INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES SKOPJE

FORUM FOR REASONABLE POLICIES
Форум за разумни политики

CIVICA MOBILITAS | Citizens for change!

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

СТУДИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО СО ПРЕДЛОЗИ ЗА ПРОМЕНИ НА ПОЛИТИКИ И ПОВРЗАНИ ПРЕПОРАКИ

Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје
Форум за разумни политики

СТУДИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО СО ПРЕДЛОЗИ ЗА ПРОМЕНИ НА ПОЛИТИКИ И ПОВРЗАНИ ПРЕПОРАКИ

октомври, 2024 година

СТУДИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО СО ПРЕДЛОЗИ ЗА ПРОМЕНИ НА ПОЛИТИКИ И ПОВРЗАНИ ПРЕПОРАКИ

Уредник:
Ристо Алексовски

Автори:
Тим од Научно-наставниот совет на ИОХН-Скопје
Тим на истражувачи од ФРП

Стручна редактура:
Катерина Колозова

Дизајн и подготовка за печатење:
Меритон Туша

Издавач:
Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје

За издавачот:
Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје
Ул. 20 Октомври бр.8/2 кат, 1000 Скопје
Тел. +389 (0)2 3113 059
E-mail: info@isshs.edu.mk
www.isshs.edu.mk

СОДРЖИНА

Вовед

(8)

1.

Позадината на нашата анализа:

Двојната врска помеѓу образованието и реформите на наставните програми како предуслов за интерсекторска реформа на политики и обратно

(12)

2.

Најзначајниот аспект:

Како и дали воопшто се спроведува Болоњскиот процес во Северна Македонија?

(22)

2.1.

Северна Македонија и нејзиното место во Болоњскиот процес во 2024 година, принципите на Болоњскиот процес и зошто е важно да ги разбира пошироката јавност а особено граѓанското општество

2.2.

Интерсекторската димензија во јавната администрација во релевантните сектори, особено образование, наука и економија: отворање на прашањето за капацитетите за анализа на политики и планирање и со тоа примената на Кластер 3

2.3.

Високото образование како двигател на процесите поврзани со Кластер 3

2.4.

Мониторирање на институциите како нивно себе-мониторирање: соработка за кревање на капацитетите на институциите за креирање визија за политики

(наместо постојано менување закони)

2.5.

Каде е Република Северна Македонија со имплементацијата на Болоњскиот процес?

2.6.

Како да се допре до обичната јавност и како да се направи оваа иницијатива разбирлива на обичните луѓе?

2.7.

Заклучоци со вградени препораки

3.

Предизвици и потребата за измени во Законот за високо образование

(36)

3.1.

Конкретни препораки за промени и дополнувања

во Законот за високо образование

4.

Предизвици и реформи во признавањето дипломи и квалификации:

увиди од Северна Македонија и регионот во контекстот на Европската образовна област и спроведувањето на Болоњскиот процес

(50)

5.
Потенцијални точки за интерсекторска интеграција на образованието, науката и економијата базирана на знаење
(58)
5.1.
Македонското високо образование во контекст на пазарот на трудот
5.2.
Предложени мерки

6.
Општи заклучоци
(76)

Општи препораки
(80)

ВОВЕД

Во периодот 2023-2025, Форумот за разумни политики заедно со Институтот за хуманистички и општествени науки- Скопје (ИОХН-С) и Балканскиот институт за регионална соработка (БИРС) го спроведуваат проектот „Застапување за инклузивен развој". Проектот е финансиски поддржан од Владата на Швајцарија преку програмата Цивика Мобилитас. Главната цел на проектот е да го подобри квалитетот на високото образование, како и да го интегрира подлабоко во економските текови во државата и надвор. Оваа интеграција подразбира инкорпорирање на истражувањето и науката во реалниот сектор. Со тоа ќе бидат неизоставен дел од градењето на јавните политики во државата, во која младите успешни студенти ќе наоѓаат добро и сигурно академско-економско прибежиште, а со тоа и ќе се намали одливот на мозоци.

