РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ИСПИТЕН ЦЕНТАР
СКОПЈЕ

Примено: 01. 12. 2015			
Орг. Един.	Број:	Прилог:	Вредност:
02	456/3		

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОГРАМИТЕ/МЕРКИТЕ НАСОЧЕНИ КОН РАЗВОЈ НА СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РМ

02 2015 03 11

Скопје, ноември 2015

С О Д Р Ж И Н А

		Страна
	Резиме	01 - 05
I.	Основни податоци	06 - 18
II.	Цел, опфат и методологија на ревизијата	19 - 22
III.	Ревизорски наоди	23 - 54
IV.	Заклучок	55
V.	Препораки	55 - 58

Прилози

Прилог 1 - Фотографии за нецелосно опремени училишта
Прилог 2 - Фотографии за добро опремени училишта
Прилог 3 - Известување по Нацрт извештај
Прилог 4 - Одговор на известување

Кратенки користени во извештајот:

МОН	- Министерство за образование и наука
БРО	- Биро за развој на образованието
ЦСОО	- Центар за стручно образование и обука
ДПИ	- Државен просветен инспекторат
ДИЦ	- Државен испитен центар
ПС	- Педагошка служба
ЦОВ	- Центар за обука на возрасни
СОО	- Стручно образование и обука
ССО	- Средно стручно образование
ССУ	- Средно стручно училиште
СО	- Средно образование
ЕЕТ	- Електронско екстерно тестирање
ЕЛС	- Единица на локална самоуправа
СУ	- Средно училиште
УКЕП	- Училишна комисија за екстерна проверка
ЗЕЛС	- Заедница на единиците на локална самоуправа
АВРМ	- Агенција за вработување на РМ
ЗКРМ	- Занаетчиска комора на Република Македонија
ЕТФ	- Европска тренинг фондација
ФАРЕ/ PHARE	- Програма на Заедницата за државите од Централна и Источна Европа/Programme of Commmunity aid to the countries of Central and Eastern Europe
КАРДС/ CARDS	- Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилност/Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability
УСАИД ЈЕС Мрежа /USAID YES Association	- Американска агенција за меѓународен развој Здружение ЈЕС/United States Agency for international Development YES Association
ИПА/IPA	- Инструмент за претпристапна помош/Instrument for Pre-Accession Assistance

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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

Број: 14-154/14

Дата: 04.12.2015

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема „Ефективност на програмите и мерките насочени кон развој на средното образование во РМ“ со цел да дадеме одговор на прашањето: Дали програмите и мерките за развој на средното образование се ефективни и се насочени кон унапредување на квалитетот на воспитно - образованиот процес на средното и средното стручно образование и образовните излези на учениците во РМ.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година.

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

Имајќи ги во предвид досегашните активности на МОН за имплементација на законите, стандардите, процедурите со цел да се создаде системска рамка за правилно функционирање и евалуирање на висококвалитетен систем на средно образование во Република Македонија, на мислење сме дека со донесување и усогласување на законската и подзаконскита регулатива, подобрување на взаемната комуникација, соработка и координација меѓу институциите одговорни за средното образование, осовременување на наставните програми, континуирана обука на наставниот кадар, воведување на современи методи на настава и учење, градење на јасни стандарди при следењето и вреднувањето на сите субјекти вклучени во образовниот процес, како и овозможување на личен и професионален (кариерен) развој на секој поединец во образованието и кадровско доекипирање на институциите ќе се зголемат можностите за подобрување на севкупните состојби на средното образованието во Република Македонија.

Ревизорски тим: *Овластен државен ревизор*

1. [signature] [signature]

2. [signature]

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ-„ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОГРАМИТЕ/МЕРКИТЕ НАСОЧЕНИ КОН РАЗВОЈ НА СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РМ"

Ревизијата на успешност го опфаќа периодот од 2011 до 2014 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно.

Ревизијата на успешност ги опфати следните области на ревизија:

- Законска регулатива и стратешки документи (дали е донесена целосна законска и подзаконска регулатива од областа и дали се донесени стратешки документи за развој и унапредување на средното образование во целост во РМ);
- Наставни програми, практична обука, наставен кадар и опремување на средните училишта;
- Програми за изградба и реконструкција на средни училишта;
- Бесплатен учебник и бесплатен превоз, како дел од концептот на бесплатно средно образование;
- Подобрување на квалитетот на средното образование преку систем за осигурување на квалитет со посебен осврт на интегралната евалуација, самоевалуација, екстерно тестирање и полагање на државна матура;
- Организациска поставеност на институциите надлежни за развојот, унапредувањето и надзорот на средното образование во Република Македонија.

Како резултат на извршената ревизија, констатирани се одредени неправилности и состојби со кои е поткрепено ревизорското мислење, а кои се дадени во продолжение:

- Министерот на МОН ги нема донесено сите подзаконски акти со кои треба да се уреди комплетната постапка за подготовка, изработка и одобрување на учебници за средното образование, тоа влијае на ефективноста за остварување на мерките и политиките за концептот бесплатен учебник.
  ДИЦ нема изготвено: Национална програма за евалуација на основното и средното образование; Национален извештај за работа на наставниците и стручните соработници од основните и средните училишта; анализа на резултатите од проверувањето на постигањето на учениците во основното и средното образование. Исто така поради законска неусогласеност постојат и преклопување на надлежностите и обврските кај БРО и ЦСОО, што влијае на нивната соработка и координација.
- Не е изготвена целосна анализа за утврдување на оптималната оптовареност на учениците во средното стручно образование во однос на онаа во гимназиското образование, нема изготвено Концепција за четри годишно стручно образование во рамки на која ќе биде утврден соодносот

помеѓу општото и стручното образование, а со тоа и застапеноста на општообразовните и стучните предмети и практичната обука во наставните планови за овој вид на образование. Изготвувањето на наставните програми за четири годишното стручно образование не е засновано на стандарди на занимања бидејќи во тој период наставните планови и програми не се базираа на стандарди на занимања.

- Постои незаинтересираност на компаниите за изведување на практична обука на учениците поради непостоење на дефинирани механизми/стимулациски мерки, така бројот на верифицирани компании кај законски определените комори е многу мал од една страна, а од друга страна бројот на комори за верификација на работодавачи кај кои ќе се врши практична/стручна обука на учениците законски е ограничен.
- Со годишните програми за изградба и реконструкција на средните училишта, МОН активно допринесува за подобрување на состојбите во рамките на буџетските можности, со градење на нови и со реконструкција на постојните училишта.
- Од септември 2009 година е воведена мерката бесплатен учебник за учениците во средното образование. Согласно податоците од МОН за периодот од учебната 2012/2013 година заклучно со 2015/2016 година за набавка на бесплатни учебници за средно образование исплатени се 268.378 илјади денари од Буџетот на РМ. Врз степенот на реализација на мерката за бесплатен учебник за учениците во јавните средни училишта влијание има и истечениот мандат на Национална комисија за учебници. Во текот на ревизијата назначена е нова Национална комисија со решение од министерот од 07.07.2015 година.
- Со воведување на средно задолжително образование од учебната 2008/2009 година, како и воведување на бесплатен превоз за учениците дел од средните училишта имаат неизмирени обврски за превоз на учениците.
- Реализацијата на мерките и активностите за подобрување на образовниот процес (интегралната евалуација и самоевалуација) може да се каже дека имаат постигнато задоволителни резултати. Со интегралната евалуација предвидено е државните просветни инспектори да вршат надзор на квалитетот на образовниот процес во основните и средните училишта, со примена на Индикатори за квалитетот на работата на училиштата. Секое училиште треба да биде евалуирано еднаш на три години преку теренска посета на просветни инспектори.
- Исто така училиштата на секои две години спроведуваат самоевалуација на својата работа, преку користење на Индикаторите за квалитетот на работата

на училиштата. Интегралната евалуација и самоевалуација може да дадат вистинска слика за квалитетот на работата на училиштето.

- Согласно Законот за основно и средно образование екстерното проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во основното и средното образование во Република Македонија е отпочнато да се спроведува во учебната 2012/2013 и во континуитет се спроведува и во учебната 2013/2014 и 2014/2015 година со две основни цели да го провери постигањето на успехот на учениците и да го провери степенот на објективност на наставниот кадар.
- Со Законот за средно образование предвидено е ученикот или родителот да има право на писмен приговор до училишната комисија за екстерно проверка (УКЕП) и за тоа го информира ДИЦ. Неговата улога е уредена со Правилник[1], при што ДИЦ треба да изврши проверка на наводите од приговорите и да ја извести УКЕП за оправданоста на истите со формирање на стручна комисија. Од причина што со Законот и Правилникот не е целосно уредена комплетната постапка по приговорите добиени за екстерното тестирање постојат аспекти на различно постапување по добиените приговори од екстерното тестирање.
- Воведувањето на државната матура е еден од позначајните проекти од областа на образованието во Република Македонија. Државната матура се воведува во функција на завршен дел на средното образование и има за цел да послужи за селекција на кандидатите при влез во високото образование. Лице кое положило државна матура може да се запише на универзитетски студии на прв степен и други студии со примена од академската 2017/2018 година[2].

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање на мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подигање на квалитетот на образованието и се однесуваат на субјектите надлежни за развојот, унапредувањето на воспитно образовниот процес и надзорот на средното образование во Република Македонија.

- Измена на законите во делот на преклопување на надлежностите на институциите и зајакнување/доекипирање на институциите надлежни за поставување на насоки за креирање и спроведување на образовните

[1] Правилникот за процедура за тајноста на подготовката, печатењето, дистрибуцијата, чувањето и оценувањето на испитниот материјал донесен од министерот за образование и наука во април 2014 година.
[2] Согласно член 108 од Законот за високо образование – услови и начин на запишување на студии со примена за академската 2017/2018 година.

политики.

- Следење на стручно и професионално усовршување на наставниците, како и воспоставување на систем на обуките.
- Во рамките на зајакнувањето на врската меѓу стручните училишта и пазарот на трудот да се зајакне учеството на компаниите во креирање на наставните програми, да се воспостави интегрален Регистар за компании што ги исполнуваат условите за спроведување на практична обука за учениците, да се изработат посебни стандарди за опрема и просторни услови за соодветни струки за изведување на практична обука и да се дефинираат механизми и да се превземат стимулативни мерки за компаниите кои примаат ученици на практична настава.
- Реформи на средното стручно образование за занимања според искажаните потреби на пазарот на трудот, изготвување на анализа за утврдување на оптималната оптовареност на учениците во средното стручно образование во однос на гимназиското образование.
- Изготвување на Методологија за развој на стандарди на стручни квалификации, Концепција за четири годишно стручно образование, нормативи за опрема и наставни средства за три годишното стручно образование.
- Целосно имплементирање на проектот бесплатни учебници (утврдување на потребата од учебници и снабдување на училиштата со потребниот број на учебници) и проектот бесплатен превоз.
- Користење на резултатите од сеопфатен систем за обезбедување и контрола на квалитетот кој на сите заинтересирани страни би им нудел валидни и релевантни информации за ефикасноста на системот, условите во кои се одвива образовниот процес, квалитетот на наставниот процес и квалитетот на резултатите од образованието, а се во насока на идните реформи во образованието.

Законскиот застапник на министерството на ден 21.10.2015 година достави известување по нацрт извештајот на овластенот државен ревизор, 08-15199/2 од 19.10.2015 година. Забелешките беа разгледани дел од истите не се прифатени од причина што не се доставени нови докази кои би имале влијание на промена на констатираните состојби, а дел претставуваат известување за активностите кои ќе бидат преземени во иднина за надминување на состојбите. Министерството известува дека во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од Светска банка започнувајќи од октомври 2015 година, ќе се спроведат активности за модернизација на средното стручно образование и надминување на состојбите констатирани во точките : 2.1.3.,.2.1.5.,2.2.1., 2.2.5. и 2.3.1.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Развојни приоритети и цели на Министерството за образование и наука за периодот 2011 -2015 година

Унапредувањето на квалитетот на воспитно - образовниот процес во сите степени (предучилишно образование, основно образование, средно образование и високо образование) е врвен приоритет за Владата на Република Македонија, а ги реализира Министерството за образование и наука со цел да се обезбедат еднакви услови за сите ученици во Република Македонија.

Улогата на Министерството за образование и наука е стратешки да се концептираат и имплементираат законите, стандардите, процедурите и да се создаде системска рамка за правилно функционирање и евалуирање на висококвалитетен систем на образование во Република Македонија. Продолжуваат активностите за зголемување на квалитетот на образованието преку осовременување на наставните програми, перманентна обука на наставниот кадар, воведување на современи методи на настава и учење, градење на јасни стандарди при следењето и вреднувањето на сите субјекти вклучени во образовниот процес, како и овозможување на личен и професионален (кариерен) развој на секој поединец во образованието.

Согласно програмските определби на Владата на Република Македонија донесена е Национална програма за развој на образованието во РМ 2005-2015 во која се предвидени долгорочните потреби на државата на планот на образованието со цел да се развие ефективен образовен систем.

Во 2013 година донесена е Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење за период 2013-2020, со Акциски план која претставува основа за понатамошни реформи во стручното образование и обука во однос на наставните планови и програми, обуката на наставниците и обучувачите, менаџерските тимови, соработка со високото образование, развој на социјалното партнерство, конкурентноста, претприемништвото и иновативноста како клучни фактори за развој.

Во ноември 2012 година Градот Скопје за училиштата што се во негова надлежност има донесено локална Стратегија за развој на средното образование (2012 - 2016), Акциски План за имплементација на Стратегијата за развој на средното образование во Град Скопје за период од 2012 – 2014 и Финансиски План за имплементација на Стратегијата за развој на средното образование во Град Скопје. Станува збор за планирани активности за опремување на работилниците за изведување практична настава со средства и наставни помагала, и опремување на лабораториите по природни науки со средства и наставни помагала.

2. Институции одговорни за темата предмет на ревизија

2.1. Биро за развој на образованието

Бирото за развој на образованието е орган на државната управа во состав на Министерството за образование и наука со својство на правно лице и врши стручни работи од значење за развојот и унапредувањето на воспитанието и образованието во Република Македонија.

Надлежностите на Бирото се уредени со закон[3], односно Бирото е надлежно за следење и стручен увид, истражување, унапредување и развој на воспитно - образовната дејност во областа на: предучилишното образование, основното, гимназиското, уметничкото, општообразовните предмети во средното стручно образование, во специјалистичкото, во образованието на возрасните, на децата со посебни образовни потреби, воспитно - образовната дејност на ученичките домови, како и за образованието на децата на граѓаните на Република Македонија во странство за учење на мајчиниот јазик и култура.

Внатрешната организација на Бирото се уредува согласно неговите надлежности, развиеноста на мрежата на училиштата, како и јазикот на кој што се изведува наставата.

За извршување на работите од надлежност на Бирото надвор од седиштето, особено за вршење на советодавната стручна работа и инструктивно - менторска работа на воспитно образовниот и раководниот кадар формирани се организациони единици во Битола, Велес, Гостивар, Кавадарци, Кочани, Куманово, Охрид, Прилеп, Струмица, Тетово и Штип.

[3] Законот за Бирото за развој на образованието. („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/2006; 142/2008; 148/2009; 69/2013; 120/2013; 148/2013 и 41/2014).

2.2. Центар за стручно образование и обука

Центарот за стручно образование и обука е основан со Одлука[4] на Владата на Република Македонија, како јавна установа во која треба да се усогласуваат и интегрираат јавните интереси и интересите на социјалните партнери во стручното образование и обука во Република Македонија која ја координира соработката со меѓународните институции и организации во областа на стручното образование и обука[5]. Центарот врши стручни работи од областа на следењето, вреднувањето проучувањето, унапредувањето, истражувањето и развојот на стручното образование и обука, како и други работи во согласност со Законот, актот за основање и Статутот. Надлежностите[6] на Центарот за стручно образование и обука се многубројни, а дел од нив се да го развива стручното образование и обука заради усогласување на потребите со современиот технолошки и општествен развој, да дава поддршка на социјалното партнерство на сите нивоа и фази во планирањето, развојот и реализацијата на стручното образование и обука, подготвува концепции за сите видови на стручно образование и обука, предлага и развива наставни планови за сите видови и нивоа на стручно образование и обука и истите ги доставува за мислење до Бирото за развој на образованието, изготвува модел на наставни програми за стручните предмети за стручното образование и обука и друго.

2.3. Совет за стручно образование и обука

Советот за стручно образовани и обука е основан од Владата на Република Македонија во мај 2008 година (нов Совет е именуван во мај 2013 година), со мандат од 5 години, и е советодавно тело кое предлага стратешки прашања кои се однесуваат на политиката на развој на стручното образование и обука. Советот е составен од 11 члена (три члена од Министерството за образование и наука, од кои еден член е од Бирото за развој на образованието, по еден член од коморите, по еден член од: Министерството за труд и социјална политика, Министерството за економија, Министерството за финансии, мнозинскиот синдикат, Заедницата на единиците на локалната самоуправа и Агенцијата за вработување на Република Македонија)[7].

[4] Одлука на Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 87/06).
[5] Член 31 од Законот за стручно образование и обука („Службен весник на Република Македонија" бр. 71/06 и 117/08).
[6] Член32 од Законот за стручно образование и обука.
[7] Согласно член 9 од Законот за стручно образование и обука.

Својата работа Советот ја уредува со деловник, изготвува годишен извештај за работата и го доставува до Владата на Република Македонија и до Министерството за образование и наука. Надлежностите на Советот се определени со Закон за стручно образование и обука.[8]

2.4. Државен испитен центар

Со Законот за Државниот испитен центар[9] (ДИЦ) е уредено основањето, работата, надележностите, управувањето, раководењето, финансирањето, надзорот на работата како и други прашања поврзани со работата на ДИЦ.
Државен испитен центар е јавна установа со својство на правно лице.
ДИЦ е самостоен во своето работење и се основа за организација, спроведување и поддршка на екстерното оценување и проверување на постигањата на учениците во основното и средното образование, за оспособување на кандидати за директори, како и полагање на испитот за директори во основните и средните училишта.

2.5. Педагошка служба

Педагошката служба е орган на државната управа во состав на Министерството за образование и наука, работи согласно Законот за Педагошка служба и Закон за учебници за основно и средно образование.
Со Законот за педагошка служба[10] се уредуваат целите, организацијата, надлежностите, раководењето и овластувањата на Педагошката служба, како и издавањето на учебниците за основното и средното образование.
Согласно Закон за учебници за основно и средно образование[11] е уреден начинот на издавање на учебниците за основно и средно образование како и улогата на Педагошката служба во процесот на подготовка, изработка и одобрување на учебници.

2.6. Државен просветен инспекторат

Државниот просветен инспекторат има својство на правно лице, сопствена буџетска сметка како буџетски корисник од прва линија.

---

[8] Согласно член 9 од Законот за стручно образование и обука, уредени се надлежностите на Советот.
[9] Законот за Државниот испитен центар („Службен весник на РМ" бр.142/2008; 148/2009 и 41/2014, консолидиран текст).
[10] Законот за педагошка служба („Службен весник на РМ"бр.18/11 и бр.41/14).
[11] Закон за учебници за основно и средно образование („Службен весник на РМ" бр.98/2008, 99/2009, 83/10, 36/11, 135/11, 46/12, 24/13 и 120/13).

Ревизорски тим:
1. ____
2. ____
3. ____

Овластен државен ревизор
____

Со Закон за просветна инспекција[12] се уредува организацијата, надлежностите и овластувањата на просветната инспекција, што ја врши Државниот просветен инспекторат и овластените инспектори на општината и на Град Скопје.

Просветен инспекциски надзор се врши во: основните училишта, средните училишта, детските градинки, установите за образование на возрасните, установите за образование и оспособување на ученици со посебни образовни потреби и во високообразовните и научните установи.

Државниот просветен инспекторат врши надзор над исполнетоста на образовните стандарди, обезбедувањето на квалитетот на образованието, ефективноста преку евалуација на работата на воспитно - образовните установи, како и примената на законите, другите прописи и општи акти од областа на воспитанието и образованието.

Државниот просветен инспектор надзорот го врши преку:
- интегрална евалуација на воспитно - образовните установи;
- редовен инспекциски надзор;
- вонреден надзор, и
- контролен надзор.

Интегралната евалуација[13] на воспитно - образовната установа опфаќа: организација и реализација на наставата, условите и културата во воспитно образовните установи, менаџментот и менаџирањето, исполнување и вреднување на работните задачи на наставниците и стручните соработници, професионален развој на воспитно - образовните и раководните кадри, комуникации и односи со јавноста, соработка со родителите и средината и слично. Интегралната евалуација се врши на секоја трета учебна година.

