креирање на буџетот, средствата кои се вложуваат во образование, распределбата на средствата по универзитетите, платите, вложувањата во науката и сл. Студијата е изработена во рамки на проектот „Финансиска транспарентност и отчетност во високото образование и науката во Република Северна Македонија“, кој го спроведе Независниот академски синдикат (НАКС) во соработка со Фондацијата Отворено општество – Македонија. Студијата се состои од 9 поглавја.

Првото поглавје, изработено од проф. д-р Мирјана Најчевска, се фокусира на формалната и фактичката достапност на буџетите за образование. Иако Законот за буџетите воспоставува дека буџетите треба да бидат достапни и транспарентни, и во процесот на донесување и во процесот на извршување, во практика ова е само делумно остварено. Формалната достапност е застапена во одредена мера, бидејќи буџетите се поставуваат во целина или делумно на интернет-страниците на Собранието, Министерството за финансии и Министерството за образование. Но фактичката достапност не е задоволена, односно буџетите не се читливи, јасни и разбирливи за граѓаните. Тие се сведени на документи од 500 страници, преполни се со неразбирливи табели и бројки. Во последните години има позитивни поместувања во оваа насока со објавувањето на „Граѓански буџети“, но тие се објавуваат само од страна на Министерството за финансии и се однесуваат само на вкупниот буџет на државата, а не и на одделните ресори. Дополнително, граѓанските буџети кои се објавуваат се

симплификуван приказ на општата намена на буџетот, меѓутоа не даваат појасна и попрецизна слика за буџетските распределби и трошења и не придонесуваат за повеќе информации кои би можеле да бидат искористени во функција на влијание и контрола врз буџетот. Ваквата фактичка достапност на буџетите оневозможува нивна анализа и следење од страна на заинтересираните, а со тоа и влијание во дефинирањето на буџетските трошења и нивна контрола.

Второто поглавје, изработено од проф. д-р Мирјана Најчевска и вонр. проф. д-р Бранимир Јовановиќ, го прикажува и анализира процесот на креирање на буџетот за образование, со посебен фокус на вклученоста на засегнатите страни. При креирањето на буџетот, МОН има можност за влијание, затоа што Законот предвидува задолжителна комуникацијата меѓу ресорното министерство и Министерството за финансии при подготвувањето на буџетот. Ваква обврска не е предвидена за ребалансот на буџетот, иако во практика и тоа се прави. Сепак, и покрај директната комуникација, не е видлива директна корелација меѓу стратешки определените приоритети на МОН и на Владата и буџетските издвојувања поврзани со овие приоритети. Од друга страна, нема воспоставено механизам за вклучување на универзитетите и високообразовните установи од страна на МОН. Законот, исто така, не предвидува вклучување на јавноста при изготвувањето на буџетот, иако и тоа почна да се прави во последните години. Отсуството на партиципација на високообразовните институции и на другите засегнати страни во креирањето на буџетот води до несоодветната распределба на средствата и соодветно на тоа, лоша искористеност на

средствата предвидени за високото образование. Затоа, потребно е експлицитно да се уреди дека МОН треба да ги консултира корисниците кои се под него при подготвувањето на буџетските барања, експлицитно да се уреди дека јавноста треба да се консултира, како и експлицитно да се уреди дека ваквите партиципативни практики треба да важат и за ребалансот на буџетот.

Третото поглавје е изработено од вонр. проф. д-р Бранимир Јовановиќ и во него се дава осврт на вложувањата во образование и високо образование во последните 9 години. Средствата што се вложуваат во образование во нашата држава бележат номинален раст во последните 9 години, но како процент од БДП тие бележат постојано намалување и се меѓу најниските во Европа. Ова делумно се должи на сè помалите државни буџети, односно на слабеењето на улогата на државата како обезбедувач на јавни добра и услуги, но делумно и на сè послабата реализацијата на доделените буџети. Слични се состојбите и движењата и кај средствата за високо образование – и тие бележат номинален раст, но пад како процент од БДП, и повторно се меѓу пониските во Европа. Забележливо е и вложување на структурата на расходите за високо образование, поради отворањето нови универзитети, преведувањето и печатењето книги и други слични ставки, при стагнација на средствата за постојните државни универзитети. Најголем дел од расходите за високо образование се за тековни потреби, додека капиталните вложувања (во опрема, машини, згради и сл.) се минимални. Високото образование се финансира речиси подеднакво од основниот буџет и од средства од самофинансирачки активности на образовните институции. Структурата на финансирање на четирите големи државни универзитети е таква што кај три од нив (УКЛО Битола, Универзитетот во Тетово и УГД Штип) основниот буџет е примарен извор на финансирање, додека кај УКИМ Скопје примарен извор се самофинансирачките активности. Вложувањата во наука се исклучително ниски и бележат намалување во последните години. Препораките за подобрување на состојбата се: зголемување на буџетите за образование, високо образование и наука, како процент