Форумот за разумни политики заедно со Институтот за хуманистички и општествени науки во август 2023-та година поднесе предлог - иницијатива за годишната Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2024 година со наслов: Предлог за измени и дополнувања на Законот за високо образование.[1]

Целта на иницијативата со предложените измени е Законот за високо образование да биде во согласност со Болоњскиот процес и Европската истражувачка област, поточно усогласување со ЕНИК/Нарик и Еразмус/ЕНЕА водичот околу признавањето и еквиваленцијата на странски високообразовни квалификации. Откога е поднесена предлог-иницијативата не е добиен никаков повратен одговор за статусот на истата, нејзиното разгледување или евентуални понатамошни консултации. Затоа неизоставно се појави потребата од поактивно застапување. Токму проектот „Застапување за инклузивен развој" е одговор на оваа потреба.

Оваа студија за политики го испитува актуелното законодавство и нуди предлози за прилагодување на политиките, придружени

[1] Одделение за соработка со невладини организации во Генералниот секретаријат „Предлог за измени и дополнувања на Законот за високо образование", иницијатива поднесена од ФРП и ИОХН-С, достапна на: https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Obrazec%20na%20inicijativa%20za%20GPRV%202024%20za%20GO%20FRP%20%281%29.pdf

со релевантни препораки за високото образование. Фокусот е на нагласување на критичното значење на Болоњскиот процес и застапување за негова целосна имплементација. Целта е да се зголеми свеста и кај професионалците и кај пошироката јавност за важноста на мобилноста, централен елемент на Болоњскиот процес. Истакнувањето на мобилноста е од клучно значење за непречена интеграција на високото образование и научното истражување со економскиот сектор. Овој пристап се усогласува со стратегијата на Европската унија за „двојна транзиција", која го нагласува дигиталниот и зелениот напредок.

1

ПОЗАДИНАТА НА НАШАТА АНАЛИЗА: ДВОЈНАТА ВРСКА ПОМЕЃУ ОБРАЗОВАНИЕТО И РЕФОРМИТЕ НА НАСТАВНИТЕ ПРОГРАМИ КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ИНТЕРСЕКТОРСКА РЕФОРМА НА ПОЛИТИКИ И ОБРАТНО

На почетокот од проектот „Застапување за инклузивен развој" беа одржани десетина затворени консултативни средби со истакнати претставници од надлежните институции во високото образование. Овие средби беа од затворен карактер бидејќи досегашната пракса покажува дека конструктивноста е поголема кога пошироката јавност не е вклучена, што дозволува слободно изразување на ставови кои можеби се различни од партиските. Знаењето и искуството на соговорниците беа искористени во проектните активности, особено во изработувањето на оваа студија, но и во креирање на Форум кој ќе понуди реформи во високото образование, за кои во иднина ќе се заложува проектниот конзорциум.

Според соговорниците кои се запознаени со Еразмус мобилноста, постои тенденција мобилноста да се практикува повеќе кон и во рамки на државите од Западен Балкан. Тоа претставува затворање кон земјите од регионот, наместо правилно да се искористи можноста тоа што Северна Македонија е една од петте земји, кои не се членки на ЕУ, но кои имаат статус на полноправни членки на Еразмус, а со тоа може правилно да ја користат интраевропската билатерална Еразмус шема. Според соговорниците, напорот во овој поглед недостасувал од македонската, а не од страната на ЕУ. Податокот дека инертноста е главниот виновник произлегува и од наше поодамнешно истражување, кое се однесува на податоците добиени од студија, изготвена од Националната агенција за мобилност на Северна Македонија во 2021 година. Исклучок на ова правило е државниот универзитет „Св.Кирил и Методиј" (УКИМ), во однос на постоечките договори за мобилност, но во пракса, според Извештајот од 2021 година на Националната агенција, повторно повеќе од мобилноста се користи од и кон истокот на ЕНЕА (European Higher Education Area).[2]

Според добиените наоди од анализата на документите, претходните истражувања, како и консултативните интервјуа со експертите, може да ги изведеме следните заклучоци:

[2] Интервју со експерт од Националната агенција на Северна Македонија во март 2024.