3. Законска регулатива

3.1. Законската регулатива која е значајна за темата на ревизијата е следната:
- Национална програма за развој на образованието 2005-2015 година, донесена од страна на Министерството за образование и наука во 2004 година;
- Стратегија за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење за период 2013-2020 година со Акциски план (подобри вештини за подобро утре), донесена во 2013 година;
- Закон за средно образование („Службен весник на РМ“ бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/02, 40/03, 42/03, 67/04, 55/05, 113/05, 35/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08,

[12] Закон за просветната инспекција („Службен весник на РМ“ бр. 52/2005; 81/2008; 148/2009; 57/2010; 51/2011; 24/2013; 137/2013; 164/2013 и 41/2014).
[13] Член 20 од Закон за просветната инспекција.

88/09, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 42/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15);

- Закон за стручно образование и обука („Службен весник на РМ“ бр. 71/06, 117/08, 148/09, 17/11, 24/13, 137/13, 41/14);

- Закон за Државниот испитен центар („Службен весник на РМ“бр. 142/08, 148/09, 41/14);

- Закон за Бирото за развој на образованието („Службен весник на РМ“ бр.37/2006, 142/2008, 148/2009, 69/2013, 120/2013, 148/2013 и 41/2014);

- Закон за педагошка служба („Службен весник на РМ“бр.18/11 и 41/14);

- Закон за просветната инспекција („Службен весник на РМ“ бр. 52/2005, 81/2008, 148/2009, 57/2010, 51/2011, 24/2013, 137/2013, 164/2013 и 41/2014);

- Закон за учебници за основно и средно образование („Службен весник на РМ“ бр.98/2008, 99/2009, 83/10, 36/11, 135/11, 46/12, 24/13, 120/13 и 29/14);

- Закон за високото образование („Службен весник на РМ“ бр.35/2008, 10/2015 и 20/15);

- Закон за наставници во основните и средните училишта („Службен весник на РМ“ бр.10/2015);

- Закон за академија на наставници („Службен весник на РМ“ бр.10/2015);

- Правилник за начинот на прием, складирање, доделување и враќање на комплетите на учебници во основните и средните училишта („Службен весник на РМ“ бр. 88/2010);

- Правилник за избор и акредитирање на програми за обука и избор и акредитирање на понудувачи на услуги за професионално усовршување на воспитно- образовниот и раководниот кадар во основните и јавните средни училишта во РМ, бр. 01-38/1 од 05.01.2011;

- Правилник за формата содржината и начинот на водењето на регистарот за верификација на работодавачите за практична обука на учениците („Службен весник на РМ“ 31/2008);

- Правилник за формата, содржината и начинот на водењето на регистарот на ученици што склучиле договори за практична обука со установата за стручно образование и обука и работодавачот („Службен весник на РМ“ 41/2014);

- Правилник за начинот, постапката и критериумите за избор на надворешните соработници и утврдување на висината на авторските надоместоци и надоместоците за други услуги на државниот испитен центар, бр 01-2844/2 од 05.11.2013;

- Правилник за техничките и организациските мерки за обезбедување тајност и заштита на обработката на личните податоци во Државниот испитен центар, бр.01-97/2 од 28.01.2013;

- Правилник за начинот на полагање и оценување на резултатите на учениците на

Овластен државен ревизор

Ревизорски тим:

1. ____________

2. ____________

3. ____________

испитите во државна матура во гимназиското, стручното и средното уметничко образование и изменување и дополнување („Службен весник на РМ“ бр. 66/2010, бр.01-420/2 од 14.03.2014);

- Правилник за процедури за тајноста на подготовката, печатењето, дистрибуцијата, чувањето и оценувањето на испитниот материјал, бр.19-4458/2 од 31.03.2014;

- Правилник за начинот на проверување на објективноста на наставникот при оценувањето на постигањата на успехот на учениците по наставните предмети со кои учениците се стекнуваат со вештини, односно по наставните предмети за кои не може да се врши екстерно проверување на постигањата на успехот на учениците во јавните средни училишта и измена и дополна („Службен весник на РМ“ бр. 187/2013, бр 55/2014);

- Правилник за начинот и постапката за вршење на инспекциски надзор на просветната инспекција („Службен весник на РМ“ бр. 86/2006);

- Правилник за начинот на изготвување на збирниот извештај со резултати од спроведеното екстерно проверување на постигањата на успехот на учениците во средното училиште, како и начинот на утврдувањето на процентот на најголеми, односно најмали отстапувања од добиените показатели бр. 19-7880/3 од 18.03.2013 година.

3.2. Интерни акти

- Упатство за вршење стручен увид и советодавна стручна работа и давање инструктивно - менторска помош на воспитно - образовните установи, бр. 02-861/2 од 08.11.2013;
- Прирачник за интегрална евалуација на училиштата, 2009 година;
– Индикатори за квалитет на работата на училиштата, 2009 година;
– Упатство за вреднување на исполнување на работните должности на наставниците и стручните соработници во основното и средното образование;
– Методологија за развој на наставни планови и програми (образовни програми), 2012 година;
– Општ државен курикулум за реформирано средно стручно образование, април 1999 година;
– Концепција на стручно образование за занимања, октомври 2010 година;
– Концепција за стручно оспособување, 2010 година;
– Општ Стандард за опрема и просторни услови кај работодавачите за практична обука на учениците, 2014 година;
- Стандард за опрема и просторни услови за изведување на практична обука на учениците кај работодавачите, 2014 година;
- Стандард за стручен и друг кадар за спроведување на практична обука, 2014

година;
- Стандард за изведување на практична обука кај работодавачите, 2013 година;
- Норматив за наставен кадар во средното стручно образование, 2008 година;
- Општ норматив за обезбедување за гимназиите и училиштата за средно стручно образование и обука со простор, опрема, наставни средства и помагала, март 2002 година;

4. Закон за средно образование и Закон за стручно образование и обука

Со Законот за средно образование се уредува организацијата, функционирањето и управувањето во средното образование, како дел од системот на воспитанието и образованието.
Согласно Законот за средно образование[14], средното образование се остварува преку планови и програми за:
- гимназиско образование;
- стручно образование;
- средно уметничко образование и
- средно образование за ученици со посебни образовни потреби.

Со Законот за стручно образование и обука[15] се уредуваат организирањето, структурата и управувањето на системот на стручното образование и обука.
Стручното образование и обука опфаќа:
- средно стручно образование и обука кое е дел од средното образование и овозможува иницијално стекнување со прво, второ или трето ниво на стручни квалификации и
- постсредно стручно образование и обука кое е дел од системот на образованието и им овозможува на лица кои се стекнале со средно образование да се стекнат со четврто ниво на стручни квалификации.

Средното образование според видот на образование се остварува преку планови и програми за гимназиско, стручно, средно уметничко и средно образование за ученици со посебни образовни потреби.

Средното образование се остварува во средни училишта кои се организираат како: јавни, општински, односно средни училишта на Градот Скопје, и државни средни училишта. Државните средни училишта се основаат само за остварување на

[14] Член 32 од Законот за средно образование.
[15] Закон за стручно образование и обука („Службен весник на РМ“ бр. 71/06, 117/08, 148/09, 17/11, 24/13, 137/13, 41/14).

планови и програми за средно образование на одредени категории на ученици за кои државата има посебен интерес.

Според наставните програми кои се реализираат во јавните училишта во 16 училишта се реализира гимназиското образование, во 40 училишта стручно образование, во 34 училишта се остваруваат наставни планови за гимназиско и стручно образование, 4 училишта се за ученици со посебни образовни потреби, а 5 се уметнички училишта.[16]

Основна цел на средното и средното стручно образование е образовно - воспитниот процес да биде насочен кон образовни излези на учениците кои подразбираат:
- индивидуален развој на ученикот;
- отварање на широки патишта за влез во високото образование;
- развивање на сет на компетенции (јасно дефинирани знаења, умеење и способности), и
- потенцијали што ги бара пазарот на трудот.

Средното образование е задолжително за секој граѓанин, под еднакви услови утврдени со закон. Средното образование во јавните средни училишта е бесплатно[17], со примена од учебната 2008/2009 година.

Концептот на бесплатен учебник за учениците од средното образование[18] е воведен со примена од септември 2009/2010 година.

4.1. Екстерно проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во средното образование

Следењето и проверувањето на напредокот и постигањето на успехот на учениците се врши со интерно и екстерно проверување, воведено во учебната 2012/2013 година.

Екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците се врши на крајот на секоја учебна година, освен за учениците во завршната година на средното образование, за кои екстерното проверување се врши по завршувањето на првото полугодие најдоцна до крајот на февруари во тековната учебна година.

Резултатите од екстерното проверување на постигањето на успехот на учениците

[16] Центар за стручно образование и обука (2012) Резултати од Твининг проектот „Поддршка за модернизација на системот за образование и обука„.

[17] Законот за изменување и дополнување Законот за средно образование („Службен весник на РМ“ бр. 49 од 2007 година).

[18] Законот за учебници за основно и средно образование („Службен весник на РМ“ бр. 98/08, бр. 99/09, 83/10, 135/11, 46/12, 24/13, 120/13, 29/14), во членот 6 е наведено дека учебниците за учениците во јавните основни и средни училишта се бесплатни.

училиштето ги запишува во свидетелството за завршена година на образование и истите влијаат врз општиот успех на ученикот.

Врз основа на резултатите од екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците се оценува објективноста и професионалноста на наставникот во вреднувањето на постигнувањата на успехот на ученикот[19].

Повеќе сегменти ја чинат наставната работа: планирање, организација и реализација на наставата, водење на педагошка евиденција и документација, изработка на наставни средства и дидактички помагала, планирање и реализација на дополнителна настава, планирање и реализација на додатна настава, континуирано оценување на учениците, спроведување на интерни тестови (по нивоа според упатствата на БРО, употребувајќи ја блумовата таксономија на степени на знаења), планирање и средби со родители. Професионален развој низ семинари и обуки, авторство на учебници, објавување текстови во научни списанија, освоени награди од натпревари, планирање и реализација на проектни активности со учениците, планирање и реализација на вонnаставни активности (општо корисни и хуманитарни акции), соработка со локална самоуправа (посета со ученици на саеми, изложби, промоции на книги, претстави, музеи).
Врз основа на целокупната наведена активност низ годините наставниците го остваруваат својот професионален и кариерен развој.

4.2. Блумова таксономија

Наставниците ги користат критериумите за оценување на постигањата на учениците кои се темелат на Блумовата таксономија и стандардите за оценување по одделни предмети кои се препорачани од Бирото за развој на образованието[20]. Според Блумовата таксономија[21] постојат различни нивоа на знаења (подредени според тежина на барањата): познавање, сфаќање, примена, анализа, синтеза и евалуација. Мошне важен сегмент од таксономијата на Блум се насоките до наставниците на кој начин да го поттикнат размислувањето кај ученикот. Тоа се

[19] Законот за средно образование член 70-а „ Врз основа на резултатите од екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците се оценува објективноста и професионалноста на наставникот во вреднувањето на постигнувањата на успехот на ученикот”.
[20] Од 2009г. наваму, советниците од БРО и МОН даваат насоки за следење, проверување, вреднување и оценување на знаењата на учениците, по точно утврдени критериуми и примена на одредена метологија, а особено почитување на таксономијата на Блум, како модел кој треба да биде применуван во интерните тестови кои наставниците ги спроведуваат во текот на годината и кои, меѓу другото, се основа за годишната оценка.
[21] Примена на стандардите за оценување на учениците, 2007 година.

прави со помош на прашања кои се распоредени според тежинското ниво на скалата на Блум. [22]

Графички приказ на когнитивниот домен на Блумовата таксономија

Откако наставникот ќе ги согледа постигањата на ученикот на секое од наведените нивоа според стандардите за наставниот предмет (за секоја тема/подрачје) ја утврдува оценката на ученикот.

4.3. Државна матура

Во Законот за средно образование[23] предвидено е по завршување на последната година учениците од:

- гимназиското образование да полагаат државна матура или училишна матура;
- јавно стручно образование и јавно стручно образование со четиригодишно траење да полагаат државна матура или завршен испит;
- додека учениците со јавно стручно образование со тригодишно траење полагаат само завршен испит.

Начинот на полагање и оценување на резултатите од државната матура, училишна матура и завршен испит, подетално уредено во Концепцијата за државна матура[24], при што државната матура се воведува во функција на завршен дел на средното образование и има за цел да послужи и за селекција на кандидатите при влез во високото образование.

[22] Оценување на знаењата и способностите на учениците со примена на Блумовата таксономија, 2010 година.
[23] Член 35 од Законот за средно образование.
[24] Во член 38 од ЗСО - Концепција за државна матура донесена во 2013 година од страна на Министерството за образование и наука.

Улогата на училишна матура во гимназиското образование и завршен испит во четиригодишно средно стручно образование е сертификатна (добивање на диплома) и испитните програми за училишна матура/завршен испит се направени на пониско (базично) ниво во споредба со испитните програми за државна матура.

Државната матура во гимназиското, стручното и уметничкото образование е испит со кој ученикот го завршува гимназиското, стручното или уметничкото образование. Државна матура може да полага кандидат кој ја завршил последната година на гимназиското, стручното, односно уметничкото образование. Државна матура може да полага и кандидат кој претходно положил училишна матура во гимназиското образование или училишна матура во уметничко образование или завршен испит во стручно образование, но не во истата учебна година.[25]

Државната матура се состои од: задолжителен дел – еден наставен предмет (македонски јазик и литература, албански јазик и литература или турски јазик и литература, зависно на кој јазик се следи наставата); изборен дел - три општообразовни наставни предмети во гимназиско образование (во стручното образование и во уметничко образование два општообразовни наставни предмети и еден стручен предмет) и проектна задача од еден наставен предмет или од една образовна област. [26]

На кандидатот од гимназиско образование кој го положил задолжителниот дел од државната матура, еден од изборните предмети и проектната задача по негово барање му се издава диплома за положена училишна матура.

Начинот на полагање и оценување на резултатите на учениците на испитите во државната матура уредено е со Правилник за начинот на полагање и оценување на резултатите на учениците на испитите во државната матура во гимназиското, стручното и средното уметничко образование.[27] Согласно член 15 став 6 од Законот за Државниот испитен центар[28] донесен е Правилник за процедури за тајноста на подготовката, печатењето, дистрибуцијата, чувањето и оценувањето на испитниот материјал од март 2014 година.

---

[25] Член 2 од Правилник за начинот на полагање и оценување на резултатите на учениците на испитите во државната матура во гимназиското, стручното и средното уметничко образование („Службен весник на РМ“ бр.66/2010).

[26] Член 5 од Правилник за начинот на полагање и оценување на резултатите на учениците на испитите во државната матура во гимназиското, стручното и средното уметничко образование („Службен весник на РМ“ бр.66/2010).

[27] („Службен весник на РМ“ бр. 66/2010).

[28] („Службен весник на РМ“ бр. 142/2008, 18/2009, и 41/2014).

4.4. Програма за изградба и реконструкција на средни училишта во Република Македонија

Клучните политики во средното образование се поврзани со инвестирање во унапредувањето на образовната инфраструктура. Министерството за образование и наука секоја година предлага Програма за изградба и реконструкција на средни училишта во Република Македонија, согласно која ги спроведува активностите во тековната година. Програмата е изготвена во согласност со препораките за подобрување на енергетска ефикасност и реалните потреби на средните училишта во склоп на одобрените буџетски средства за таа намена во Министерството за образование и наука. Очекувани влијанија од овие програми се подобрување на просторните услови за одвивање на воспитно - образовниот процес, подобрување на енергетската ефикасност и намалување на трошоците за обезбедување на енергија.

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е да даде оценка на откриените ризици како и да понуди можности за подобрување на Ефективноста на програмите и мерките насочени кон развој на средното образование. Со ревизијата на успешност ќе се постигне подобрување во: имплементацијата на законите, стандардите, процедурите, создавање системска рамка за правилно функционирање и евалуирање на висококвалитетен систем на средно образование во Република Македонија, осовременување на наставните програми, континуирана обука на наставниот кадар, обезбедување на услови во СУ, воведување на современи методи на настава и учење, градење на јасни стандарди при следењето и вреднувањето на сите субјекти вклучени во образовниот процес, како и овозможување на личен и професионален (кариерен) развој на секој поединец во образованието.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година на тема: „Ефективност на програмите и мерките насочени кон развој на средното образование во РМ“ со цел да дадеме одговор на прашањето:

„ Дали програмите и мерките за развој на средното образование се ефективни и се насочени кон унапредување на квалитетот на воспитно - образованиот процес на средното и средното стручно образование и образовните излези на учениците во РМ“.

Со ревизијата на успешност опфатени се следните области:

- Законска регулатива и стратешки документи (дали е донесена целосна законска и подзаконска регулатива од областа и дали се донесени стратешки документи за развој и унапредување на средното образование во целост во РМ);
- Наставни програми, практична обука, наставен кадар и опремување на средните училишта;
- Програми за изградба и реконструкција на средни училишта;
- Бесплатен учебник и бесплатен превоз, како дел од концептот на бесплатно средно образование;

- Подобрување на квалитетот на средното образование преку систем за осигурување на квалитет со посебен осврт на интегралната евалуација, самоевалуација, екстерно тестирање и полагање на државна матура;
- Организациска поставеност на институциите надлежни за развојот, унапредувањето и надзорот на средното образование во Република Македонија.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени :

- Министерството за образование и наука во Секторот за основно и средно образование, Сектор за европски интеграции, Сектор за општи работи и поддршка на министерот во одделение за капитални инвестирања;
- Педагошката служба како орган во состав на Министерството за образование и наука;
- Бирото за развој на образованието;
- Центарот за стручно образование и обука;
- Државниот испитен центар;
- Државниот просветен инспекторати
- Средни училишта (АСУЦ „Боро Петрушевски“; СУГС „Владо Тасевски“; СЕТУГС „Михајло Пупин“; СУГС „Георги Димитров“; ДМУ„8 ми Септември“; СУГС “Браќа Миладиновци“ и ДСУТУ „ Лазар Танев“)

Ревизијата достави прашалници до сите 103 јавни средни училишта во РМ со цел добивање на информации за начинот на организацијата, функционирањето и управувањето на средните училишта, како дел од системот на воспитанието и образованието на учениците од средно образование. При тоа добиен е одговор од 75 училишта или 72,82% од вкупниот број на училишта.

2.2.Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2011 до 2014 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија на успешност претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка за функционирање на организации, програми, активности или функции со цел обезбедување информации за подобрување на јавната отчетност и олеснување при носење на одлуки од страна на оние кои имаат одговорност да преземат или иницираат корективни дејствија.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за унапредување на Ефективноста на програмите и мерките насочени кон развој на средното образование, носење на одлуки од страна на надлежните институции кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност следевме пристап ориентиран кон резултати и планирани остварувања, односно дали програмите и мерките се извршуваат според својата намена. Со фокусирање главно на барањата, намерите, целите и очекувањата на Министерството за образование и наука со цел на развивање на ефикасен образовен систем во средното образование во РМ.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ревизија на успешност со: разгледување на законска регулатива, подзаконски акти, стратешки документи, пребарување низ стручната литература за запознавање со темата од областа на средното образование, вршење на физичко набљудување, разговори и интервјуа, анализа на приложената документација, вршење на компаративни анализи како и заклучоци кои произлегоа од наведените техники.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 09.03.2015 до 31.07.2015 година. Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е 2011 – 2014 година, од тим на Државниот завод за ревизија во состав:

- м-р Лилјана Стојанова, помошник на главниот државен ревизор и овластен државен ревизор;

- Бранко Смилевски, раководител на ревизија и овластен државен ревизор;
- Елена Грнарова, виш ревизор и овластен државен ревизор;
- Лила Зафировска, виш ревизор и овластен државен ревизор;
- Халит Рамадани, помлад ревизор.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 17.08. 2015 година.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради: стекнување информации за комплетноста на законската регулатива од областа на средното образование во РМ, оценка на потребите за развој на стратегии за зголемување на квалитетот на образованието преку осовременување на наставните програми, континуирана обука на наставниот кадар, воведување на современи методи на настава и учење, градење на јасни стандарди при следењето и вреднувањето на сите субјекти вклучени во образовниот процес, како и овозможување на личен и професионален (кариерен) развој на секој поединец во образованието. Организациона поставеност, кадровска екипираност, функционирање на институциите надлежни за развојот, унапредувањето на воспитанието и образованието и надзорот на средното образование во Република Македонија. Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме дека со продолжување на ревизијата на успешност ќе се постигне подобрување во делот на ефективноста на мерките и програмите насочени кон развој и унапредување на квалитетот на воспитно - образованиот процес на средното и средното стручно образование во Република Македонија.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1.Законска регулатива и стратешки документи

Во рамки на ризичната област Законска регулатива и стратешки документи и ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со: усогласеност на стратешките документи со законските и подзаконските акти, за ефикасно креирање на политики за зголемување на квалитетот на средното образование во РМ и каква е взаемната комуникација, соработка и координација меѓу институциите одговорни за средното образование во РМ.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби:

1.1. Подзаконски акти за подготовка, изработка и одобрување на учебници

1.1.1. Согласно член 30 од Законот за учебници за основно и средно образование[29], во рок од 6 месеци треба да бидат донесени сите подзаконски акти со кои треба да се уреди комплетната постапка за подготовка, изработка и одобрување на учебници за основното и средното образование. Ревизијата ги утврди следните состојби:

- Министерот на Министерството за образование и наука нема донесено Програма за издавање на учебници, согласно член 12 од Законот за учебници за основно и средно образование, која ја изработува Бирото за образование во соработка со Центарот за стручно образование и обука и со Центарот за образование на возрасни.
- Педагошката служба врз основа на донесена Програма за издавање на учебници, треба да објави конкурс за издавање на учебници одделно за секое одделение и предмет. Во конкурсот се утврдуваат условите кои треба да ги исполни авторот и стандардите што треба да ги исполни учебникот.