од БДП а не само во номинален износ, подобрување на реализацијата на буџетите за образование, високо образование и наука, на пример, преку барање одговорност од раководителите кои имаат ниска реализација на буџетите, и подобрување на структурата на вложувањата во високо образование, во насока на повисоки вложувања во истражување и наука и поддршка на постојните универзитети, а не отворање на нови универзитети.

Четвртото поглавје, подготвено од проф. д-р Мирјана Најчевска и Наталија Радивојевиќ-Миленкова, е посветено на постапката и критериумите за распределба на средствата на јавните универзитети и научни установи и законските основи со кои се уредени платите на вработените во високото образование и науката. Не постои единствен законски пристап во регулирањето на распределбата на средствата во високото образование. Нема јавно достапни документи со кои се поткрепуваат коефициентите со кои се врши распределбата на средствата од страна на МОН. Не постои изедначен начин на пресметување на платите на јавните високообразовни установи во државата, односно секоја установа сама определува како ќе ги пресметува платите. Ова создава услови за огромни дискрепанции во висината на платите на вработените, дури и во рамки на иста установа, како и за произволни решенија. При утврдувањето на платите не се почитува одредбата за формирање на најниска плата, согласно чл. 14 од Општиот колективен договор за јавен сектор на РМ. Оттука, препораките за подобрување на состојбата се во законите со кои се регулира финансирањето и работењето на јавните високообразовни и научноистражувачки установи да бидат предвидени јасни и конкретни постапки и критериуми за распределба на буџетските средства за одделни установи. Врз основа на овие законски одредби МОН да формулира видливи и достапни за јавноста постапки и критериуми за распределба на средствата во високото образование. Во најкраток можен рок да се формира Националниот совет предвиден во Законот за високо образование и да се формулираат методологијата и критериумите за распределба на средствата наменети за високото

образование. Финансиската автономија да се прошири на сите средства кои се доделуваат на високото образование (основен буџет и средства од сопствени извори), што ќе овозможи градење на внатрешен систем на распределба врз основа на законската рамка и методологијата формулирана од страна на Националниот совет. Во најкраток можен рок треба да се пристапи кон склучување на општ колективен договор за високо образование, каде платата и другите права од работен однос ќе бидат утврдени врз основа на социјален дијалог на двете договорни страни – МОН и НАКС. Последователно да се склучат посебни колективни договори со работодавачите во кои ќе се специфицираат критериумите за распределба на средствата и утврдување на платите на ниво на универзитети.

Петтото поглавје, изработено од проф. д-р Мимоза Ристова и проф. м-р Маја Стевановиќ, ги анализира платите на вработените во јавните универзитети и научни установи во РСМ. Податоците се однесуваат на јануари 2019 година, а се добиени од МОН согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Меѓу 2011 и 2019 година, платите во целокупниот сектор образование се зголемени за 13 %, што е помалку од растот во истиот период на платите во културата (17 %) и здравството (24 %) и помалку од растот на вкупниот буџет за образование. Притоа, растот на исплатените нето-плати во високото образование од основниот буџет на МОН изнесува само 3,8 %. Споредено со земјите од регионот, платите на редовните професори кои се исплаќаат од основниот буџет кај нас се убедливо најниски. Кај нас тие изнесуваат 550 евра, а во сите земји од регионот (Косово, Албанија, Србија, Црна Гора) се над 1000 евра. Постојат големи разлики во платите помеѓу јавните високообразовни установи. Највисоки се платите на ДУТ, па на УГД Штип. Платата на доцентите на ДУТ е повисока од платата на редовните професори на УКИМ, иако на листата на Webometrics ДУТ е рангиран далеку зад УКИМ. Платите на вработените на УКИМ заостануваат и зад платите на вработените на УГД Штип, иако повторно на листата на Webometrics УКИМ е подобро рангиран. Постојат и големи разлики во платите во рам-