(1) интернационализацијата на наставните програми (курикулуми) и на самата образовна практика е клучна за зголемување на квалитетот на образованието за носителите на одлуки; повторно да забележиме, Северна Македонија треба и може да профитира од статусот на полноправна членка на Еразмус – нејзините политики ја водат кон изолација и неправилна употреба на истиот. Негативните тенденции се должат на извртувањето на Болоњските принципи како резултат на старите навики на системот или на вградената авторитарна култура на образованието во областа на политиката и јавните работи, владата и управувањето со јавните политики. Постојаните изолационистички или ориентирани кон анти-мобилност политики, препишани во нашето законодавство, водат, меѓу другото, до масовен одлив на мозоци.[3]

(2) Интердисциплинарноста, општите знаења, филозофијата и хуманистичките науки, кои се неопходни за развивање визија за промени, но и вештините на владеење кои се проучуваат како дел од совладувањето на истражувањето и управувањето со политиките и другите капацитети за анализа – донесување на а) пошироката слика, но и б) како се прави и планира добро владеење во пракса – всушност отсуствуваат од наставните програми низ високообразовните институции (ВОИ) во земјата. (Внатрешно теренско истражување на ИОХН-С, што го потврдува ова, објавено на почетокот на 2023 година)[4] ;

(3) Наставните програми (курикулуми) и образовните практики за носителите на одлуки не треба да се сведуваат на закон.

---

[3] Катерина Колозова, "De-Capturing Academia, Combatting Brain-Drain" (Скопје, 2022), достапно на: https://www.isshs.edu.mk/de-capturing-academia-combatting-brain-drain/, пристапено на 5 мај, 2024.

[4] „Образование за Европа: Иновација во наставните програми за следната генерација на креатори на политики во Западен Балкан (EfE)", 2022. Внатрешно истражување.

Ја спроведовме оваа анализа за да може да најдеме објаснување и за основната политичка култура која ја информира поставеноста на политиките на јавниот сектор и на тој начин да понудиме објаснување за систематското занемарување или хроничното отсуство на способност за интерсекторско планирање. Со други зборови, не може да се зборува само за образование, конкретно високо образование и наука, без да се погледне позадината на Кластерот 3: мора да се планираат реформи во високото образование кои ќе му служат на економскиот развој, сфатен како дел од глобална конкуренција во иновациите, првенствено технолошки, но исто така да ги опфаќа и социоекономските области, вклучувајќи ја и културата (креативните индустрии во дигиталната ера). Од 2015 година, заедничката иницијатива на ОЕЦД и ЕУ – СИГМА спроведува мониторинг на јавната администрација во земјите- кандидати за ЕУ.[5] Во последниот извештај за 2021 година (објавен во 2022 година) која го опфаќа Западен Балкан и неговите административни капацитети, во врска со новата реформска методологија, која во суштина е интерсекторска на повеќе нивоа, вклучувајќи го Кластер 1 (Фундаментални вредности) кој е пресек на сите други (сведувајќи ги демократските институции не само како вредност туку и како ефект и начин на функционирање) покажува разочарувачки ниско ниво на способност на јавниот сектор во Северна Македонија да размислува во смисла на анализа на политики и планирање.[6] Наместо тоа фокусирање на производство на законодавство и усогласување со европското право, важно е да се преземат чекори за развивање и примена на конкретни политики кои ќе обезбедат трајна посветеност. Во законодавството често недостасува детално планирање на имплементацијата, што ја намалува нејзината ефективност. Ова прашање не е само прашање на „волјата на поединците за спроведување на законот" што често се наведува како слабост на нашата јавна администрација. Наместо тоа, потребно е подлабоко

[5] Официјална веб страница на „SIGMA- Support for Improvement in Governance and Management", достапна на: https://www.sigmaweb.org/, пристапена на 20 септември 2024.

[6] ОЕЦД/СИГМА, „Принципи на јавната администрација", Мониторинг извештај за Северна Македонија ["The Principles of Public Administration", Monitoring Report for North Macedonia] (ноември 2021), достапно на: https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf, пристапено на 5 мај 2024.