Од причина што наведената програма не е донесена, сепак педагошката служба до сега сите конкурси за издавање на учебници ги има спроведено врз основа на член 14 од истиот закон.[30]

[29] Законот за учебници за основно и средно образование („Службен весник на РМ“ бр. 98/08, бр. 99/09, 83/10, 135/11, 46/12, 24/13, 120/13, 29/14).

[30] Член 14 од Законот за учебници за основно и средно образование, Педагошката служба објавува конкурс за нов учебник по соодветниот предмет при донесување на нов наставен план и програма или ако се врши изменување и дополнување на повеќе од 30% на наставниот план и програма, педагошката служба објавува конкурс за нов учебник по соодветниот предмет.

- Во ноември 2013 година Бирото за развој на образованието има изработено Предлог програма за издавање на учебници истата е доставена на разгледување до Педагошката служба при што се дадени определени забелешки по истата, но истата до денот на вршење на ревизијата не е донесена.

- Не е донесен Правилник за начинот на избор, именување и разрешување на членовите на рецензентската комисија и начинот на работа на рецензентската комисија утврдено со член 16 став 6 од Законот за учебници за основно и средно образование, од страна на министерот на Министерството за образование и наука.

- Педагошката служба најдоцна до крајот на март во тековната година[31] по конечноста на решението за одобрување и употреба на учебникот треба да објави каталог на одобрени учебници за употреба на веб страницата на Министерството за образование и наука. Ревизијата констатира дека Министерот на Министерството за образование и наука нема донесено и Правилник за формата и содржината на каталогот на одобрени учебници за употреба.

Наведените состојби влијаат на функционирањето на постапката за подготовка, изработка и одобрување на учебници за основното и средното образование, а со тоа и на ефективноста на остварување на мерките и политиките за концептот бесплатен учебник.

1.1.2. Владата на Република Македонија во 2008 година, има формирано Национална комисија за учебници составена од 21 член со мандат од 2 години со право на уште едно именување.[32] Комисијата распишува Јавен оглас за рецензентски комисии за ракописи за учебници, врши избор од пријавените кандидати, до министерот на Министерството за образование и наука доставува конечна листа на избрани ракописи на учебници и врши и други надлежности утврдени со закон.[33] Мандатот на Националната комисија за учебници е истечен во 2013 година, кое има влијание на завршување на предметите кои се во постапка на одобрување, како и континуирано издавање на учебници за сите наставни предмети по кои сеуште нема одобрено учебник.

Во текот на ревизијата назначена е Национална комисија за учебници со решение од министерот од 07.07.2015 година. Од тие причини ревизијата не дава препорака за оваа утврдена состојба.

[31] Согласно член 17 став 29 од Законот за учебници за основно и средно образование.

[32] Согласно член 7 од Законот за учебници за основно и средно образование („Службен весник на РМ“ бр. 98/08, бр. 99/09. 83/10, 135/11, 46/12, 24/13, 120/13, 29/14).

[33] Согласно член 9 од Законот за учебници за основно и средно образование.

1.2. Државен испитен центар

1.2.1. Согласно член 3 од Законот за државниот испитен центар утврдени се надлежностите на ДИЦ. Со извршената ревизија кај овој субјект ги констатиравме следните состојби:

- ДИЦ нема изготвено Национална програма за евалуација на основното и средното образование согласно со европските стандарди и национален акциски план и динамика за нејзино реализирање[34].
- ДИЦ нема изготвено Национален извештај за работа на наставниците и стручните соработници од основните и средните училишта согласно со резултатите од екстерното проверување, самоевалуација, интегрална евалуација и евалуација на професионалните досиеја, кој треба да се доставува до Министерството за образование и наука.
- ДИЦ треба да ги прибере обработи и да изврши анализа на резултатите од екстерното проверување на постигањето на учениците во основното и средното образование, но наведената анализа не се изготвува.

Со анализата на резултатите од екстерното тестирање, треба да се добие сознание за степенот на исполнување на стандардите во образованието. Анализата треба да овозможи согледување на одредени слабости во воспитно образовниот процес во РМ. На овој начин би се добиле информации за повеќе параметри кои им се од интерес на надлежните институции при стратешко планирање на развојот на средното образование. Овие информации треба да послужат на одговорните субјекти за средното образование (МОН, ДИЦ, БРО и ЦСОО) за изнаоѓање на нови, поефикасни образовни модели и креирање политики кои ќе водат кон подобрување на квалитетот на образованието.

1.3. Надлежности и обврски на Бирото за развој на образованието и Центарот за стручно образование и обука

1.3.1. Со направената анализа на законската регулатива која го регулира работењето на ЦСОО и БРО ревизијата го утврди следното:

- Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО) изготвува и предлага : наставни планови и програми за стручните предмети за стручното образование и обука, концепции за сите видови на стручно образование и обука и испитни програми за завршен испит и државна матура, и истите ги доставува за мислење до БРО.[35] Ова

[34] Член 3 став 2 и 3, 12 и 13 од Законот за државниот испитен центар.

[35] Член 7 и 32 од Закон за стручно образование и обука.

не е во согласност со утврдените надлежности на Бирото кое е надлежно за областа на гимназиското образование, уметничкото образование и општообразовните предмети во средното стручно образование согласно член 7 од Законот за бирото за развој на образованието, а не и за сите видови на наставни планови и програми од стручно образование.

Колизијата во законската регулатива, предизвикува судир на надлежности на институциите и ја успорува реализацијата на законските одредби во делот на наставните планови и програми за средните училишта.

1.4. Совет за стручно образовани и обука

1.4.1. Советот за стручно образовани и обука е основан од Владата на Република Македонија во мај 2008 година (нов Совет е именуван во август 2013 година), со мандат од 5 години и е советодавно тело кое предлага стратешки прашања кои се однесуваат на политиката на развој на стручното образование и обука.

Од страна на Советот за периодот 2011- 2015 година поради немање кворум за работа не е донесена Годишна програма за работа за 2013 година, додека Извештај за работа не е усвоен за 2012 и 2013 година.

Работата на Советот не е усогласна со Деловникот за работа во следните аспекти:

- во текот на 2009, 2010 и 2011 година на пет члена им е престанат мандатот (два члена од МОН, Министерство за финансии, Министерство за труд и социјална политика и Министерство за економија). Во текот на 2011 и 2012 година не се именувани нови членови на местата на членовите на кои им е престанат мандатот.
- во 2011 година одржани се 8 седници, а во 2014 година одржани се 6 седници, што не е во согласност со Деловникот.[36]

Горенаведените состојби упатуваат на постоење на слабости во работењето на Советот, кои ја доведуваат во прашање основната цел за која е формиран, а која се однесува на предлагање стратешки прашања на политиката на развој на стручното образование и обука.

Во насока на подобрување на стратешката советодавна функција во ССО, во Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020, во 2013 година предвидено е спојување на Советот за стручно

[36] Во точка 2.4 од Деловникот за работа на Советот за стручно образование и обука (пречистен текст) број 02-256 од 28.02.2014 година „седниците се одржуваат најмалку еднаш месечно„.

образование и обука и Советот за образование на возрасни, што до сега не е спроведено.[37]

2. Наставни програми, практична обука, наставен кадар и опремување на средните училишта

Во рамки на ризичната област која третира прашања од наставните програми, практичната обука, наставниот кадар и опремувањето на средните училишта, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со изготвувањето и промената на наставните планови за средното стручно образование, изведувањето на практичната обука на учениците, начинот на професионалното усовршување на наставниот кадар и степенот на опременост на средните училишта.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби:

2.1. Наставни програми

2.1.1. Промените на наставните планови и програми не се донесуваат врз база на сеопфатни информации, односно отсуствуваат детални анализи за развој на одделна област, подрачје на труд, достигнувања во науката и технологијата.

Врз основа на Методологијата за изработка на стандардите на занимања (2009 год) во рамки на Твининг проектот [38] (од 2011 – 2013 година), изработени се 51 стандард на занимања за 13 профили/стручни квалификации. Наставните програми за реформираното три годишно образование се изработени врз основа на овие стандарди. Со поддршка на Британскиот совет се изработени 28 стандарди на занимања за три годишно и четири годишно стручно образование. По иницијатива на работодавачи изработени се уште 7 стандарди на занимања (наменски исклучиво за изработка на посебни програми за образование на возрасни).

Центарот за стручно образование и обука треба да продолжи со активностите за реформа на средното стручно образование за занимања според искажаните потреби на пазарот на трудот. Во тие рамки треба да се изработуваат наставни

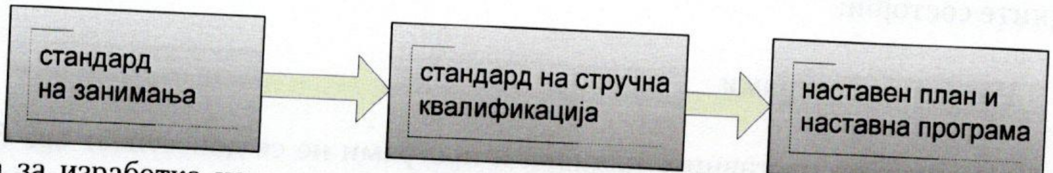
[37] Во Акциски план, цел Г1. Подобрување на ефикасноста на националната рамка за владеење/управување со и поддршка на СОО (Governance), мерка 5. Подобрување на стратешката советодавна функција во СОО предвидена е активност за спојување на Советот за стручно образование и обука и Советот за образование на возрасни, рок 2013 година.

[38] „Поддршка на модернизација на систем на образование и обуката„ IPA IV Компонента (МК /2007/IB/SO/03).

планови и програми за образовни профили за кои ќе се изработат стандарди на занимања според искажаните потреби на пазарот на трудот.

За заокружување на реформираното три годишно образование предвидени се активности во наредниот период за: изработка на околу 65 стандарди на занимања и околу 20 стандарди на стручни квалификации (образовни профили), преку ИПА проект 4-та компонента (во тек е избор на провајдер).

2.1.2. Изготвувањето на Наставните програми за четири годишното стручно образование не е засновано на стандарди на занимања бидејќи во тој период наставните планови и програми не се базираа на стандарди на занимања. Процедурата за изработка на образовните документи би требало да биде по слениот редослед: стандард на занимања, стандард на стручна квалификација, наставен план и наставна програма.[39]



Основа за изработка на програмските документи (наставните планови и програми) претставуваат стандардите на занимањата.
Стандардот на занимања ја утврдува содржината на стручните квалификации (знаења, вештини и компетенции) но и претставува врска помеѓу пазарот на трудот и образованието. Развивањето на стандардите за занимања мора да биде по принципот на социјален дијалог и во нивната подготовка треба систематски да се вклучуваат сите клучни партнери на национално ниво при дефинирање на содржините на занимањата и квалификациите, нивниот степен на сложеност како и потребите на пазарот на трудот во наредните години.

Стандардите на стручни квалификации даваат информации кои се потребите на работодавачите, односно ги дефинираат стручните и клучните компетенции и се основа за полесно вклучување на стручните квалификации во Националната рамка на квалификации во Македонија, како и за нивно позиционирање во Европската рамка на квалификации.

Ефект од оваа состојба е тоа што не се дефинирани: знаењата, вештините, компетенциите и нивна примена, кои учениците треба да ги поседуваат кои ги бара пазарот на трудот, за нивно полесно вклучување на истиот.

[39] Методологија за развој на наставни планови и програми (образовни програми), 2012 година.

За подготовка на стандардите на стручни квалификации, не е изготвена Методологија за развој на стандарди на стручни квалификации за кое ревизијата не дава препорака, од причина што истата треба да се изработи во рамки на проектот со Светска банка за модернизација на техничкото образование.

2.1.3. Не е изготвена целосна анализа за утврдување на оптималната оптовареност на учениците во средното стручно образование во однос на гимназиското образование, изградувајќи заеднички стандарди на оптовареност согласно утврдената цел во Стратегијата за стручно образование и обука. Причина за оваа состојба е што не е покрената иницијатива од страна на Министерството за образование и наука и не се формирани работни групи со утврдување на рокови и активности.

Оптоварувањето и обемот на наставата предвиден со наставните планови и програми е еден од факторите кој ја детерминираат атрактивноста на стручното образование поради тоа што наставните планови и програми се обемни и ги оптоваруваат учениците во средното стручно образование во однос на учениците во гимназиско образование.

Во 2013 година донесена е Стратегија за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020. Со Акцискиот план кој претставува основа за понатамошни реформи во стручното образование и обука, определени се приоритетните подрачја, целите, целните групи, мерките, активностите, индикатори, одговорни институции и временскиот рок. За остварување на целта Подигање на јавната свест за атрактивноста и можностите на ССО, предвидена е мерка - Утврдување на оптималната оптовареност на учениците во ССО, со рок за изготвување 2014 година.[40]

2.1.4. Ревизијата констатира дека ЦСОО нема изготвено Концепција за четири годишно стручно образование (техничко образование) во рамки на која, врз основа на посебна анализа ќе биде утврден соодносот помеѓу општото и стручното образование, а со тоа и застапеноста на општообразовните и стучните предмети и практичната обука во наставните планови за овој вид на образование. Ваквата состојба не е во согласност со член 32 од Законот за стручно образование и обука. Согласно горенаведеното има потреба од ревизија во четири годишното стручно образование (техничко образование), каде се образува најголемиот дел на средношколците, односно распределбата и уделот на практичната настава во

[40] Цел Б1, мерка Б1.1.од Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020.

Овластен државен ревизор

Ревизорски тим:

1.
2.
3.

наставните планови да претрпи измени. Сегашниот удел на општообразовните, стручните предмети и практичната обука во наставните планови се движи[41]:

- општообразовни предмети во рамките од 47% до 51% (само во лични услуги до 55%),
- стручни предмети од 30% до 37%
- практичната настава се движи во рамките од 9% до 13% (само во здравствената струка до 20%), а потребно е зголемување на застапеноста на истата за стекнување на нови знаења, вештини согласно барањата на пазарот на трудот.

Досегашните наставни планови во четири годишното стручно образование се изработувани врз основа на Општиот државен курикулум[42] изработен во рамките на ФАРЕ програмата, кој содржи рамковен наставен план со процентуална застапеност на образовните подрачја. Истиот се однесува за 16 пилот училишта и се базира меѓу другото и на прилагодување на потребите на пазарот на трудот и создавање на човечки ресурси за понатамошно развивање на пазарот на трудот.

Според Општиот државен курикулум во четири годишното стручното образование соодносот меѓу образовните подрачја е следен: општо образование до 45%, стручно-теоретско образование до 35%, практична обука до 10% и изборна настава до 10% .

Според Концепцијата за три годишното образование за занимања[43] соодносот меѓу образовните подрачја е следен: општо образование до 40%, стручно-теоретско образование до 20%, практична обука до 40%.

Според Концепцијата за две годишното стручно оспособување соодносот меѓу образовните подрачја е следен: општо образование до 30%, стручно-теоретско образование до 20%, практична обука до 50%.

Ревизијата не дава препорака со оглед на тоа што во рамки на проектот со Светска банка кој е во подготовка[44] треба да се изготви Концепцијата за четири годишно образование (техничко образование).

2.1.5. Во изработката на наставните програми по стручно теоретските предмети и практичната настава учествуваат покрај советниците од Центарот, претставници од високо образовните институции, наставници од средните училишта, и претставници од работодавачите со цел да се усогласат содржините на наставните програми со потребите на пазарот на трудот.[45] Според надлежните од ЦСОО често пати претставниците од работодавачите учествуваат само формално без значаен

[41] Увид во Наставни планови за образовни профили во струки или група струки во 4годишното стручно образование во Република Македонија, ЦСОО 2007 година.

[42] Општ државен курикулум за реформирано средно стручно образование, април 1999 година.

[43] Концепција на стручно образование за занимања, октомври 2010 година.

[44] „Проект за развој на вештини и поддршка на иновации,„

[45] Увид во наставна програма.

придонес во креирањето на наставните програми. Причини за оваа состојба се: делегирање на несоодветни претставници од работодавачите; презафатеност на работодавачите и недоволна обученост за изработка на наставни програми.

Концепцијата на стручното образование за занимања претставува, првенствено општа рамка и појдовна основа за модернизација на ова ниво на образование. Со истата се дефинираат глобалните односи во стручното образование за занимања како основа за натамошна разработка и операционализација на опфатената содржина во посебни документи, како што се особено: струки или група струки и образовни профили во стручното образование за занимања (иновирани и нови); методологија за изработка на стандарди на занимања; стандарди на занимања; образовни профили; наставни програми; правилник за полагање на завршен испит; систем на стручно усовршување и професионален развој на наставните кадри; систем на обезбедување квалитет во стручното образование; систем на стручни квалификации и друго.

Претходно изнесеното придонесува да има нецелосна усогласеност на содржините од наставните програми со потребите на пазарот на трудот.

2.2.Практична обука

2.2.1. Работодавачите можат да вршат практична обука на учениците (и да бидат верификувани во определените комори) доколку исполнуваат одредени услови во однос на просторот и опремата и соодветно обучен кадар-ментори.[46]

Стручното образование и обука се состои од општо образование, стручно - теоретско образование, практична настава (која го подразбира теоретскиот дел на практичната обука) и практична обука.[47] Воспитно - образовните цели од наставните програми за средното стручно образование и обука се постигнуваат преку повеќе програмски подрачја: општо образование, стручно образование, практична обука, изборна настава, факултативна настава и слободни часови на училиштето. Програмското подрачје практична обука како значаен сегмент од образованието, им помага на учениците да се стекнат со знаења, вештини и способности за вработување, односно потребни општи и професионални компетенции за нивно постепено вклучување во процесот на работа, како во училиштето така и кај работодавачот.

[46] Член 13 од Закон за Стручно образование и обука„Работодавачите можат да вршат практична обука за ученици, доколку ги исполнуваат условите во однос на просторот, опремата и соодветен кадар,,

[47] Член 23 од Закон за Стручно образование и обука.

Во врска со опремата и просторните услови ЦСОО има донесено општ Стандард за опрема и просторни услови кај работодавачите за практична обука на учениците,[48] но нема изработено посебни стандарди за опрема и просторни услови за соодветни струки (општиот стандард треба да е основа за изработка на специфичните стандарди кои треба да ги донесат коморите).

Општиот стандард ја регулира примената на одредбите од законите кои го регулираат делот за изведување практична обука кај работодавачите, соработката меѓу работодавачите и установата за стручно образование. Исто така ги утврдува барањата кои работодавачот треба да ги исполнува: безбедност и максимална заштитата на учениците при ракување и работа со опремата; да е ориентиран кон новите општествено-економски и техничко-технолошки промени; опремата да е во функција на реализација на целите наведени во соодветната програма за практична обука; да е регистриран како правен субјект или како занаетчија, односно вршител на занаетчиска дејност; да е запишан во Регистарот за верификација на работодавачите за практична обука во соодветната комора; да има соодветен простор согласно со дејноста за која е регистриран; да ги исполнува пропишаните минимално технички услови; да ги почитува општите стандарди за работните услови, да обезбеди просторни услови согласно со Законот за безбедност и здравје при работа.

Причина за недонесување на посебните стандарди за опрема и просторни услови за соодветни струки е недостатокот на финансиски средства за работа на работните групи.

Ефект од оваа состојба е спроведување на практична обука на учениците кај работодавачи кои не се верификувани и за кои не е утврдено дали ги исполнуваат условите согласно специфични стандарди во кои треба да се утврдат конкретните услови кои треба да бидат запазени.

2.2.2.Работодавачите за да бидат верификувани за спроведување на практична обука на учениците, неопходно е да исполнуваат одредени услови односно покрај соодветен простор, опрема, треба да имаат и стручен кадар/ментори кои ја спроведуваат практичната обука. Ревизијата констатира дека бројот на сертифицирани ментори е мал ако се има во предвид бројот на средни стручни училишта и бројот на ученици.