ки на самите универзитети, особено кај делумно интегрираните универзитети (УКИМ и УКЛО). За разлика од помладите интегрирани универзитети (ДУТ, УГД, „Мајка Тереза“ и „Апостол Павле“), кои со закон се формирани како напочно интегрирани и кај кои вработените со исти звања и на исти работни места примаат исти плати, без разлика на факултетот/институтот на кој работат, кај УКИМ и кај УКЛО постојат големи разлики меѓу платите на вработените во различните единици, поради тоа што секој факултет/институт независно ја определува вредноста на бодот, согласно финансиските средства од сопствените извори и одобрението од страна на МТСП за зголемување на масата средства за исплата на плати. Дополнително, досегашната политика на МОН за вработување преку давање согласности за вработување дури и на испразнети работни места, довела до несразмерност во структурата на вработените на различните јавни универзитети, единици во нивен состав и научни установи, особено во соодносот меѓу наставниот/истражувачкиот и административниот кадар. Со исклучок на УКИМ и МТ, на другите четири јавни универзитети бројот на оваа категорија вработени е скоро идентичен со бројот на носителите на дејноста – наставниот кадар, а на ДУТ и на УГД има многу висок процент вработени со основно образование, односно на работни места со најниски плати. Слични разлики постојат и кај јавните научни установи. Непостоењето критериуми за распределба на средствата од основниот буџет на МОН за плати на различните јавни универзитети и научни установи, како и недоволниот пораст на вкупните средства потребни за кариерното напредување на наставниот/истражувачкиот кадар и за кадровски развој на новоотворените установи, довело до тоа на најстарите јавни универзитети, УКИМ и УКЛО, и на дел од јавните научни институти, да бидат изгубени голем број работни места, особено во делот на наставниот/истражувачкиот кадар. Поради тоа постои огромен недостаток од асистенти, а вкупниот број на асистенти и доценти е помал од бројот на редовни професори кои наскоро треба да заминат во пензија, со што може да биде загрозувана реализацијата на наставната и на научната дејност. Интегрираните универзитети, ДУТ, УГД и „Мајка Тереза“, во

однос на подмладокот имаат солидна основа за опстанок и за иден развој, но на Универзитетот „Св. Апостол Павле“ има вработено симболичен број наставен кадар, кој не ги задоволува условите поставени во ЗВО за постоење на универзитет.

Шестото поглавје е изработено од проф. д-р Виктор Стефов и дава анализа на финансирањето на науката во РСМ и на некои други состојби. Со 0,35 % издвојувања од БДП за истражување и развој (во 2017 и 2018 година) нашата држава се наоѓа на самото дно во Европа. За споредба, во стратегијата за раст на Европската Унија се предвидува издвојувањата за истражувања и развој да достигнат 3 % од БДП. Состојбите во науката во РСМ се катастрофални и потребно е што поскоро да се најде начин да се подобрат. Оваа целокупна состојба се должи пред сè поради односот на државата кон улогата на науката, која кај нас за жал сè уште се смета за потрошувачка, а не како еден од главните двигатели за економскиот подем. Поради тоа, треба да се има свесност дека науката претставува стратешки приоритет од кој зависи развојот на државата и нејзиното финансирање да се доведе, во што пократок период, до најмалку 2 % од БДП. Потребно е исто така да има подобра координација помеѓу различните министерства во Владата одговорни за науката (Министерството за образование и наука, Министерството за економија, Министерството за финансии, Министерството за здравство, а и други владини тела). И конечно, една од најважните работи е да постои континуитет на научната политика во државата, која нема да зависи од секоја смена на власта, а ќе ги применува начелата на ЕУ во оваа област.

Седмото поглавје е подготвено од вонр. проф. д-р Бојана Наумовска и ги сумира спроведените интервјуа со ректорите/проректорите на универзитетите, како и со директорите/претставниците на институтите во однос на темите поврзани со финансирањето на високото образование и науката. Од интервјуата може да се заклучи дека доминира мислењето дека државата не издвојува доволно средства за развој во високото образование, не издвојува капитални инвестиции како што издвојува во основното и средното образование, во-

општо не издвојува средства за финансирање на научноистражувачката дејност, не постојат јасни критериуми по кои се врши распределбата на буџетот за високо образование меѓу чинителите во него, со дел од универзитетите МОН комуницира но со дел не при формирањето на буџетите, стратешките цели на универзитетите не се рефлектираат во буџетот на МОН, државата не издвојува средства за минат труд и покрај законската обврска, платите се различни на сите универзитети, на УКИМ и УКЛО за исто звање се исплаќаат различни плати во зависност од единицата на која ѝ припаѓа, на УГД со исто звање се добива иста плата, а на УМТ решенијата се персонални. Интервјуираните сметаат дека за да се дојде до подобро образование неопходно е да има вработувања на млад кадар, вложување во науката, зголемување на платите и исплата за минат труд, подобрување на условите за работа и капитални инвестиции.