разгледување на самата структура на законите. Изјавата односно мантрата „законите се добри, но имплементацијата е лоша", треба да се преиспита, бидејќи во многу случаи , законите не ги содржат доволните насоки за успешна имплементација. Затоа, важно е законите да вклучуваат појасни услови за имплементација, што би било подетално регулирано во подзаконските акти и водичите. Ова не е само прашање на индивидуален интегритет туку на создавање соодветни капацитети и политички рамки кои ќе овозможат ефективно спроведување на законите. Добрата поставеност на политики ќе функционира правилно само ако е максимално дигитализирана. Ова ѝ недостига на Северна Македонија. А, тоа важи и за секторите што се цел на нашата анализа: високо образование, наука и економски развој.

Последниот извештај на СИГМА покажува дека нашата јавна администрација е лишена од каков било поим за управување како прашање на менаџмент, развојно планирање, применливост и имплементација како цел на законодавството наместо обратно. Се размислува само во ригидни термини на законодавство, без да се обрнува внимание на неговата применливост или едноставно на практиката на добро управување. Ова особено важи кога станува збор за имплементацијата на Болоњскиот процес, законодавството и политиките за високото образование, нивната поврзаност со економијата и со другите сектори кои треба да го изразат своето придржување до клучната фундаментална вредност – мобилноста. За ова последното ни треба интерсекторско планирање на имиграцијата, министерствата за внатрешни и надворешни работи за да се овозможи ефективна мобилност: Еразмус (и не само на Еразмус) студентите кои доаѓаат, особено од земјите на ОЕЦД, со цел да се подобри наставната средина и условите, но и обратно. На пример, за студентите на ИОХН-Скопје кои изучуваат семестар во партнерските Еразмус институции, ние треба да се погрижиме нивните ЕКТС кредити стекнати надвор да бидат целосно признаени од високообразовните институции, но и од ЕРИК/НАРИК центарот. Тоа покажува дека македонските дипломци кои се враќаат во земјата

не смеат да бидат предмет на мачна процедура на квалификација и признавање на диплома на централно (владино) ниво, обесхрабрувајќи ги да се вратат во земјата. Ова во голема мера придонесува за ефектот на одлив на мозоци (популарно наречен „брејн-дрејн"), што е очигледно најголемото интерсекторско прашање.

Според претходно споменатото внатрешно истражување на ИОХН Скопје[7], како и поврзаноста на јавната администрација со наставните програми, потребно е да разбереме што се учи како добро владеење на нашите универзитети. Во контекст на зголемените напори за интернационализација и мобилност во високото образование, евидентно е дека реформите во наставните програми се од суштинско значење. Постојниот модел на управно право и доминацијата на технократски пристапи ја ограничија можноста за реални реформи и унапредување на демократското владеење. Интернационализацијата и мобилноста, преку размена на студенти и академски кадар, може да обезбедат свежи перспективи и пристапи кои би ја ублажиле оваа авторитарна култура.

Според податоците од внатрешното истражување, нашата јавна администрација, базирана на авторитарни начела, се рефлектира и во образовниот систем преку наставните програми. Меѓународната соработка и мобилноста, пак, нудат можност да се прекине оваа традиција преку размена на знаења и искуства кои го поттикнуваат демократскиот развој и инклузија. Мобилноста и интернационализацијата можат да помогнат во надминување на недостатокот на демократски вредности во образовниот систем преку воведување на нови дисциплини, особено во интердисциплинарните студии, кои ги одвојуваат студиите за јавни политики од правниот редукционизам. Ова ќе овозможи поинаков поглед кон доброто владеење и креирање на политики, со што ќе се поттикне поотворена и демократска култура.

Очигледно, доминацијата на административното ниво во оваа област, намалената ефикасност на управувањето и на планирањето

[7] „Образование за Европа: Иновација во наставните програми за следната генерација на креатори на политики во Западен Балкан (EfE)", 2022. Внатрешно истражување.

политики, како и ограничената примена на законите ги објаснува погоре спомнатите резултати од извештајот на Сигма за 2021 година. Воедно тоа ја објаснува и авторитарната природа на нашиот јавен сектор: апстрактното право е лишено од практика и слабо заинтересирано за неговите ефекти врз обичните граѓани. Нашата политичка култура е очигледно авторитарна и тоа е видливо преку целиот спектар.