[48] Општ Стандард за опрема и просторни услови кај работодавачите за практична обука на учениците, јуни 2014 година. (стандардите за опремата и просторните услови ги изготвува Центарот за стручно образование и обука, а ги донесуваат коморите за својата област).

Во Стандардот за стручен и друг кадар за спроведување на практична обука кај работодавачи од јуни 2014 година[49] определено е кои знаења, вештини, способности, односно компетенции треба да ги поседуваат идните ментори за да можат да работат со учениците кои се обучуваат во компанијата во која тие работат.

За практична обука обучени се, односно со сертификат за ментори се стекнале вкупно 225 ментори (финансирана обука преку USAID YES мрежа 117 ментори, во рамките на Твининг проектот „Поддршка на модернизација на систем на образование и обуката“, IPA IV Компонента (MK/2007/IB/SO/03) вкупно 53 ментори и преку обука организирана од страна на Занаетчиска комора на Република Македонија (ЗКРМ) 55 ментори.

2.2.3. Во Стандардот за стручен и друг кадар за спроведување на практична обука кај работодавачи не е определено колку ученици може да обучува еден ментор. Во словенечкиот документ (Материјални и кадровски услови за верификација на работодавачи за практична обука на ученици)[50] е прецизирано дека еден ментор може да обучува најмногу 3 ученика.

Според податоците на Државен завод за статистика на РМ „Соопштение: Население и социјална статистика„ дадени во табелата подолу учеството на ученици во стручно образование во однос на вкупниот број на ученици во средното образование се движи околу 58%, односно околу 55.000 ученици.

Ученици во средно образование според видот на образованието[51]

Вид на образование	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
	Вкупно	Вкупно	Вкупно	Вкупно	Вкупно
Средно образование/вкупно	94.545	93.843	95.343	94.155	93.064
Гимназиско образование	38.214	38.373	38.527	38.013	37.646
Уметничко образование	854	1.015	1.221	1.071	1.080
Стручно образование	55.477	54.455	55.595	55.071	54.338
СОО ученици како % од сите	58,7%	58,0%	58,3%	58,49	58,39

Во прва година учениците немаат пракса што значи со пракса се опфатени во втора, трета, и четврта година, или околу 41.000, односно еден сертифициран

[49] Стандадот го изготвува Центарот за стручно образование и обука, а го донесуваат коморите по претходно позитивно мислење на Министерството.

[50] MATERIALNI IN KADROVSKI POGOJI-MŠŠ-2011_p1 - javna verzija-2.

[51] Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020.

Овластен државен ревизор

Ревизорски тим:

1.

2.

3.

ментор треба да обучи 180 ученици, што не е можно да се организира и спроведе согласно надлежните од Центарот.

2.2.4. Бројот на комори за верификација на работодавачи кај кои ќе се врши практична/стручна обука на учениците законски е ограничен[52], а истото се рефлектира врз заедничкиот регистар во Центарот за стручно образование и обука кој не е во функција (постои софтвер и хардвер кој треба да обезбеди база на податоци на работодавачите, евиденција на сите ученици и склучени договори со работодавачите).
За верификација на компаниите донесен е Правилник[53],односно заинтересираните работодавачи поднесуваат пријава до комората, а согласно стандардите коморите донесуваат решение за верификација. За учениците кои посетуваат практична обука потребно е да се води регистар на склучени договори согласно Правилник.[54] За периодот поминат на обука се склучува договор за обука меѓу установата за стручно образование и обука, работодавачот и ученикот односно родителот/старателот, со кој се уредуваат условите за обука, работата и надоместокот за работа, а склучениот договор се заведува во Регистарот на комората.

2.2.5.И покрај законската обврска за изведување на практичната настава/ обука[55] на учениците од средните стручни училишта постои незаинтересираност на компаниите за изведување на истата, нивна поголема вклученост и соработка и регистрирање во коморите. Наведената состојба е поради непостоење на дефинирани механизми/стимулациски мерки - поволности[56] и поради обврската да се обезбеди надоместок за ученичката работа.[57] Од друга страна пак за прекршок на работодавачот предвидени се глоби[58]. Ревизијата утврди дека бројот на верифицирани компании кај законски определените комори е многу мал во

[52] Член 7 од Закон за Стручно образование и обука, Министерството за образование и обука има надлежност„ во соработка со Стопанската комора на РМ, Сојузот на коморите на РМ и Комората на занаетчиите на РМ да врши контрола кај работодавачите за исполнетоста на условите за реализација на практичната обука„.
[53] Правилник за формата содржината и начинот на водењето на регистарот за верификација на работодавачите за практична обука на учениците („Службен весник на РМ“ 31/2008.
[54] Правилник за формата, содржината и начинот на водењето на регистарот на ученици што склучиле договори за практична обука со установата за стручно образование и обука и работодавачот („Службен весник на РМ“ 41/2014).
[55] Практична обука опфаќа: практична настава, професионална практика и феријална практика.
[56] Член 15 од Закон за Стручно образование и обука „Работодавачот има право да се стекне со финансиски, царински и даночни олеснувања пропишани со закон„.
[57] Член 15 од Закон за Стручно образование и обука „ работодавачот има обврска да обезбеди надоместок за ученичката работа во согласност со условите пропишани со договорот„.
[58] Член 40 од Законот за Стручно образование и обука.

однос на бројот на работодавачи кај кои се одвива практичната обука на учениците согласно добиените списоци од училиштата.

Фактичката состојба кај коморите е следна:

- Стопанска комора на Македонија води Регистар на работодавачи во кој регистар од 2010 година до сега има регистрирано само 2 работодавачи (во тек е постапка за верификација на третиот работодавач). Исто така Регистар на ученици што склучиле договори за практична обука со установата за стручно образование и обука и верифицираните работодавачи. Комората нема изготвено извештај за склучените договори за практична обука на учениците со установата за стручно образование и обука и работодавачот и го нема доставено до МОН и до ЦСОО (коморите на секои три месеци треба да доставуваат извештај);
- Занаетчиска комора на Република Македонија (ЗКРМ) има 15 регионални занаетчиски комори, не води Регистар на верифицирани работодавачи. Причината е што се уште не се изработени посебни стандарди за опрема и просторни услови за секоја занаетчиска дејност посебно (во тек е процедура за обезбедување на средства за изработка на посебните стандарди за опрема и просторни услови). Така на пример Занаетчиската комора Скопје води Регистар на ученици што склучиле договори за практична обука со установата за стручно образование и обука и работодавачот, но има договори кои не се евидентирани во Регистарот, така да бројот на склучени договори не е соодветен со бројот на ученици кои одат на практична обука кај работодавачите.

2.3. Наставен кадар

2.3.1. Една од надлежностите на Бирото за развој на образованието е да организира и спроведува активности за професионалниот развој на воспитно образовните и раководни кадри. Истите треба да се темелат на анализи[59] врз основа на кои треба да ги утврди потребите за развој, да организира тематски дискусии, да изработува долгорочен план за потребите за обука, долгорочен и годишен план на активности за обука на воспитно образовниот и раководниот кадар.[60] Во рамки на Проектот за модернизација на образованието преку Светска банка се спроведени две анализи на потребите за обука на наставниците.

Ревизијата утврди дека, не се изготвува Долгорочен план за потребите за обука на воспитно - образовниот и раководниот кадар.

---

[59] Извештај за анализата на потребите за обука на наставниците, Министерството за образование и наука, Бирото за развој на образованието, октомври 2008 година, со опфат на 94 средни училишта. Целта на анализата е да се зајакне и подобри образовниот систем во РМ преку идентификување на потребите и дефинирање на подрачјата за обука за потребите на кадарот во училиштата.

[60] Закон за Биро за развој на образование член 6 и 8.

Според надлежните во МОН и БРО нема систем за следење на обуките, колку истите се спроведуваат во пракса и нема обуки кои се спроведуваат во континуитет.

Обуките кои се спроведуваат се организирани од БРО од акредитирани понудувачи на обуки и услуги кои се планираат на годишно ниво. Истите се приоритет на Владата на РМ, а темите за обука се во функција на тековните реформи кои се спроведуваат, а за кои се обезбедени финансиски средства во Буџетот на РМ. Обуки се спроведуваат и од страна на советниците од БРО кога се имплементираат нови наставни програми и обуки во соработка со странски донатори.

Ваквата состојба има влијание на квалитетот на воспитно - образовниот процес, односно на квалитетот на: наставниот кадар, наставата, организацијата и раководењето на работата во училиштата.

За горенаведените состојби ревизијата не дава препорака поради тоа што со носење на Законот за наставници во основните и средните училишта[61] и Законот за академија на наставници[62], Бирото за развој на образованието со Министерството за образование и наука работи на изнаоѓање на модел на финансирање на обуки за развој на наставниот и раководниот кадар, а во тек се активности за усвојување на предлог Правилници од страна на министерството за образование и наука.

Во текот на ревизијата министерот за образование и наука донесе Правилник за основните професионални компетенции на наставниците во основните и средните училишта по подрачја.

2.4. Опремување на средните училишта

2.4.1. За вршење на средното образование воспоставени се нормативи и стандарди но и покрај тоа состојбата со опременост на дел од средните училишта не задоволува. Со анализа на одговорите на прашалниците доставени до училиштата и посетите на дел од стручните училишта ревизијата констатира дека: во некои училишта не е доволен бројот на кабинети: опремата со која располагаат делумно соодветствува со потребите за изведување на практична настава/обука согласно реформираните наставни планови и програми за СОО и потребно е доопремување со ИТ опрема односно има недостиг на информатичка опрема (компјутери, лцд проектори). Дел од училиштата имаат проблем со: тековното одржување на постојната и ново набавената опрема,

[61] Закон за наставници во основните и средните училишта („Службен весник на РМ“ бр.10/2015).
[62] Закон за академија на наставници („Службен весник на РМ“ бр.10/2015).

снабдувањето со потрошен материјал за изведување на вежби и практична обука и библиотеките се слабо снабдени со стручна литература или располагаат со стара стручна литература. Прилог 1 - фотографии за нецелосно опремени училишта.

Дел од стручните училишта се добро опремени од аспект на лаборатории, професионални машини и нагледни средства поврзани со специфичната струка. Прилог 2 - фотографии за опремени училишта.

Во 2010 година спроведено е истражување од страна на МОН, ЦСОО, АВРМ со помош на ЕТФ (Европска Тренинг Фондација) кое покажало дека училиштата имаат потреба од подобрување на состојбата со лаборатории, работилници, нагледни објекти (фарми, земја и слично), опрема и перманентно обновување на потрошните материјали кои ги користат училиштата во своите кабинети и лаборатории при реализацијата на училишната практична обука на учениците. Утврдено е исто така дека дел од опремата, особено лабораториските уреди и машините за практична настава не одговараат на опремата која денес се практикува во компаниите.[63]

Горе наведените состојби во однос на опремувањето се потврдени и со Стратегијата[64] која ја изготви Градот Скопје за средните училишта што се во негова надлежност. За надминување на постоечките слаби страни во делот на опремувањето во образованието со Акцискиот план од Стратегијата дефинирани се стратешките цели за интервенција и приоритетните активности за развој на средното образование кои треба да се преземат во следните области: обезбедување средства и наставни помагала за редовната настава; обезбедување средства и наставни помагала за вонаставни активности; опремување на работилниците за изведување практична настава со средства и наставни помагала и опремување на лаборатории по природни науки со средства и наставни помагала.

Во рамки на проектот со Светска банка предвидено е опремување на стручните училишта, по изработката на наставните планови и програми, односно во завршната фаза од реализацијата на проектот. Проектот трае три години, а ќе започне на почетокот на октомври 2015 година.

---

[63] Колаборативна евалуација на реформираното четиригодишно средно стручно образование, МОН, Европска Тренинг Фондација, Центарот за стручно образование и обука, Скопје мај 2010 година.

[64] Локална Стратегија за развој на средното образование (2012 - 2016), Акциски План за имплементација на Стратегијата за развој на средното образование во Град Скопје за период од 2012 – 2014 и Финансиски План за имплементација на Стратег ија за развој на средното образование во Град Скопје, ноември 2012 година.

Ревизорски тим:

1. __________
2. __________
3. __________

Овластен државен ревизор

2.4.2.Во 2008 година од ЦСОО изработени се посебни нормативи за опрема и наставни средства по струки за четири годишното образование за сите струки.[65] Во постојните посебни нормативи не е извршено дополнување со опрема и наставни средства за новите образовни профили (вкупно 9 отворени по 2008 година).[66] Во педагошките стандарди според кои се одвива воспитно образовниот процес во средните училишта спаѓаат и нормативите за обезбедување на опрема, наставни средства и материјали.

Обезбедувањето на училиштата од средното образование со простор, опрема, наставни средства и материјали предвидено е со:

- општиот норматив и нормативи за секој наставен предмет од општо образование; [67]
- посебни нормативи по струки, за стручно-теоретски предмети и практичната обука.[68]

Со нормативите се влијае врз квалитетот на воспитно образовната работа на постигнување на целите, создавање и воедначување на условите за работа. При нивната изработка се има во предвид современата дидактика, постојната опременост на училиштата и брзиот развој на технологијата и техниката.

2.4.3. За три годишното образование за занимања нема изработено посебни нормативи за опрема и наставни средства.[69] Причина за оваа состојба е, малиот број на реформирани образовни профили (има само 12 реформирани).

Се планира (во рамки на ИПА проектот) целосно реформирање на сите образовни профили и изработка на посебни нормативи за опрема и наставни средства.

Во врска со опремувањето на средните училишта за три годишното образование идентификувани се проблемите, а во рамки на ИПА проектот направено е мапирање за состојбите на опремата во средните стручни училишта, направен е избор на експерти за проектот за опремување на стручните училишта за изработка на техничка спецификација за набавка на наставна опрема за реформираните три годишни образовни профили.

[65] Увид во дел Норамитивите (градежно-геодетска и земјоделско-ветеринарна струка), 2008 година

[66] Увид во листа на образовни профили во 4 годишно, 3 годишно и 2 годишно образование, 2015 година

[67] Општ норматив за обезбедување за гимназиите и училиштата за средно стручно образование и обука со простор, опрема, наставни средства и помагала, март 2002 година.

[68] Увид во дел Норамитивите (градежно-геодетска и земјоделско-ветеринарна струка), 2008 година.

[69] Увид во наставна програма за практична настава за образовен профил градинар-цвеќар, 2013 година.

3. Програми за изградба и реконструкција на средни училишта

Во рамки на ризичната област која третира прашања поврзани со Програмите за изградба и реконструкција на средните училишта, ревизијата имаше за цел да даде одговор на прашањата поврзани со начинот на реализација на истите, односно да утврди дали има воспоставено процедури, дефинирани критериуми за распределба на средствата одобрени за оваа програма и други прашања поврзани со изградбата и реконструкцијата на училиштата.
Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби:

3.1. Во периодот 2011 - 2014 година од страна на МОН реализирани се годишни програми за изградба и реконструкција на средни училишта, а финансирањето на активностите содржани во програмите се во рамките на одобрениот буџет. При тоа ревизијата го констатира следното:

- Во 2011 година Програмата за изградба и реконструкција на средни училишта е по субјект (со планиран износ на средства за реконструкција според барањето на училиштето). При реализација на програмата се јавуваат проблеми бидејќи планираната вредност не содејствува со состојбата на терен, од тие причини не може да се реализира санацијата/реконструкцијата, тоа води кон потреба од нови набавки и од измена на програмата по неколку пати во текот на годината.

- Во 2012 и 2013 година во Програмите се наведени училиштата што се опфатени со истата со вкупна вредност за сите активности, а не по субјект.

- Во 2014 година се спојуваат програмите за реконструкција и изградба при што поголем дел од средствата се потрошени за изградба, а за реконструкциите останува помалку средства.

- Изготвувањето на годишните програми за реконструкција и изградба на средните училишта е врз база на барањата од средните училишта и ЕЛС и извештаите од терен на одделението за инвестиции, Заклучоци од Влада на РМ и други анализи. По извршениот увид во поголем број од барањата за реконструкции и изградба кои се изготвени од средните училишта или од ЕЛС, констатиравме дека до МОН во поголем број се доставуваат некомплетни барања и не ги содржат сите потребни информации и документи за нивна обработка од страна на одделението за инвестиции во МОН. Ваквата состојба ја отежнува работата за

изготвување на Програмите и оневозможува оние барања кои реално имаат потреба да се имплементираат во програмите.

Според извршената анализа на одговорите добиени од дел од средните училишта констатирано е дека просечна старост на средните училишта во РМ е 50 години, а најчести потреби за реконструкција на училиштата се кровните конструкции, подовите, фасадите, тоалетите, термо изолацијата, прозорците и вратите притоа запазувајќи ги енергетско ефикасните потреби на училиштата.

3.2. Со извршените истражувања и анализи ревизијата констатира дека во периодот 2011 - 2014 година, со реализацијата на годишните програми за изградба и реконструкција изградени се 3 нови средни училишта (едно од нив е прикажано на слика 3.1.) извршена е доградба на 2 средни училишта и реконструирани се 21 средно училиште. Со средства од гранд[70] и заем[71] извршени се 13 реконструкции и изградени се 6 нови сали на средни училишта.

За потребите на програмите за изградба и реконструкција на средни училишта од средствата на буџетот на РМ се обезбедени средства, а процентот на реализација на програмите е презентиран во следната табела:

Во 000 денари

	Изградба			Реконструкција			Изградба и реконструкција
	2011	2012	2013	2011	2012	2103	2014
Буџет	32.456	48.000	40.800	37.856	17.000	24.000	63.500
План	26.456	48.000	40.800	37.856	17.000	24.000	63.500
Реализација	11.000	34.743	20.136	35.211	16.820	18.811	62.668
% на реализација	41.6	72.4	49.3	93	99	78.4	98.7

Извор на податоци: сметководствена евиденција на МОН.

[70] Склучен Договор бр. F/P 1611(2007) од 22.0ктомври 2012 – за грант во износ од 2.000.000 евра, за реконструкција на 10 основни школи во 10 општини за период од 2011 – 2014 година и 1.000.000 евра за реконструкција на 6 средни училишта.

[71] Склучен Рамковен договор на заем со Советот на Европска банка (CEB) за развој 1732(2011) и Министерството за финасии LD 1611 склучен во 2009 година кој се однесува на изградба на 30 спортски училишни сали во средни училишта, реконструкција на 7 средни училишта и набавка на спортска опрема за салите.

Од наведената табела за процентот на реализација на програмите може да се утврди дека во одредени години процентот на реализација на програмите е мал од причини што се јавуваат проблеми при реализацијата на договорите за градба со економските оператори кои неквалитетно и ненавремено ги извршуваат договорите за изградба, раскинување на договорите, активирање на банкарски гаранции и избор на нови економски оператори кои ја продолжуваат изградбата на средните училишта. Надлежните лица задолжени за реализација постапувале согласно законската регулатива и договорите.

Слика 3.1. Внатрешен дел во ново средно училиште во општина Шуто Оризари

4. Бесплатен учебник и бесплатен превоз, како дел од концептот на бесплатно средно образование

Во рамки на ризичната област која третира прашања поврзани со концептот на бесплатно образование: бесплатен учебник и бесплатен превоз, ревизијата имаше за цел да даде одговор на прашањата поврзани со издавањето на учебниците, реализацијата на превозот и проблемите кои се јавуваат во врска со спроведувањето на истите.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се

следните состојби:

4.1.Бесплатен учебник

4.1.1. Од септември 2009 година е воведена мерката бесплатен учебник за учениците во средното образование. Согласно податоците од МОН за периодот од учебната 2012/2013 година заклучно со 2015/2016 година за набавка на бесплатни учебници за средно образование исплатени се 268.378 илјади денари од Буџетот на РМ. Педагошката служба во декември 2009 година има распишано конкурс за издавање на учебници од прва до четврта година за четири годишното стручно образование. Исто така во февруари 2010 година објавен е конкурс за издавање на учебници за општо образовните предмети од прва до четврта година за четири годишното стручно образование. Ракописот за учебник се изработува според наставниот план и програма за соодветната струка и година на изучување, предмет и Концепцијата за учебник за основно и средно образование. Министерот и авторот на учебникот потпишуваат договор за откупување на авторските права во кој се утврдуваат меѓусебните права и обврски.

Од вкупно 583 предмети по двата конкурса (од 2009 и од 2010 година за општо образовни предмети и стручни предмети за четири годишното стручно образование), одобрени се 324 учебници. Наведените состојби влијаат на целосно остварување на мерката за бесплатен учебник.

Недостатокот од учебници го нагласуваат и училиштата во одговорот на испратениот прашалник при што нагласуваат дека наставниците сами пишуваат материјали-скрипти по наставниот план и програма.