Осмото поглавје, подготвено од проф. д-р Драгор Заревски и вонр. проф. д-р Бојана Наумовска, ги презентира резултатите од спроведениот прашалник за перцепцијата на академскиот кадар за валоризација на нивниот труд и за транспарентноста и отчетноста на финансирањето на високото образование. Прашалникот се состои од 44 прашања поделени во четири категории: демографски податоци, валоризација на трудот на академскиот кадар, мотивираност и транспарентност и отчетност на финансирањето на високото образование и науката. Прашалникот беше дистрибуиран по електронски пат и во период од осум недели беа прибрани вкупно 208 одговори. Наодите од прашалникот во однос на МОН се дека е потребна вистинска транспарентност во однос на финансирањето на високото образование и науката, дека е потребно поголемо финансирање на високото образование и науката и дека е потребен соодветен третман на вработените во високото образование и науката, затоа што сегашната плата не претставува мотивација за извршување на работните обврски. Во однос на единиците (факултети/институти), наодите се дека е потребна поголема транспарентност и отчетност (појасни документи, подостапни, регулирање на сродни материи во еден документ и сл.),

поголема будност на наставно-научниот и соработничкиот кадар и дека студентите се најголем мотиватор на професорите и оваа состојба треба да се негува. Во однос на НАКС, наодите се дека постои висока доверба во активностите, процесите и досегашното делување на Синдикатот и дека во иднина треба да се работи повеќе со членството, но и поактивно да се дејствува во јавноста.

Деветтото поглавје, изработено од д-р Александар Таковски и д-р Мира Бекар, ги прикажува резултатите од спроведениот прашалник за перцепцијата на јавноста за вреднувањето на академскиот труд во јавните високообразовни и научни институции. Прашалникот се состоеше од 21 прашање поделени во неколку категории: демографски податоци, познавање на работата на академскиот кадар, обврски на универзитетските професори и оценка на вредноста/трудот на професорите. Прашалникот беше дистрибуиран по електронски пат и во период од четири недели беа собрани вкупно 482 пополнети прашалници. Перцепциите во однос на критериумите кои треба да ги исполнува еден поединец за избор во академско звање се дека учеството во научноистражувачки проекти и објавувањето на научни трудови се најважни услови за изборот. Честопати испитаниците сметаат дека академскиот кадар посветува многу малку време на наведените обврски: одржување консултации со студенти, изготвување учебници и наставни помагала, обучување нови кадри, објавување научно-стручни трудови, професионално надградување, организирање научни собири, симпозиуми, конференции, преведување стручна литература и бележаристика, како и учество во активности вон матичната институција (давање експертско мислење и советодавна улога). Единствена категорија каде испитаниците сметале дека академскиот кадар посветува многу и исклучително многу време беше за учество на конференции, симпозиуми и сл. Поврзано со овој аспект, најголемиот број испитаници веруваат дека професорите треба да се вклучени во јавниот дискурс и да се прашани за стручно мислење. Во однос на платите на универзитетските професори, перцепцијата на јавноста е дека

професорите треба да бидат многу повеќе платени отколку што се. Во однос на прашањето дали дел од платата на професорите треба да се исплаќа од средствата кои ги уплаќаат студентите, 66,6 % веруваат дека платата не треба да се исплаќа од тие средства. Во однос на другите прашања, за издвојување е дека испитаниците сметаат дека треба да се намали бројот на министерства со што би се зголемил буџетот за образование, дека високо образование треба да биде бесплатно за сите граѓани на државата, со детална и јасна финансиска проекција за развој на високото образование, спонзорирање на академската работа, финансиски средства за публикации, опрема, истражувања, вработување млад кадар кој ќе биде добро платен за да не заминуваат квалитетните кадри во странство, но и подигнување на критериумите и за запишување и за дипломирање на факултетите со цел продукција на квалитетен стручен кадар.