Заклучокот на оваа неодамнешна студија е дека причината за ова е токму авторитарното разбирање на доброто владеење што го наследивме во нашите модерни наставни програми со „увезување" од стариот југословенски систем на основните начела на студиите за администрација или управување или јавни работи (или што би биле студии за политики во денешно време) се само козметички ретуширани и препакувани во технохратската реторика на ЕУ додека материјата останува недопрена. Тоа е и единственото објаснување како после падот на авторитарната влада во 2016 година, предводена повеќе од една деценија од Никола Груевски, „илиберален демократ" во стилот на Виктор Орбан, резултатот на Северна Македонија во извештајот на Фридом хаус се немаше суштествено подобрен: до овој ден, земјата е „делумно слободна" (во суштина – хибриден режим), каков што е од нејзиното осамостојување, непроменето до денес.[8]

Поради фактот што образованието е длабоко вкоренето во политичката култура и оттука се рефлектира во системот на јавната администрација, веруваме дека не поседува „вредности". Дури и реформаторите и демократите не успеваат да ги препознаат авторитарните вредности и пристапи во правилата и процедурите на еден сектор, или дури на сите сектори. Затоа неопходна е промена на курикулумот, реформа на образовниот сектор, со цел да се зголеми присуството на интердисциплинарни студии на сметка на управното право. За да се постигне ова, ќе бидат соочени со тешката задача на објаснување на експертската јавност дека не само

[8] Katerina Kolozova and Niccolo Milanese (eds.) *Illberal Democracies in Europe: An Authoritarian Challenge to the Crisis of Liberalism* (Washington DC: George Washington University, 2022).

што администрацијата и законот не се идентични туку често се обележани со меѓусебна тензија, барем според западната академска литература по ова прашање.[9]

Со претходно спомнуваното истражување, се анализираа решенија за политики и се работеше на застапување со цел да се промени секторот односно да се подобри интерсекторското единство. Наместо да се предлагаат промени во содржината што се предава на нашите универзитети, како наша задача произлезе да ги истражиме основните причини за нашиот недостаток на капацитети за формулирање политики, легализмот одвоен од практиката и нашата неспособност да создадеме демократски институции. Под „ние" се подразбира македонското општество и неговите институции.

Основната причина за овие проблеми е авторитарната политичка култура која создала „каста" на јавна администрација во служба на политичките партии, по моделот од времето кога постоеше само една партија. Понатаму, редуцирањето на администрацијата и владеењето на правото, е доволен показател за авторитарното разбирање на владеењето и јуриспруденцијата која постојано го перцепира Граѓанинот како потенцијален насилник, а не обратно.

Со горе-споменатите наоди сакавме да ја илустрираме позадината на проблемот со посочување на двојната насока на образованието и доброто и демократско владеење: со цел да се создадат демократски институции според Кластерот 1 (Фундаментални вредности) од методологијата на ЕУ за пристапување и реформите што ги бара, мораме да се вклучиме во предложување на ревизии на наставните програми, па дури и на замена на постојните курикулуми со нови кои нудат образование за студии за политики, јавни политики, студии за администрација кои не се сведуваат или подредуваат на законот, вклучително и управното право. Таквото поставување на прашањето за планирање на политиките ќе ни овозможи да се

[9] D.C. Dragos and P.M. Langbroek, "Law and Public Administration: A Love–Hate Relationship?," во E.Ongaro and S. Van Thiel (eds) The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe (London: Palgrave Macmillan, 2018), достапно на: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_54 , пристапено на 13 April 2024.

вклучиме во потемелна дискусија за политиките што се однесуваат на Кластерот 3 (Конкурентност и инклузивен раст) со тесен фокус на триаголното срце на него што се состои од интерсекторски области на: образованието, науката и економскиот развој.

Во контекст на реформите поврзани со високото образование - интеграцијата на практични искуства, меѓународна соработка и размена на знаења треба да играат клучна улога. Мобилноста на студенти и академски кадри ќе придонесе за постепено надминување на авторитарната култура во образовниот систем и ќе создаде основа за нови форми на лидерство и добро владеење.