4.2. Бесплатен превоз

4.2.1. Префрлањето на недоволно средства со блок дотациите, воведувањето на средно задолжително образование од учебната 2008/2009 година, како и воведување на бесплатен превоз за учениците, проблемите со јавните набавки и наследените обврски од претходни години се причините што дел од средните училишта и понатаму генерираат обврски. Најголем дел од неизмирените обврски се однесуваат на превоз на учениците 68,2%, што е во надлежност на ЕЛС. Недостатокот на средства е најизразен во општините кои имаат повеќе училишта и опфаќаат повеќе ученици, меѓу кои и ученици од другите општини каде што нема средни училишта, или ја нема струката, односно профилот кој се изучува, бидејќи за обезбедување на превозот е одговорна општината каде средношколците посетуваат настава.

Проблемите во врска со спроведувањето на јавните набавки и реализацијата на превозот утврдени се и од страна на ЗЕЛС (изготвена кратка анализа), а за надминување на состојбите ЗЕЛС има покрената иницијатива за донесување на Правилник за организирање на превозот на учениците во средните училишта и започнати се одредени активности во МОН.[72]

Критериумите според кои се врши распределба на средствата од блок дотации за период 2012-2014 година се непроменети.

Министерството за образование и наука во најголема мерка ги покрива трошоците за финансирање во СОО, врз база на програмите за работа и годишниот буџет кој го одобрува Владата. Финансирањето односно распределбата на средствата од блок дотациите за основно и средно образование по општини и Градот Скопје се врши согласно Уредби за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите за основно и средно образование одобрени од Комисијата, а усвоени од Владата на РМ.

Висината на обврските за превоз по години според добиените податоци од училиштата (прашалник и обврски по добавувачи) е следна:

во 000 денари

2011	2012	2013	2014	2015
64.428	98.208	110.837	111.259	300.948

Прашалникот е испратен до 103 средни училишта, добиен е одговор од 75 училишта или 72,82% од вкупниот број на училишта, при што 25 училишта или 33,33% имаат заостанати обврски.

Според добиените податоци (одговорените прашалници и податоците од сметководствената евиденција за обврските за превоз) ревизијата утврди дека заклучно со 2015 година 25 училишта имаат заостанати обврски за превоз во вкупен износ од 300.948 илјади денари (од кои 3 училишта имаат блокирана сметка од 2011/2012/2014 година за вкупен износ од 47.033 илјади денари). Едно училиште чека судска пресуда за износ од 9.745 илјади денари за обврска која не е евидентирана.

Училиштата ги истакнуваат следните проблеми во врска со превозот: не може да се постигнат реални цени за превозот поради незаинтересираност на

[72] „ Предизвици при јавните набавки за огрев и за превоз на учениците„ Зелс, Гласило, ноември 2013.

добавувачите, стари автобуси, проблеми во зимскиот период особено кај поодалечните села, непочитување на возниот ред, мал број термини за возење за учениците од руралните средини, не им следува месечен билет на учениците кои живеат под 2,5 км од училиштето, а одат на пракса понекогаш и до 20км.

Училиштата кои се во надлежност на Градот Скопје го истакнуваат проблемот со превозот во периодот на одвивање на феријалната пракса која се спроведува во месец јуни, јули и август зависно од потребите на работодавачите, а слободните карти од ЈСП важат до 20 јуни, а во неколку скопски училишта учат ученици од други градови што е проблем при организирање на превозот.

Овие проблеми влијаат на успешна реализација на наставата, реализирањето на практичната обука, феријалната пракса и влијаат на квалитетот на наставата воопшто.

5. Подобрување на квалитетот на средното образование преку систем за осигурување на квалитет со посебен осврт на интегралната евалуација, самоевалуација, екстерно тестирање и полагање на државна матура

Во ова ризично подрачје ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со обезбедување квалитет во образованието со воведување на конкретни стандарди и критериуми за постигања на средните училишта и потребата од зајакнување на одговорноста на наставниот кадар, стручната служба и индиректно на училишниот менаџмент. Најсеопфатниот инструмент за проценка на севкупниот квалитет на училиштата се интегралната евалуација и самоевалуацијата како и полагање на државна матура. Најмногу дебатирано од страна на чинителите во образовниот процес е екстерното оценување. Подолу ќе бидат образложени овие механизми, со акцент на придобивките, како и аспектите кои се препорачува да се ревидираат и подобрат.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби:

5.1.Интегрална евалуација

5.1.1. Со интегралната евалуација државните просветни инспектори вршат надзор на квалитетот на образовниот процес и неговата ефективност во основните и средните училишта, детските градинки, установите за образование на возрасните и установите за образование и оспособување на ученици со посебни образовни потреби.

При тоа се применуваат Индикатори за квалитетот на работата на училиштата[73]. Целта и намената на овие индикатори е да овозможат прецизен увид во работата на образовните институции и да дадат препораки за подобрување.

Секое училиште треба да биде евалуирано еднаш на три години преку теренска посета од страна на просветни инспектори во траење од најчесто три дена и преглед на голем број документи, во седум области[74]. Документите треба да служат како доказ дека одредени активности се реализирани.

Со спроведените интервјуа, извршените анализи од добиените одговори на испратените прашалници до сите средни училишта[75] (во поглед на прашањето колку евалуацијата на нивната работа е објективна), како и увид во извештаите од извршените интегрални евалуации, еден дел од наставниците и стручните соработници сметаат дека:

- Ресурсите на училиштето имаат влијание во вреднувањето на квалитетот за работата на училиштата како што се: недостаток на наставни средства и помагала, недостаток на учебници (особено во средните стручни училишта), застарен и несоодветен библиотекарен фонд, недостаток на фискултурни сали, при што надминувањето и подобрувањето на наведените недостатоци најчесто не зависат од самото средно училиште.
- Оценката што ќе ја добие училиштето има влијание и во вреднувањето на постигнувањето на наставниците.
- Еден дел од наставниците и стручните соработници сметаат дека критериумите според кои во моментов се спроведува проценката на нивната работа се сеопфатни и можат да дадат реална слика за нивните квалитети.
- Други сметаат дека еден час не може да биде репрезентативен за квалитетот на наставникот, а некои од најзначајните аспекти на работата на наставниците се занемаруваат и се ставаат во втор план при што се потребни други мерила, критериуми и пософистицирани форми, методи и постапки на вреднување и за наставниците и за стручните соработници и тоа континуирано во текот на целата година.

---

[73] 2009 година, МОН и Државниот просветен инспекторат подготвија Индикатори за квалитетот на работата на училиштата.

[74] Секоја клучна област содржи одреден број на индикатори за квалитет, а секој индикатор има одреден број на теми кои се однесуваат на одредена активност што се следи во училиштето. За седумте области вкупниот број на индикатори е 28, а вкупниот број на теми е 99.

[75] На сите 103 средни училишта ревизијата испрати прашалници, при што се добиени 75 одговори.

Овластен државен ревизор

Ревизорски тим:
1.
2.
3.

- Како аспекти на кои се дава помалку важност и кои не можат секогаш да се документираат во писмена форма се квалитетот на наставата и учењето кое се случува во училницата како и улогата на наставникот како педагог.
- Потребно е редифинарање на индикаторите за осигурување на квалитет за работата на средните стручни училишта[76].

На ревизијата и беше укажано дека Државниот просветен инспекторат во соработка со Проектот на УСАИД за меѓуетничка интеграција во образованието, врши ревидирање на Индикаторите за квалитетот за работата на училиштата и се врши активност за усогласување со Инструментите за вршење на интегралната евалуација.

Во измените на Индикаторите за квалитетот на работата на училиштата не се менуваат подрачјата и индикаторите, туку се структурираат нови теми и се прават нови описи на постојните теми сè со цел да се овозможи подобро следење на учениците вклучени во воспитно образовниот процес.

Покрај сите горе наведени проблеми, како и ревидирање на Индикаторите за квалитетот на работата на училиштата општ заклучок е дека Интегралната евалуација може да даде вистинска слика за квалитетот на работата на училиштето. Претставниците на училиштата сметаат дека процесот со текот на времето се подобрува, имајќи предвид дека и инспекторите се стекнуваат со искуство, а и училиштата знаат што се очекува од нив и како треба да се подготват.

5.2. Самоевалуација

5.2.1. Училиштата на секои две години спроведуваат самоевалуација на својата работа, преку користење на Индикаторите за квалитетот на работата на училиштата. Врз основа на резултатите од самоевалуацијата, училиштето треба да подготви развоен план за следните две години.

Од спроведените интервјуа и извршените анализи од добиените одговори на испратените прашалници до сите средни училишта во поглед на прашањето за спроведување на самоевалуацијата, може да се заклучи дека училиштата ја спроведуваат во целост и ја разбираат како обврска која не ги оптоварува туку напротив дека им помага да ги разберат перцепциите на различните актери во процесот на образование (покрај училишниот кадар, тоа се родителите, учениците, локалните и централните власти), да проценат до каде се стигнати, што треба да подобрат, кон што да се насочат во иднина. Сепак, училиштата сеуште имаат

[76] Предвидена активност во Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење во 2013 – 2020 година со акциски план, Цел-В1.

тенденција да се фокусираат на потенцирање на добрите аспекти додека им недостасува посериозна самокритика за посочување на послабите страни и слабостите.
Ревизијата не дава препорака од причина што оваа активност се спроведува во целост од страна на училиштата.

5.3.Екстерно проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во средното образование

5.3.1.Согласно Законот за основно и средно образование, екстерното проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во основното и средното образование во Република Македонија е отпочнато да се спроведува во учебната 2012/2013 и во континуитет се спроведува и во учебната 2013/2014 и 2014/2015 година. Екстерното проверување е со две основни цели:

- Да го провери постигањето на успехот на учениците[77] и
- Да го провери степенот на објективност на наставниот кадар[78]

Ревизијата констатира дека со Законот за средно образование не се регулирани одредени прашања во делот на екстерно проверување на постигањето на успехот на учениците во следните аспекти:

- Ученикот при екстерното тестирање може да добие оценка недоволен (1) и истата му се запишува во свидетелството. Ова законско решение е во колизија со член 45 од истиот закон каде што е превидено со кои оценки се оценуваат учениците при што сите оценки се преодни освен оценката недоволен (1). Согласно нашиот образовен систем учениците кои по завршувањето на учебната година имаат три и повеќе негативни оценки не ја завршуваат годината како и учениците кои на поправниот испит во вториот испитен рок добиле негативна оценка[79]. Така да иако оценката недоволен (1) е непреодна, при екстерното тестирање се запишува во свидетелството без да биде дадена можност да биде поправена.
- Со истиот закон е предвидено[80] ученик кој не се јавил на екстерното проверување и истото не го оправдал со медицинска белешка, односно со потврда/доказ за учество на државен или меѓународен натпревар, му се запишува оценката

---

[77] Закон за средно образование член 45 –а став 1 и 2 „ Следењето и проверувањето на напредокот и постигањето на успехот на учениците се врши со интерно и екстерно проверување. Резултатите од екстерното проверување на постигањето на успехот на учениците, училиштето ги запишува во свидетелството за завршена година на образование и истите влијаат врз општиот успех на ученикот:.

[78] Законот за средно образование член 70-а „ Врз основа на резултатите од екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците се оценува објективноста и професионалноста на наставникот во вреднувањето на постигнувањата на успехот на ученикот”.

[79] Член 48 од Законот за средно образование.

[80] Член 45-в став 18 од Законот за средно образование.

недоволен (1) во свидетелството, која влијае на општиот успех на ученикот”.
Согласно наведеното, ученик кој од оправдани прични не се јавил на денот на екстерното тестирање, а особено за ученик кој земал учество на државен или меѓународен натпревар не е предвиден дополнителен термин за полагање во првиот јунскиот испитен рок. Тие ученици мора да полагаат во вториот и последен августовски испитен рок. Ова влијае на рокот за издавање на свидетелство за завршена година на образование.
Оценките од екстерното тестирање имаат влијание на општиот успех на ученикот.
Апликацијата за електронско екстерно тестирање - ЕЕТ (информатичкиот дел од тестирањето) ја развива и администрира надворешен правен субјект по барање на и насоки на Државниот испитен центар. За начинот на избор на предметите за полагање по ученик на ревизијата не и беа презентирани критериуми од страна на Државниот испитен центар

5.3.2.Согласно член 45-в од Законот за средно образование предвидено е ученикот или родителот да има право на писмен приговор до училишната комисија за екстерна проверка (УКЕП)[81] и за тоа го информира Државниот испитен центар (ДИЦ). Улогата на ДИЦ е уредена со Правилник[82] при што е предвидено ДИЦ да изврши проверка на наводите од приговорите и да ја извести УКЕП за оправданоста на истите. За проверката треба да се формираат стручни комисии. Со увид во работата на овие комисии ревизијата ги утврди следните состојби:
- За приговорите добиени за екстерното тестирање за учебната 2013/2014 и екстерното тестирање за учебната 2014/2015 година формирана е комисија од страна на директорот на ДИЦ, но на ревизијата не и беа дадени записници од работата на овие комисии, од причина што истите не се изготвуваат.
- За учебната 2014/2015 година, дел од приговорите се препраќани и до советници од БРО и до ЦСОО како одговорни за конкретен наставен предмет по кој е добиен приговор и покрај фактот што не е предвидено во Правилникот, а исто така тие и не се членови на комисијата.
- Формирањето на комисијата за приговори е од страна на директорот на ДИЦ, а членовите се од редот на вработените од таа установа. Праксата покажува дека поради краткиот рок на приговори (3 дена) составот е подобро да биде од сите установи кои се предлагачи на прашањата (ДИЦ, БРО и ЦСОО).

[81] Согласно член 45-в од Законот за средно образование предвидено е ученикот или родителот да има право на писмен приговор до училишната комисија (УКЕП) и да направи увид на тестот во рок од три дена од денот на соопштувањето на резултатите од екстерното тестирање на ученикот. Ако училишната комисија утврди разлика меѓу објавениот резултат и резултатот содржан во тестот на тестот го зема како конечен резултатот содржан во тестот и за тоа го информира Државниот испитен центар.
[82] Правилникот за процедура за тајноста на подготовката, печатењето, дистрибуцијата, чувањето и оценувањето на испитниот материјал донесен од министерот за образование и наука во април 2014 година.

На ревизијата и беше укажано дека ДИЦ се обратил до МОН како во писмена форма така и усмено за потребата од измени и дополнување на законската и подзаконската регулатива од оваа област, а се со цел решавање и доуредување на сите горенаведени состојби.

5.3.3.Со извештајот од резултатите од спроведеното екстерно проверување на постигањата на успехот на учениците со Законот за средно образование е регулирано:

- Наставниците кои имаат најмали отстапувања во добиените показатели им се зголемува платата за наредната година во траење од девет месеци за 10% од основицата на плата во август[83].
- Наставниците кои три години едноподруго имаат најмали отстапувања во добиените показатели им се исплаќа зголемена плата до престанокот на работниот однос[84].
- Наставник кој по две години од добивањето на стручната помош, повторно ќе биде во групата на наставници кај кои има најголеми отстапувања во добиените показатели, му престанува работниот однос[85].

Согласно Законот за средно образование наставниците се усовршуваат, оспособуваат и напредуваат во звања[86]. Наставникот кој за прв пат се вработува во училиште е со звање наставник - приправник. Наставник - приправник може да напредува во звањата наставник, наставник - ментор и наставник - советник. Покрај законски утврдениот начин за напредување во звања на наставниците, регулирано е доколку врз основа на добиените резултати од екстерното проверување, две години е во наставници кај кои има најголеми отстапувања во добиените показатели, му престанува работниот однос.

Со оваа поставеност на целите на екстерното оценување, може да се очекува дека екстерното оценување може да создаде ситуација во која професорот ќе има тенденција да се движи во рамката на тројки и четворки како средни оценки, бидејќи можностите за отстапки би биле со многу помала веројатност. Наместо да се оценува објективното знаење на учениците, би имало опасност од заклучување средни оценки со кои веројатноста за големи отстапки се намалува, а со тоа се намалува и можноста за добивање на казни, а се зголемува можноста за наградување.

[83] Член 70-а став 8 од Законот за изменување и дополнување на Законот за средно образование („Службен весник на РМ" број 98/2015).

[84] Член 70-а став 8 од Законот за изменување и дополнување на Законот за средно образование

[85] Член 70-а од Законот за средно образование.

[86] Член 69 од Законот за средно образование.

Државна матура

5.4.1. Воведувањето на државната матура е еден од позначајните проекти од областа на образованието во Република Македонија.

Концепцијата за матура и за завршен испит во средното образование во Република Македонија донесена е во октомври 2005 година, а прв пат била успешно реализирана во учебната 2007/2008 година.

Државната матура се воведува во функција на завршен дел на средното образование и има за цел да послужи и за селекција на кандидатите при влез во високото образование. Согласно Законот за високо образование[87] на прв циклус универзитетски студии може да се запише лице кое положило државна матура или меѓународна матура. Но ако на конкурсот во првиот уписен рок не се јават доволен број кандидати кои ги исполнуваат наведените услови, право на упис на прв циклус студии можат да имаат и лицата кои положиле училишна матура во гимназиско/уметничкото образование или завршен испит по завршено соодветно средно образование со четиригодишно траење.

Ревизијата констатира дека, покрај фактот дека државната матура има за цел да послужи и за селекција на кандидатите при влез во високото образование, лице кое положило државна матура може да се запише на универзитетски студии на прв степен и други студии со одложена примена од академската 2017/2018 година[88].

Со тоа што е дозволено во вториот/третиот уписен рок упис со училишна матура/завршен испит, на пазарот на работна сила се јавува недостаток на лица со средношколски квалификации, а исто така тоа влијае и врз квалитетот на високото образование.

Во 2013 година донесена е нова Концепција за државна матура, училишна матура и завршен испит во јавното средно образование според која во рамките на државната матура има три екстерни задолжителни предмети (мајчин јазик, странски јазик и математика за гимназиско и средно стручно образование, т.е. мајчин јазик, странски јазик и историја за учениците од средно уметничко образование). Оваа Концепција е предвидено да се воведе во три фази.

Меѓутоа, во 2014/2015 година поради задолжителноста на предметот математика, се покренаа дебати од страна на заинтересираните страни (ученици и наставници)

[87] Членот 108 став 1 и 2 условите и начинот на запишување на студии од Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр.35/2008).
[88] Согласно член 108 од Законот за високо образование – услови и начин на запишување на студии.

и како резултат на тоа и оваа учебна година државната матура се реализираше според стариот концепт.

6. Организациска поставеност на институциите надлежни за развојот, унапредувањето и надзорот на средното образование во Република Македонија

Во рамки на ризичната област која третира прашања поврзани со организациската поставеност на институциите надлежни за развојот, унапредувањето и надзорот на средното образование во РМ ревизијата имаше за цел да даде одговор на прашањата поврзани кадровската екипираност на институциите и можноста за извршување на утврдените надлежности и други прашања значајни за оваа ризична област.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби:

6.1. Согласно Законот за средно образование[89], екстерното проверување на постигање на успехот на учениците се врши со тестови кои ги изготвува Државниот испитен центар, на предлог на Бирото за развој на образование и Центарот за стручно образование и обука.

Една од надлежностите на БРО е предлагање на ДИЦ тестови за екстерно проверување[90], а исто така една од надлежностите на ЦСОО, утврдени со законот за СОО[91] е да предлага на ДИЦ тестови за екстерно проверување на постигањето на учениците по стручните предмети од средното стручно образование. Тестовите ги доставува најдоцна три месеци пред денот на тестирање.

Со Нацрт записник на Владата на РМ[92] од октомври 2013 година, дадени се предлози за подобрување на квалитетот на електронското екстерно тестирање за следната учебна година. При тоа БРО и ЦСОО се задолжени да го зголемат бројот на изготвени предлог прашања и одговори за екстерно проверување по сите наставни предмети за кое се надлежни. Изготвените прашања се преведени на соодветните наставни јазици и лекторирани, проверени и одобрени и како такви се

---

[89] Согласно член 45-а од Законот за средно образование став 13.

[90] Член 6 став 10 од Законот за Бирото за развој на образование – БРО предлага на ДИЦ тестови за екстерно проверување на постигањето на учениците во основното, гимназиското и уметничкото образование и за општо образовните предмети во средното стручно образование, кои ги доставува најдоцна три месеци пред денот на тестирање.

[91] Законот за СОО во членот 32 се утврдени надлежности на ЦСОО.

[92] Извадок од Нацрт записникот на 163 седница на Владата на РМ одржана на 22.10.2013 година, точката 119 - информацијата за спроведеното екстерно тестирање за учебната 2012/2013 година.

доставени до ДИЦ. За поддршка на електронското екстерно тестирање од страна на советници на БРО и ЦСОО, со помош од студенти волонтери внесени се изготвените прашања во апликацијата за електронско тестирање.

Реализацијата на сите наведени активности не се законски уредени, имено БРО и ЦСОО имаат обврска да предлагаат на ДИЦ тестови за екстерно проверување, а во пракса ги изготвуваат предлог прашањата за базата на прашања во ДИЦ и сите останати активности наведени погоре. ДИЦ има софтверско решение ЕЕТ за изготвување на финалните тестови за екстерно проверување на учениците (30 прашања според тежински нивоа). Поради обемноста на сите активности се врши ангажирање на советници и стручни соработници од сите сектори и надворешни соработници. Наведеното влијае на можноста за извршување на сите останати надлежности утврдени со закон за БРО, а пред се, извршување на советодавно стручната работа за подобрување на квалитетот во воспитно образовните установи. Исто така има влијание на извршување и на другите утврдени надлежности на ЦСОО и БРО согласно Законите.

6.2. Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО) е основан со Одлука на Владата на Република Македонија во 2006 година како јавна установа во која треба да се усогласуваат и интегрираат јавните интереси и интересите на социјалните партнери во стручното образование и обука и ја координира соработката со меѓународните институции и организации во областа на стручното образование и обука[93].

Покрај фактот дека ЦСОО е јавна установа со својство на правно лице основано со Закон, до денот на вршење на ревизијата начинот на финансирање е преку раздел 16002-БРО, програма 4 потпрограма 40 – Развој и подготовка на наставни програми за средно стручно образование и постсредно образование. Овој начин на финансирање не е во согласност со одредбите на член 2 од Законот за Буџетите[94] и има влијае на финансиската самостојност што доведува до ризик за непречено извршување на сите активности и надлежности утврдени со закон.

Согласно Правилникот за систематизација на работните места во Центарот за стручно образование и обука[95] предвидени се 67 работни места во четири сектори и две независни одделенија. Пополнети се 25 работни места, има еден раководител на сектор со решение, а останатите раководители се назначени со овластувања. Од

[93] член 31 од Законот за стручно образование и обука „Службен весник на Република Македонија“ број 71/06 и 117/08.

[94] Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12).

[95] Правилникот за систематизација на работните места во ЦСОО бр.01-1763 од 26.12.2013 година.

предвидените 34 советнички работни места, пополнети се 15, а според систематизацијата е предвидено да има по еден советник за соодветната струка за кое треба да има и соодветно образование.

Со направената анализа ревизијата го констатира следното:

- Во стручното образование постојат 14 образовни струки, со 52 образовни профили во техничкото образование и 36 образовни профили во стручното образование за занимања, со околу 1500 наставни програми. Се случува еден советник да е одговорен за повеќе од една струка и состојбата е следна: советник за земјоделска струка покрива и градежно геодетска струка, советник за професионален и кариерен развој на наставниците и стручните соработници покрива и геолошко – рударска и металуршка струка и шумарско – дрво преработувачка струка, советник за хемиско технолошка струка покрива и графичка струка.

На тој начин, поради недоволната пополнетост, на еден советник му се доделени повеќе струки со што се отежнува неговото работење. Ова има влијание врз квалитетот на извршувањето на задачите од областа на струката за која што е дополнително задолжен, а нема и соодветно образование.

Поради тоа што надлежностите[96] на Центарот за стручно образование и обука се многубројни, недоволната екипираност влијае на ефикасното и квалитетно извршување на работните задачи што се во негова надлежност.

6.4. Во ДПИ[97] предвидени се 236 работни места со 5 сектори и 23 одделенија на ниво на цела територија на РепубликаМакедонија. При тоа пополнети се 94 работни места, има еден раководител на сектор (сектор за инспекциски надзор и оценување на квалитетот на предучилишно образование, основно образование, средно и постсредно образование) и 6 раководители на одделенија. ДПИ во извршување на утврдените надлежности се соочува со материјално технички проблеми од аспект на обезбеден доволен број на службени возила (3- 4), но со расположливите човечки и материјално технички ресурси има извршено вкупно 9.037 инспекциски надзори во 2014 година.

Согласно Законот за инспекциски надзор [98] еден од условите за вршење на должноста инспектор е стручно да се оспособува за извршување на своите работи и работни задачи во согласност со годишната програма за специјализирана обука во областа на инспекцискиот надзор.

[96] Член32 од Законот за стручно образование и обука.

[97] Правилникот за систематизација на работните места во Државниот просветен инспекторат бр.22-295/6 од 28.05.2014 година.

[98] Службен весник на република Македонија бр 50/2010 , член 18 став 5.

Согласно Стратешкиот план на ДПИ 2014-2016 година ДПИ има изготвено Програма за професионален развој за 2014 и 2015 година.

Со цел квалитетно и ефикасно вршење инспекциски надзор, во согласност со стратегијата[99] за понатамошно развивање на инспекцискиот систем во Република Македонија и добрата европска пракса, клучен сегмент во стручното оспособување на кадрите во ДПИ е континуираниот професионален развој на Државните просветни инспектори и другиот стручно-административен кадар (односно унапредување на знаењата и способностите со кои располагаат).

Според изјавата на надлежните од Државниот просветен инспекторат, советниците државни просветни инспектори немаат поминато обуки за: Следење на практична настава во училиште и кај рабододавач како и дидактичка обука. Во Стратегијата за остварување на целта Осигурување на квалитет, предвидена е мерка – Изготвување на инструмент и механизам за следење и контрола на изведувањето на практична обука. Рок за изготвување била 2014 година,[100] за кое инспекторите од ДПИ требале да имаат обука за следење на практичната обука во училиштата и кај работодавачите каде се изведува стручната и феријална обука. Исто така, до сега не се организирани предвидените четири циклуси на педагошко-дидактичка и андрагошка обука на инспекторите, рок во Стратегијата 2013-2015 [101].

6.4. Со Законот за Државниот испитен центар[102] (ДИЦ) е уредено основањето, работата, надлежностите, управувањето, раководењето, финансирањето, надзорот на работата како и други прашања поврзани со работата на ДИЦ. ДИЦ е јавна установа со својство на правно лице.

За извршување на утврдените надлежности, ДИЦ се соочува со финансиска зависност од причина што начинот на нејзиното финансирање е преку раздел 16002-БРО, програма 3 потпрограма 30 - Подготовка и реализација на државната матура иако е јавна установа со својство на правно лице.

Овој начин на финансирање не е во согласност со член 2 од Законот за Буџетите[103], и влијае на финансиската самостојност и на непречено извршување на сите активности и надлежности утврдени со закон.

---

[99] Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020.

[100] Цел В1, мерка В1.3. од Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020.

[101] Цел В1, мерка В1.5. од Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020. Матрица на Акцискиот план за Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотно учење 2013-2020 и

[102] Законот за Државниот испитен центар[102] („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2008; 148/2009 и 41/2014, консолидиран текст).

[103] Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12).

IV. ЗАКЛУЧОК

Опфатот и доказите кои се обезбедени со примена на соодветни техники и методологија се основа ревизијата да го изрази следниот заклучок:

Имајќи ги во предвид досегашните активности на МОН за имплементација на законите, стандардите, процедурите со цел да се создаде системска рамка за правилно функционирање и евалуирање на висококвалитетен систем на средно образование во Република Македонија, на мислење сме дека со донесување и усогласување на законската и подзаконскита регулатива, подобрување на взаемната комуникација, соработка и координација меѓу институциите одговорни за средното образование, осовременување на наставните програми, континуирана обука на наставниот кадар, воведување на современи методи на настава и учење, градење на јасни стандарди при следењето и вреднувањето на сите субјекти вклучени во образовниот процес, како и овозможување на личен и професионален (кариерен) развој на секој поединец во образованието и кадровско доекипирање на институциите ќе се зголемат можностите за подобрување на севкупните состојби на средното образованието во Република Македонија.

V. ПРЕПОРАКИ

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на програмите/мерките насочени кон развој на средното образование во Република Македонија, кои ги даваме во продолжение групирани по субјекти:

Министерство за образование и наука (МОН)

- Министерот на МОН да донесе Програма за издавање на учебници; Правилник за начинот на избор, именување и разрешување на членовите на рецензентската комисија и начинот на работа на рецензентската комисија и Правилник за формата и содржината на каталогот на одобрени учебници за употреба.
- МОН да преземе иницијатива во насока на надминување на колизијата помеѓу Законот за средно образование и обука и Законот за БРО, во делот на доставување за мислење на наставни планови и концепции за сите видови и нивоа на стручно образование и обука.

- Министерот на МОН да покрене иницијатива да се формираат работни групи за изготвување целосна анализа за утврдување на оптималната оптовареност на учениците во средното стручно образование со онаа во гимназиското образование.
- Министерот на МОН да покрене иницијатива за дополнување на Законот за стручно образование и обука, да се конкретизираат/дефинираат бенефициите за работодавачите (финансиски, царински и даночни олеснувања) за да се зголеми нивниот интерес за вршење на практична обука на учениците.
- Министерот на МОН во кординација со одговорното лице на ЦСОО да покренат иницијатива за овозможување јавно приватно партнерство помеѓу средните училишта и приватниот сектор при опремување на училиштата со опрема и наставни средства.
- Владата на РМ во соработка единиците на локална самоуправа да преземат мерки и активности во насока на изнаоѓање на нови решенија за надминување на проблемите со превозот на учениците.
- МОН во соработка со БРО, ЦСОО и ДИЦ да ги разгледа сите аспекти на влијанието на екстерното проверување на напредокот и постигањето на успехот врз општиот успех на ученикот, со основна цел создавање слика за реалните постигнувања на секој ученик подделно.
- МОН во соработка со Министерството за финансии да обезбеди финансирање на ЦСОО и ДИЦ како буџетски корисник од прва линија, со цел обезбедување на финансиска самостојност во извршување на надлежностите.

Државен испитен центар (ДИЦ)

- Директорот на ДИЦ да преземе мерки и активности за:
- изготвување на Национална програма за евалуација на основното и средното образование согласно со европските стандарди и национален акциски план и динамика за нејзино реализирање;
- изработка на национален извештај за работа на наставниците и стручните соработници од основните и средните училишта согласно со резултатите од екстерното проверување, самоевалуација, интегрална евалуација и евалуација на професионалните досиеја;
- анализа на резултатите од проверувањето на постигањето на учениците во средното образование.

Советот за стручно образование и обука

- Советот за стручно образование и обука да носи Годишна програма и извештај за работа за секоја година и да одржува седници најмалку еднаш месечно.

Центар за стручно образование и обука (ЦСОО)

- ЦСОО да продолжи со изработка на стандарди на занимања за стручното образование со различно ниво на сложеност како основа за изработка на наставните планови и програми.
- Надлежните институции (ЦСОО и МОН во соработка со коморите) да изнајдат начин за да се зајакне учеството на работодавачите во изработката на наставните програми по стручно теоретските предмети и практичната настава.
- Надлежните институции од областа на образованието (ЦСОО и МОН) во соработка со социјалните партнери (коморите и работодавачите) да изнајдат начин да се зголеми бројот на ментори кои ја спроведуваат практичната обука.
- ЦСОО да го дополни Стандардот за стручен и друг кадар за спроведување на практична обука кај работодавачи, односно да го определи максималниот број на ученици кој може да ги обучува еден ментор и да го стави во функција софтверот за Регистар на верифицирани компании.
- ЦСОО да иницира Стопанските комори на секои три месеци да доставуваат извештај за склучените договори за практична обука на учениците со установата за стручно образование и обука и работодавачот до Министерството и до Центарот.

Биро за развој на образованието (БРО)

- Да се изврши законско усогласување на Законот за средно образование, Законот за БРО и Законот за стручно образование и обука во делот на надлежноста на БРО и ЦСОО за изготвување, превод, лекторирање и контрола на прашања за базата на прашања во ДИЦ за екстерна проверка на знаењето на учениците (а не изготвување на тестови кое се прави софтверски).

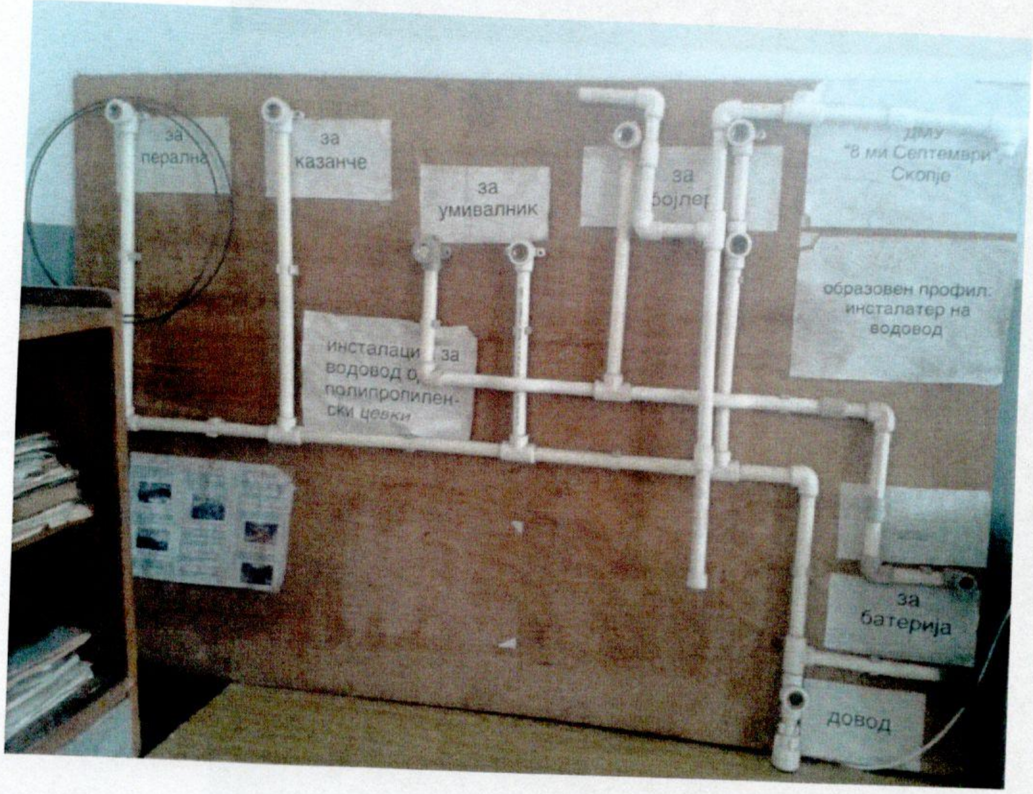
Државен просветен инспекторат (ДПИ)

- ДПИ за советниците државни просветни инспектори да организира обука за следење на практичната обука на учениците, како и педагошко-дидактичка и андрагошка обука во насока на подобрување на професионалните компетенции, особено при вршење на интегралните евалуации.

Фотодокументација за нецелосно опремени училишта

ДМУ „8 Септември“

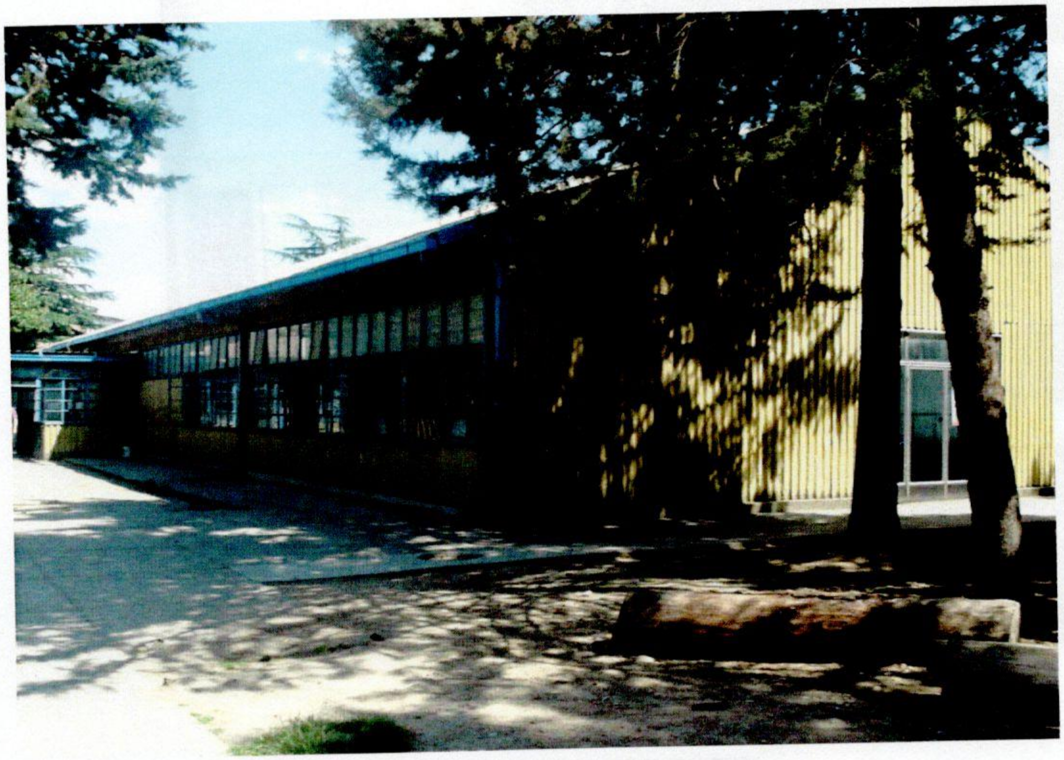
ПРИЛОГ 1


за
перална
за
казанче
за
умивалник
за
ојлер
ДМУ
"8 ми Септември"
Скопје
образовен профил:
инсталатер на
водовод
инсталаци за
водовод о
полипропилен-
ски цевки
за
батерија
довод

СУГС „ Браќа Миладиновци “

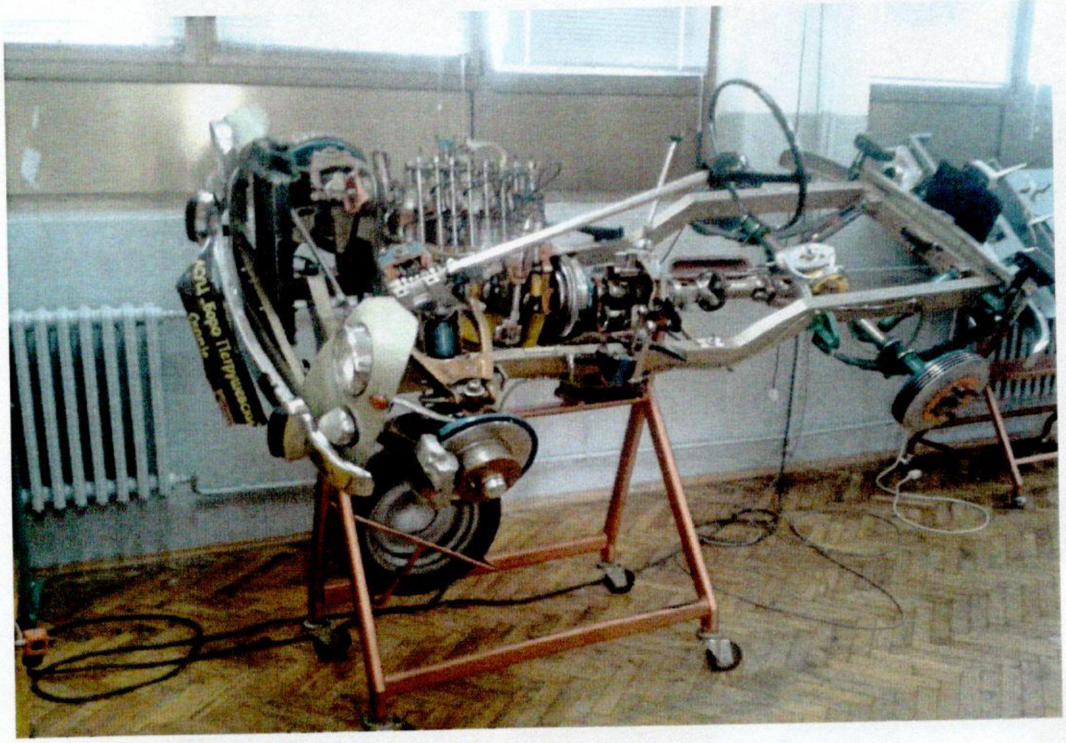
ДСУТУ „ Лазар Танев“

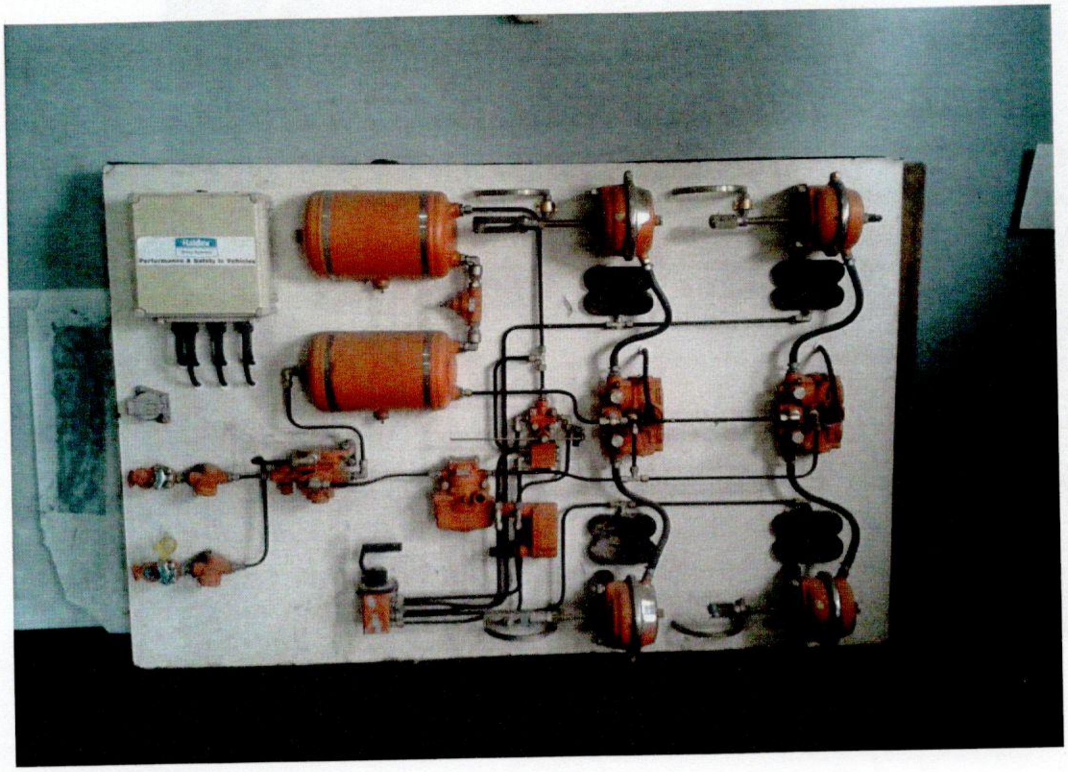
Скопје

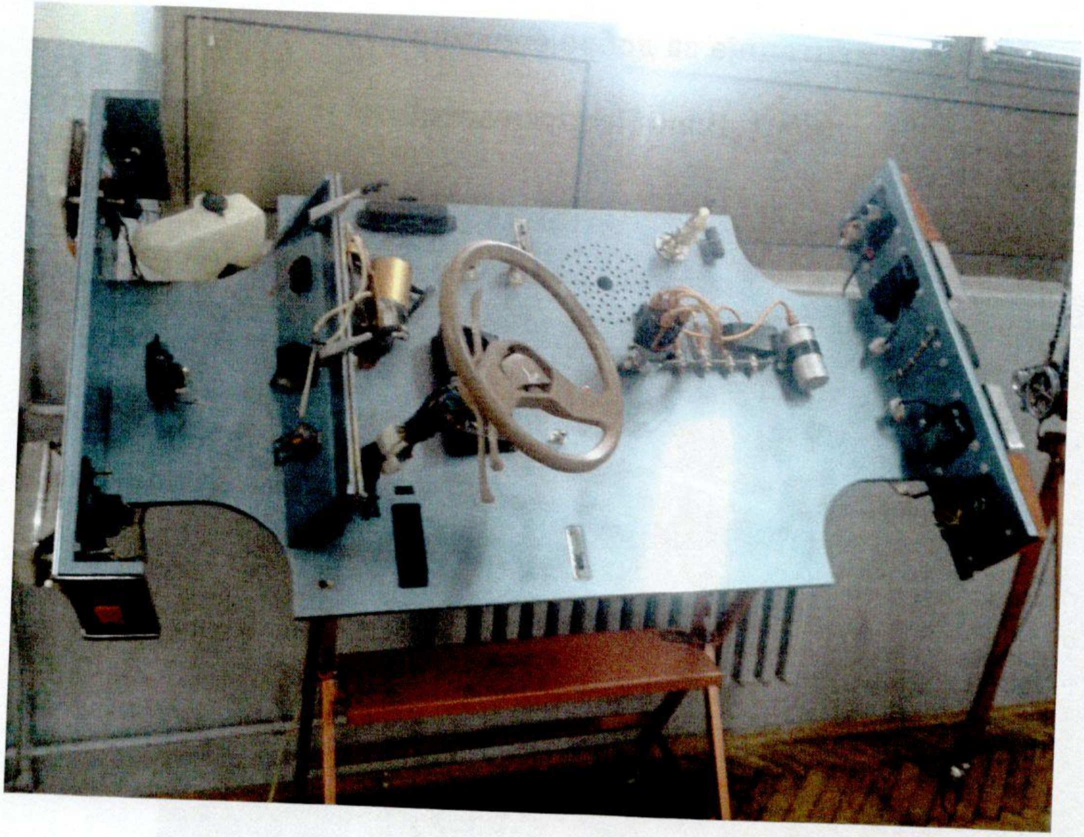


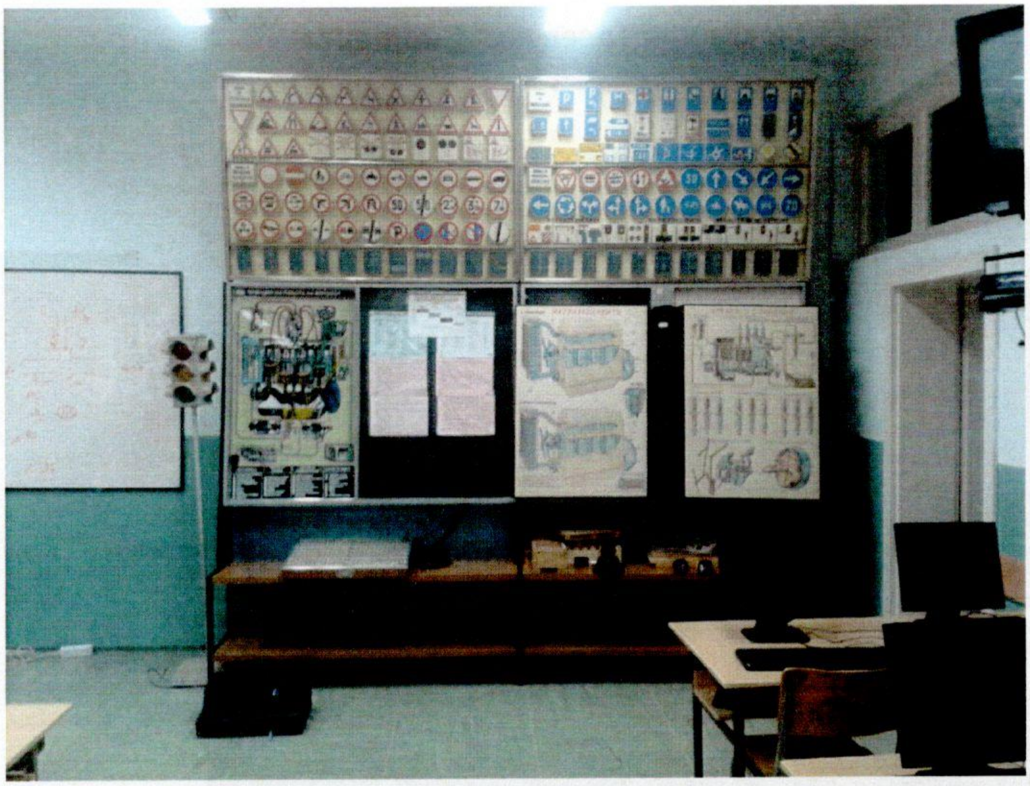
Фотодокументација за добро опремени училишта

АСУЦ „Боро Петрушевски“



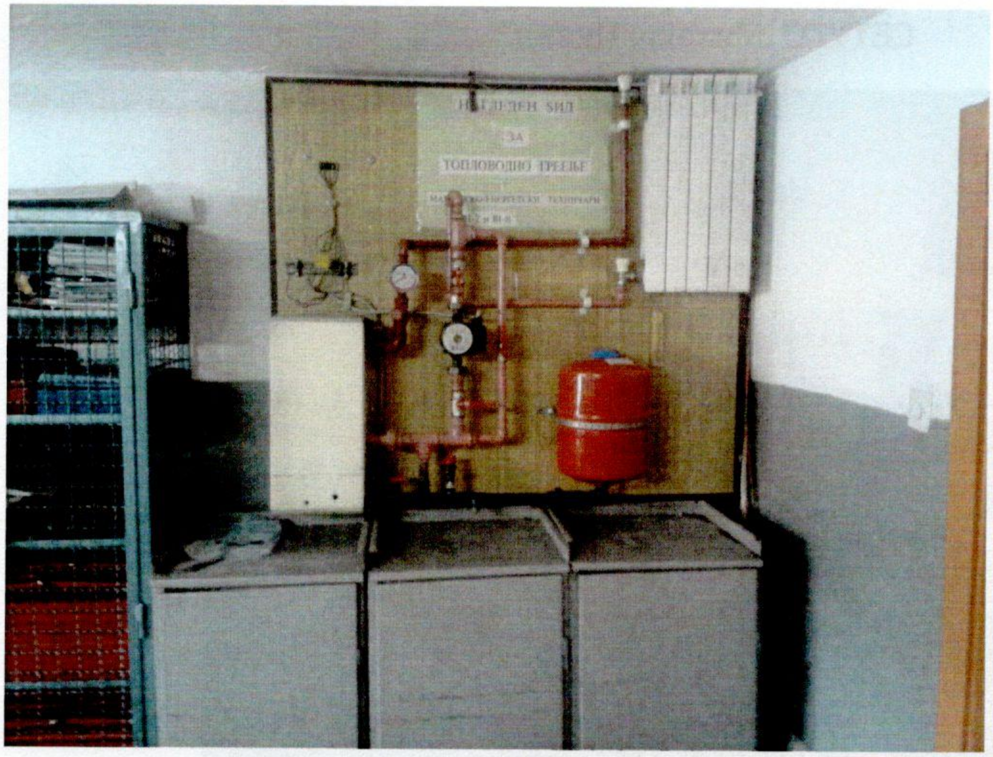




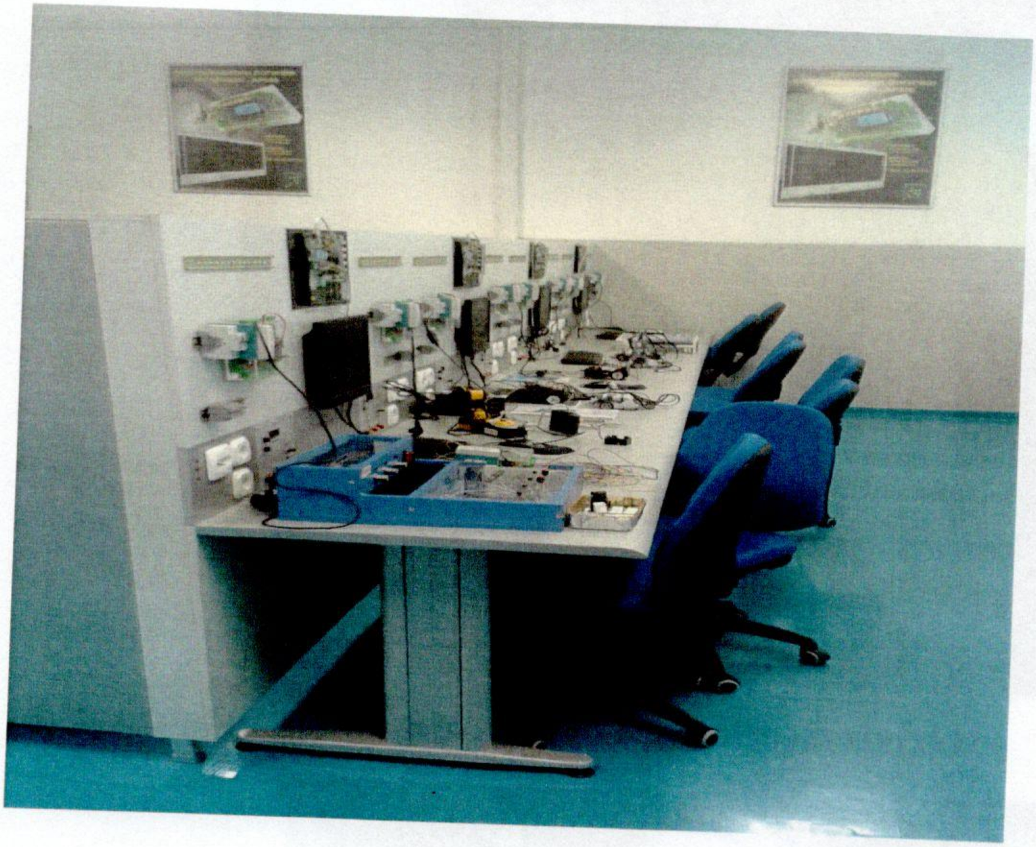


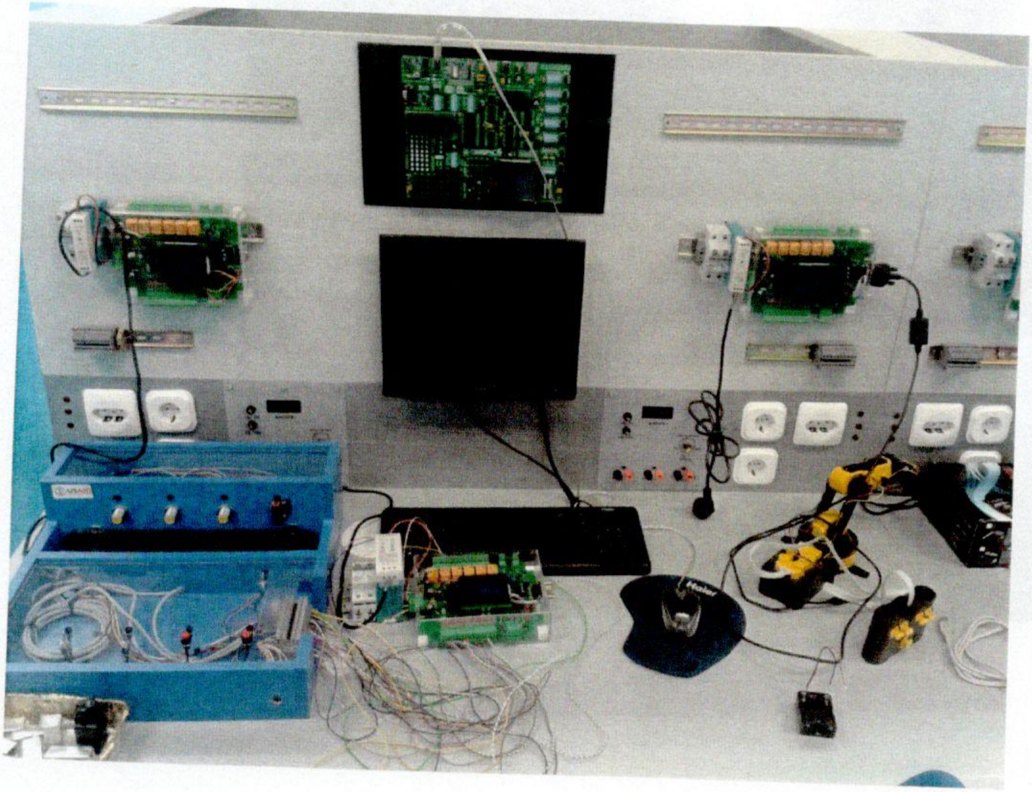
СУГС „Владо Тасевски“ Скопје

ПРИЛОГ 2

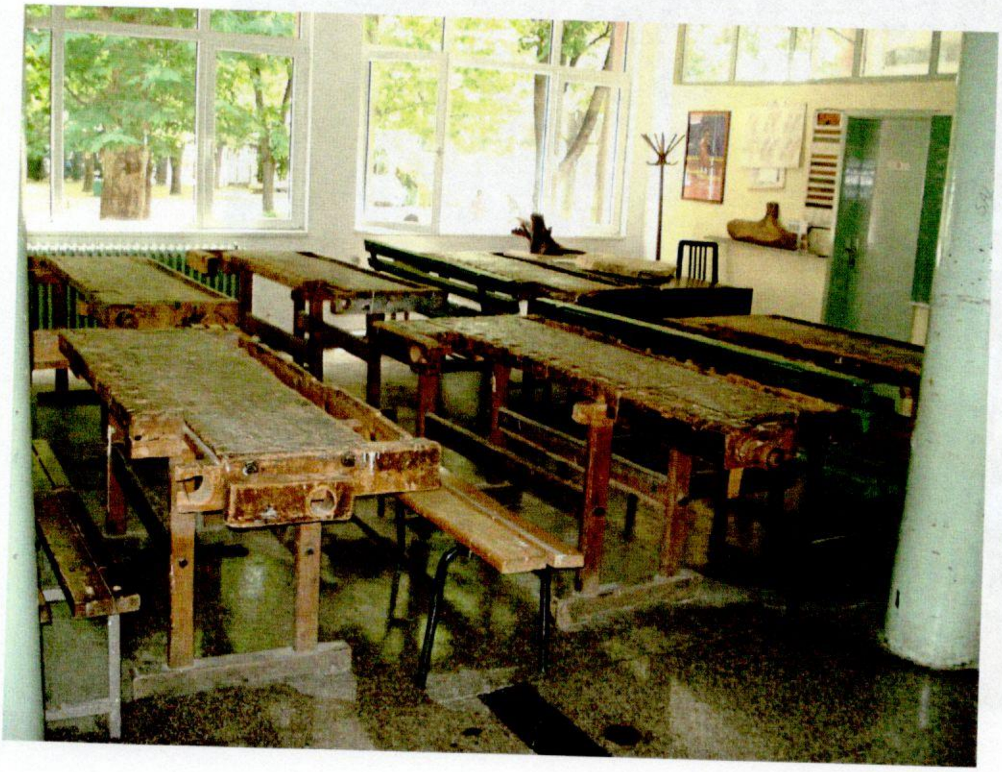


СЕТУГС „Михајло Пупин“





СУГС „Горги Димитров“



До
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Ул. „Македонија„ бр.12/3
СКОПЈЕ

Министерство за образование и наука

Бр. 08-15199/2
19-10-2015 год

ул. Св.Кирил и Методиј бр.54
1000 Скопје
Република Македонија

Тел. (02) 3117 896
Факс: (02) 3118 414

Веб страна: www.mon.gov.mk

МКД СЕРТИФИКАТ
МКС EN ISO 9001:2009

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
21.10.2015
14-154/13

ПРЕДМЕТ: Известување

Почитувани,

Од ваша страна на 22.09.2015 година беше примен Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Ефективност на програмите/мерките насочени кон развој на средното образование„ заведен под бр.08.15199/1.

Министерството за образование и наука, надлежно за работите на средното образование, со внимание го разгледа Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Ефективност на програмите/мерките насочени кон развој на средното образование„ заведен под бр.08.15199/1.

Во прилог на наведените цели на ревизијата, Министерството за образование и наука, ви ги доставува следните забелешки и тоа:

На страна бр. 3 и страна бр.42 по однос на потрошени средства за набавка и печатење на учебници за средно образование наместо „милиони денари" во Извештајот е напишано иљади денари, евидентно од табеларниот преглед што ви беше доставен станува збор за техничка грешка

Во врска со ревизорскиот наод „Екстерно проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во средното образование во точка 5.3.1 во последниот пасус е напишано дека:

„Апликацијата за електронско екстерно тестирање - ЕЕТ и начинот на избор на предметите за полагање по ученик (информатичкиот дел од тестирањето) го води надворешен правен субјект"

Нашиот став е дека треба да се смени формулацијата и истата да стои:

Апликацијата за електронско екстерно тестирање - ЕЕТ (информатичкиот дел од тестирањето)ја развива и администрира надворешен правен субјект по барања и насоки на Државниот испитен центар додека пак начинот на избор на предметите за полагање по ученик се прави системски по претходно зададени критериуми исто така од страна на Државниот испитен центар.

Во делот на препораките од глава V што се однесуваат на МОН во точките

- Со цел да се поврзе стручното образование со потребите на пазарот на трудот во Република Македонија, креирана е електронската адреса praksa@mon.gov.mk и истата беше промовирана на 01.04.2014 година.

Оваа алатка им овозможува на сите заинтересирани компании независно од дејноста која што ја реализираат, електронски да ги наведуваат потребите и можностите за организирање на практична настава во рамки на своите капацитети, за учениците коишто учат на конкретни и за компаниите потребни образовни струки и профили.

Преку директно поврзување со соодветните стручни училишта и потпишување на меморандуми за соработка, ќе се отвораат можности за учениците да остваруваат реална практична настава, токму за струките за кои се образуваат.

Со тоа учениците ќе ги развиваат, надградуваат и усовршуваат личните компетенции и вештини, додека компаниите ќе добијат добро подготвен стручен кадар кој веднаш по формализацијата на образовниот процес, може да се вклучи во процесот на работа и производство. praksa@mon.gov.mk ќе придонесе кон заложбите за креирање на квалитетна работна сила и поврзување на понудата и побарувачката на пазарот на трудот.

Исто така ви сакале да напоменеме дека во текот на учебната 2014/2015 година се реализираа 74 средби во средните училишта со работодавците на кои учениците добија сознанија за работата на одредениот работодавач. начинот на работа на фирмата, но на овој начин се оствари и директна комуникација на училиштата со евентуалните работодавачи. Дел од средбите завршија и со одредени донации во училиштата од аспект на опрема, наставни помагала. (прилог список на реализирани посети)

- Министерството за образование и наука континуирано ги следи и анализира состојбите во делот на остварување на дејноста основно и средно образование и на општините и училиштата им укажува на нивните надлежности, законските одредби, потребата од посериозна анализа на мрежата на училиштата кои се во нивна надлежност, оптимизација на мрежата и рационализација на паралеките кои се со помал број на ученици од со закон утврдениот (24-34). Постојано се укажува навремено да преземаат активности и мерки согласно нивните надлежности со цел да не се акумулираат долгови на училиштата и влошува финансиската состојба и да се овозможи нормално функционирање и остварување на образовниот процес .

Што се однесува до превозот на учениците, бесплатниот превоз е уреден со Законот за основното образование и Законот за средното образование. Согласно Законот за локалната самоуправа, организирањето на превозот е надлежност на општините. На општините се укажува на потребата од преземање на активности за поефтино, безбедено и квалитено обезбедување на услугата за превоз на учениците (годишни карти, користење на редовни линии за превоз, создавање на услови за поголема конкуренција, користење на јавен превоз и сл.). Во насока на поефтин превоз обезбедени се и училишни автобуси за општините.

Во врска со распределбата на дотацијата по училишта, Министерството за образование и наука со допис бр. 11-13317/1 од 21.09.2014 година им укажа на општините на законската одредба за донесување на мерила и критериуми од страна на основачот-Советот на општината за распределба на добиената блок дотација по училишта. Воедно беше побарано да доставаат податоци дали имаат донесено вакви критериуми и дали се објавени во службено гласило на општината. Анализата на податоците во средното образование ја покажа следнава состојбата:

донесено критериуми, 3 општини немаат донесено критериуми, а 6 општини немаат доставено одговор.

Изготвувањето на Предлог-Уредбите за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок и наменски дотации во основното и средното образование е согласно Законот за основното образование и Законот за средното образование каде е уредено дека главен критериум за распределба на дотациите по општини е бројот на ученици во општините. Покрај ова се користат и дополнителни показатели кои се објективни и на кои министерството и општините неможат да влијаат, а значително влијаат на трошоците за остварување на дејноста основно и средно образование (густина на населеност на општина, ученици во предметна настава, ученици со посебни потреби, ученици во стручно образование). Покрај ова се користи основна сума која е еднаква за сите општини и механизмот на горен и долен праг. Состојбите постојано се следат и доколку се оцени дека некој дополнителен показател треба да се промени истото ќе се направи.

Министерството за образование и наука при изготвување на Предлог-Буџетот за вкупниот износ на блок дотации за основно и средно образование кои треба да се распределат по општини ги има во предвид порастот на трошоците за живот и проектираната стапка на инфлација, но истовремено мора да ги почитува и насоките дадени во Буџетскиот циркулар кои ги утврдува Министерството за финансии. Исто така, треба да се има во предвид дека одредени цени бележат намалување, како што е на пример цената на нафтата која е значително намалена во споредба со претходните години, подобрување на енергетската ефикасност на објектите итн. Од друга страна, треба да се има во предвид дека бројот на ученици и во основно и во средно образование има тренд на намалување при што треба да се очекува и трошоците за остварување на дејноста да се намалуваат (помал број на паралелки, помал број на вработени).

Согласно Законот за основното образование и Законот за средното образование, општината може да ја дополнува дотацијата со средства од сопствени извори, освен за платите на вработените во училиштата. Средствата за финансирање на дејноста основно и средно образование може да се обезбедуваат и од други извори (легати, подароци, завештанија и друго), а се користат наменски. Цениме дека вистинска децентрализација неможе да има доколку општините целосно се зависни од дотациите од централниот буџет и доколку сите чинители на локално ниво не ја вршат својата надлежност утврдена со закон (совет на општина, градоначалник, училишен одбор, директор, општински инспектор).

Во однос на препораката за МОН "да иницира уписната политика за влез во вискoто образование да биде само со положена државна матура" ве известуваме дека истата мерка е надмината затоа што ова веќе е дел од Законот за високото образование и стапува на сила од учебната 2017/18 год., што е констатирано и од Ваша страна во Извештајот на стр.50.

Државен испитен центар

Во однос констатираната состојба за изготвување на Национална програма за евалуација на основното и средното образование, ве известуваме дека ДИЦ донесува секоја година Програма за работа во која се содржани сите активности на институцијата вклучувајќи ги и активностите за националните и меѓународните тестирања односно

Во однос на наводот дека ДИЦ не изготвува Извештаи, односно не прибира обработува и врши анализа на резултатите од екстерното тестирање укажуваме дека таков Извештај се изготвува и тоа Извештај со резултати од спроведеното екстерно проверување на постигањата на успехот на учениците, кој се изготвува врз основа на Извештаите на училишните комисии. Воедно по завршување на процесот на приговори, сите прашања кои се означени/прогласени како невалидни се бришат од базенот на прашања кој се наога во електронскиот систем за екстерно тестирање, што исто така е дел од анализа на податоци кои ги прави ДИЦ.

За наводите во точка 5.3.2. каде е наведено дека комисијата за решавање на приговорите не составувала записник за својата работа, Ве известуваме дека Комисијата нема обврска да составува записник за својата работа бидејќи за истото со решението за формирање на комисија не била задолжена, а тоа поради фактот што утврдувањето на состојбата по однос на секој проговор поединечно електронски се внесува/евидентира во системот за решавање на приговори.

Исто така наведено е дека во одлучувањето по приговорите дел од прашањата се праќале до советници од БРО и ЦСОО кој не биле членови на Комисијата за решавање на приговорите. Истото е правено со цел стручна консултација и одлучување по однос на поднесените приговори, бидејќи советниците од БРО и ЦСОО се стручни за прашањата од конкретните предмети.

Центар за стручно образование

На страна бр.3 во прввиот пасус, во последната реченица наместо „бидејќи тие сеуште не се изготвени" треба да стои „бидејќи во тој период наставните планови и програми не се базираа на стандарди на занимања.";

На страна бр.5 во првата точка да се додаде: „да се дефинираат механизми и да се превземат стимулативни мерки за компаниите кои примаат ученици на практична настава.";

На страна бр.13 точка 4 во вториот пасус наместо „струката" треба да стои „структурата";

На страна бр.25 во точка 1.3.1 втората реченица треба да се измени и да гласи: „Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО) изготвува и предлага: наставни планови и програми за стручните предмети за стручното образование и обука, концепции за сите видови на стручно образование и обука и испитни програми за завршен испит и државна матура, и истите ги доставува за мислење до БРО.";

На страна бр.26 во точка 1.4.1 наместо „(нов Совет е именуван во мај 2013 година)" треба да стои „(нов Совет е именуван во август 2013 година со Решение бр.23-5855/1 од 14.08.2013 година)". Во истата точка, во втората реченица после 2011-2015 година треба да стои „поради немање на кворум за работа".

Во истата точка, во вториот пасус во првата точка наместо „четири члена" треба да стои „пет члена" (два члена се од МОН) и наместо „во текот на 2011 година" треба да стои „во текот на 2011 и 2012 година";

На страна бр.28 точка 2.1.2 во првата реченица наместо „бидејќи тие сеуште не се изготвени" треба да стои „бидејќи во тој период наставните планови и програми не се базираа на стандарди на занимања.";

На страна 56 во првата точка наместо Законот за ЦСОО треба да стои Закон за стручно образование и обука (ова се однесува и за целиот текст на Извештајот). Исто така треба да се додаде и Законот за средното образование и наставните програми и испитни

На страна 57 во делот на ЦСОО во првата точка наместо „две годишното, три годишното и четири годишното стручно образование“ треба да стои: „со различно ниво на сложеност“.

Во однос на овие констатации ги даваме следните забелешки/појаснувања:

2.1.3. Не е изготвена целосна анализа за утврдување на оптималната оптовареност на учениците на средно стручно образование во однос на гимназиското образование, изградувајќи заеднички стандарди на оптовареност согласно утврдената цел во Стратегијата за стручно образование и обука (стр 29).

Во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од страна на Светска банка започнувајќи од октомври 2015 ќе се спроведат активности за модернизација на средното стручно образование. Во рамките на оваа активност предвидена е проценка на мрежата на средното стручно образование која треба да го испита капацитетот на секое училиште, да обезбеди програми во однос на достапноста на квалификуваниот наставен кадар, опрема, можноста за практична обука итн. Воедно, проценката ќе вклучува соодветна анализа на трошоци како и предлог за реконструирање на мрежата и оперативен план за спроведување на предлогот .

2.1.4 ЦСОО нема изготвено Концепција за четири годишно стручно образование (техничко образование) во рамки на која, врз основа на посебна анализа ќе биде утврден соодносот помеѓу општото и стручното образование. Ревизијата не дава препораки со оглед на тоа што во рамки на проектот на Светска банка кој е во подготовка треба да се изготви Концепција на четири годишно образование (техничко образование) (стр 29)

Ве известуваме дека е Изготвена Концепција за изработка на учебник и Методологија за вреднување на учебник, која е изготвена од страна на вработените од Центарот за средно стручно образование и истата се однесува и на учебници по стручните предмети во средноот стручно образование:

Концепцијата за изработка на учебник и Методологија за вреднување на учебник е јавно достапен документ, објавен на веб страната на Бирото за развој на образование:
http://bro.gov.mk/docs/Biro%20za%20obrazovanie%20-%20koncepcija%20za%20izrabotka%20na%20ucebnik%20mk%20-%20za%20na%20web.pdf

2.1.5 Во изработка на наставни програми по стручно теоретски предмети практичната настава учествуваат покрај советниците од Центарот, претставници од високо образовните институции, наставници од средните училишта, претставници од работодавачите. Недоволно учество на работодавачите во процесот на креирање на наставните програми. (стр 30)

<u>**Во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од страна на Светска банка започнувајќи од октомври 2015 ќе се спроведат активности за модернизација на средното стручно образование. Во рамките на оваа активност предвидена е изработка на нови наставни програми во чија изработка ќе бидат вклучени работни групи составени од претставници на ЦССО,**</u>

2.2.1 Нема изработено посебни стандарди за опрема и просторни услови за соодветни струки-кај работодавачите (општиот стандард треба да е основа за изработка на специфичните стандарди кои треба да ги донесат коморите). Причина за недонесување посебни стандарди е недостаток на финансиски средства за работа на работните групи (стр 31)

Во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансисран од страна на Светска банка започнувајќи од октомври 2015 ќе се спроведат активности за модернизација на средното стручно образование. Во рамките на оваа активност предвидено е изработка на техничка спецификација за секое техничко училиште во однос на потребната опрема потребна за практична обука врз основа на барањата на новите наставни програми.

2.2.5 Незаинтересираност на компаниите за изведување на практична настава/обука на учениците од средните училишта поради непостоење на дефинирани механизми/стимулациски мерки-поволности и поради обврска да се обезбеди надоместок за ученичка работа. (стр 34)

Во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од страна на Светска банка започнувајќи од октомври 2015 ќе се спроведат активности за модернизација на средното стручно образование. Во рамките на оваа активност предвидена е доставување на предлог за надминување на проблемот со незаинтересираноста на компаниите за изведување на практична настава.

2.3.1 Не се изготвува Долгорочен план за потребите за обука на воспитно-образовниот и раководниот кадар. (Во рамките на проектот за модернизација на образованието преку Светска банка се спроведени две анализи на потребите на обука на наставниците) (стр 35)

Во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од страна на Светска банка започнувајќи од октомври 2015 ќе се спроведат активности за модернизација на средното стручно образование. Во рамките на оваа активност предвидена е обука на наставниците и стручната педагошка служба од училиштата во однос на барањата на новите наставни програми.

Биро за развој на образованието

Во однос на точка 5.3. Екстерното проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во средното образование за првата констатација во која е нотирано дека: „Ученикот при екстерното тестирање може да добие оценка недоволен (1) и истата му се запишува во свидетелството. Ова законско решение е во колизија со член 45 од истиот закон каде што е предвидено со кои оценки се оценуваат учениците при што сите оценки се преодни освен оценкоата недоволен (1). Согласно нашиот образовен систем учениците кои по завршувањето на учебната година имаат три и повеќе негативни оценки не ја завршуваат годината како и учениците кои на поправниот испит во вториот испитен рок добиле негативна оценка. Така да иако, оценката недоволен (1) е непреодна, при екстерното тестирање се запишува во свидетелството без да биде дадена можност да биде поправена“.

Министерството за образование и наука при креирањето на концептот за екстерното проверување на постигањата ја зема во предвид одлуката на Уставниот суд на Република Македонија објавена во Сл. Весник број 88/2009 со која е констатирано дека „наставниците како директно инволвирани во воспитно-образовниот процес, се единствени кои можат континуирано и систематски да го следат постигањето и напредувањето на ученикот преку текот на целата учебна година и на крајот да го утврдат општиот успех на ученикот " а во согласност со член 45 од Законот за средно образование со кој е предвидено учениците да се оценуваат по наставните предмети што ги изучуваат и оценките на ученикот во јавните училишта се утврдуваат како: одличен (5), многу добар (4), добар (3), доволен (2) и недоволен (1) при што сите оценки се преодни освен оценката недоволен (1) и истите се запишуваат во свидетелства.

Во делот на свидетелствата, каде се подредени сите предмети согласно наставниот план се впишуваат предметните оценки, согласно член 45, кои наставникот ги утврдува на крајот од учебната година. Оценките од екстерното тестирање се запишуваат во посебен дел од свидетелството и се оценки за кои е надлежен Државниот испитен центар и се изведени од два теста по два соодветни предмети. Оттаму следува дека оценката недоволен(1) од екстерното тестирање не може да има влијание врз преминот на ученикот од една во друга учебна година.

Министерството за образование и наука смета дека наведените суштински забелешки ќе придонесат за зголемување на можностите за подобрување на севкупните состојби вна средното образование во Република Македонија..

Се надеваме дека горенаведените забелешки ќе бидат земени во предвид при изработка на Конечниот извештај од Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Ефективност на програмите/мерките насочени кон развој на средното образование„ и истите нема да бидат опфатени во Конечниот ревизорски извештај.

МИНИСТЕР ЗА ОБРАЗОВАНИЕ
И НАУКА
Abdilaqim Ademi

Прилог: докази за наводите

Доставено до:
- **примач**
- **архива**

изготвил:
прегледал:
одобрил:

Прилог број 4

Одговор
на известување на
Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор

На ден 21.10.2015 година, добиено е известување на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефективност на програмите/мерките насочени кон развој на средното образование во РМ" бр. 14-154/7 од 18.09.2015 година, од министерот на Министерството за образование, заведени во Државниот завод за ревизија под број 14-154/13 од 21.10.2015 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор при што е констатирано следното:

1. Забелешката на констатираните состојби во **точката 4.1.1.** која се однесува на исплатени средства од Буџетот на РМ за набавка на бесплатни учебници за средното образование во износ од 268.378 илјади денари **не се прифаќа**. Ревизијата истакнува дека не станува збор за техничка грешка како што е наведено од страна на субјектот. Согласно методологијата на ДЗР во ревизорските извештаи износите секогаш се искажуваат во илјади денари со тоа се потврдува исплатениот износ даден во Нацрт извештајот кој изнесува 268.378 илјади денари (односно во апсолутен износ од 268.377.596 денари).

2. Забелешката на констатираните состојби во **точката 5.3.1.** која се однесува на Апликацијата за електронско екстерно тестирање - ЕЕТ **не се прифаќа**, поради тоа што се потврдува фактот дека истата се развива и администрира од надворешен правен субјект по барање на Државниот испитен центар. Во врска со констатацијата дека начинот на избор на предмети за полагање по ученик се прави системски по претходно зададени критериуми од страна на Државниот испитен центар на ревизијата не и беа презентирани докази за да се потврди оваа состојба.

3. Забелешките на Препораките кои се однесуваат на Министерството за образование и наука поточно на препораките под реден број 5 и 6 претставуваат известување за досега преземените активности од страна на Министерството за надминување на констатираните состојби, а имајќи предвид дека слабостите во делот на опремувањето на училиштата и превозот на учениците не се надминати сметаме дека потребни се дополнителни активности за надминување на истите односно имплементација на препораките.

4. Забелешката на препораката од точка 8 од препораките кои се однесуваат на

Министерството за образование и наука **се прифаќа** и истата не е составен дел на Конечниот извештај.

5. Забелешката на констатираните состојби во **точката 1.2.1.** која се однесува на неизготвување на Национална програма за евалуација на основното и средното образование согласно со европските стандарди и национален акциски план и динамика за нејзино реализирање; не изготвен Национален извештај за работа на наставниците и стручните соработници од основните и средните училишта согласно со резултатите од екстерното проверување, самоевалуација, интегрална евалуација и евалуација на професионалните досиеја како и фактот дека Државниот испитен центар нема извршено анализа на резултатите од екстерното проверување на постигањето на учениците во основното и средното образование **не се прифаќа**. Со забелешките субјектот нема доставено докази кои би влијаеле на промена на утврдените состојби изнесени во Нацрт извештајот.

6. Забелешката на констатациите од точка **5.3.2**. што се однесува на правото што го има ученикот или родителот на писмен приговор до училишната комисија за екстерна проверка (УКЕП), при што е предвидено Државниот испитен центар да изврши проверка на наводите од приговорите и да ја извести УКЕП за оправданоста на истите, **не се прифаќа**. Во прилог на забелешките субјектот нема доставено докази кои би влијаеле на измени на утврдените состојби изнесени во Нацрт извештајот односно не се доставени докази согласно Законот за општа управна постапка.

7. Забелешките од технички карактер кои се однесуваат на допрецизирање на дел од текстот на стр.3,5,13,25,26,28 и 56 **се прифаќаат** и се вградени во Конечниот извештај.

8. На констатираните состојби во **точката 2.1.3.** кои се однесуваат на не изготвена целосна анализа за утврдување на оптималната оптовареност на учениците во средното стручно образование во однос на гимназиското образование, дадено е **известување** за идните активности кои ќе бидат преземени од страна на субјектот за надминување на утврдените состојби во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од Светска банка започнувајќи од октомври 2015 година.

9. Забелешката на констатираните состојби во **точката 2.1.4.** која се однесува на состојбата дека Центарот за стручно образование и обука нема изготвено Концепција за четири годишно стручно образование (техничко образование) **не се прифаќа** од причина што на ревизијата не и се доставени нови докази кои би

1. ____
2. ____
3. ____

имале влијание на промена на констатираните состојби.

10. На констатираните состојби во **точката 2.1.5.** која се однесува на изработката на наставните програми по стручно теоретските предмети и практичната настава дадено е **известување** за идните активности кои ќе бидат преземени од страна на субјектот за надминување на утврдените состојби во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од Светска банка започнувајќи од октомври 2015 година.

11. На констатираните состојби во **точката 2.2.1.** која се однесува на изработката на посебни стандарди за опрема и просторни услови за соодветни струки кај работодавачите дадено е **известување** за идните активности кои ќе бидат преземени од страна на субјектот за надминување на утврдените состојби во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од Светска банка започнувајќи од октомври 2015 година.

12. На констатираните состојби во **точката 2.2.5.** која се однесува на незаинтересираноста на компаниите за изведување на практичната настава/обука на учениците од средните училишта поради непостоење на дефинирани механизми/стимулации дадено е **известување** за идните активности кои ќе бидат преземени од страна на субјектот за надминување на утврдените состојби во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од Светска банка започнувајќи од октомври 2015 година.

13. На констатираните состојби во **точката 2.3.1.** која се однесува на не изготвување на Долгорочен план за потребите за обука на воспитно - образовниот и раководниот кадар од страна на Бирото за развој на образованието, дадено е **известување** за идните активности кои ќе бидат преземени од страна на субјектот за надминување на утврдените состојби во рамките на проектот за развој на вештини и поддршка на иновации финансиран од Светска банка започнувајќи од октомври 2015 година.

14. Забелешката на констатираните состојби во точката **5.3.** која се однесува на екстерно проверување на напредокот и постигањето на успехот на учениците во средното образование при што ученикот при екстерното тестирање може да добие оценка недоволен (1) и истата му се запишува во свидетелството **не се прифаќа**. Во забелешките субјектот ги објаснува причините за утврдените состојби кои ревизијата ги имаше во предвид и во периодот на самото вршење на ревизијата, а притоа не се доставени дополнителни докази кои би имале влијание на промена на утврдените состојби.