2

НАЈЗНАЧАЈНИОТ АСПЕКТ: КАКО И ДАЛИ ВООПШТО СЕ СПРОВЕДУВА БОЛОЊСКИОТ ПРОЦЕС ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА?

2.1. Северна Македонија и нејзиното место во Болоњскиот процес во 2024 година, принципите на Болоњскиот процес и зошто е важно да ги разбира пошироката јавност а особено граѓанското општество

Болоњскиот процес отпочнува со познатата Лисабонска конвенција (1997) чија основна идеја е поголема проточност во образовниот сектор или поголема академска подвижност (мобилност) и отвореност меѓу земјите кои врз база на конвенцијата ја конституираа Европската високообразовна област или EHEA (European Higher Education Area), како што ќе реферираме на неа овде. Бројните иновации и надградувања на таа конвенција, првенствено во облик на коменикеа на министерските средби и задолженија за "BFUG" (Bologna Follow-up Groups, кои се поделени според три под-теми меѓу кои се и признавањата на квалификации). Иако во изминатите децении, особено преку инструментот „Еразмус+ програма", имплементацијата на Болоњскиот процес значеше многу нешта – како преструктурирање на форматот од 4+1 кон 3+2 години на студии, дефинирање на кредитот според ECTC (европски кредит трансфер систем) и слично – сепак нејзиниот темел е мобилноста, проточноста, лесната компатибилност и безмалку автоматската постапка на признавање квалификации и кредити помеѓу земјите членки на Процесот. Секако, целта наречена „автоматско признавање" беше деценски процес и автоматизацијата во полна смисла, а како што гледаме денес, зависи и од технологијата. Најновото коменике на Министерскиот совет (Рим, 2020 година) наложува „блокчејн" дигитална и потполна автоматизација на процесот на признавање што треба да се реализира до 2025 година.

Зошто е важна проточноста, мобилноста и отвореноста во признавањето на квалификациите (дипломите) во високообразовната област на Европа? Бидејќи од неа зависи економскиот раст на Унијата и воопшто на континентот, како сè пообединета економска област. Со други зборови, Кластерот 3 на новата методологија на реформи за потребите на пристапување кон ЕУ е само кулминација на идеја, која е вградена во темелниот документ на Болоњскиот процес.

Ова исто така покажува дека новата идеја на ЕУ, според која технолошкиот развој и економијата базирана на знаење и „геополитичка острица" на Европа (Урсула фон дер Лајен)[10][11], претпоставува научна предност на Европа и со тоа важност на високообразовниот сектор и науката. Северна Македонија, според нашата моментална оценка на политиките на државата, се чини дека го запоставува високото образование на сметка на VET (vocational education and training односно стручно образование и обука) – и како да не постои свест дека моменталните ЕУ политики очекуваат од сите ЕНЕА земји т.н. "upskilling" (надградување) на средното образование со „VET наставни алатки" обезбедени од страна на високообразовните и научни установи (во случај на западните земји, ова се најчесто "research universities" односно истражувачки универзитети).

Заради приклучувањето кон европскиот обединет дигитален пазар (кој е главната економска сцена и ја претпоставува и во себе вклучува и сцената на физичкото производство и индустрии), Болоњскиот процес треба да е доследно применет, а високото образование, особено она кое се концентрира на истражувањата како дел од наставниот процес, мора да биде центар на реформските обиди на државата.

Кластер 3 значи економски развој тесно врзан со образование, наука, култура, дигитализација и медиуми и комуникација – овој кластер го гарантира просперитетот на земјата. Затоа, Болоњскиот процес не е тесно специјалистичко прашање туку тема што е релевантна за целата јавност. Така, наместо на фасадата и симулацијата (не имплементација), ние ќе се фокусираме на две клучни теми: колку политиките на признавање впишани во законите и подзаконските акти овозможуваат проодност и колку секторот образование ги гради своите политики интерсекторски односно во комуника-

[10] Говор: Обраќање на претседателката вон дер Лајен за состојбата на Унијата [Speech: State of the Union Address by President von der Leyen] (Brisel: 13 септември, 2023), достапно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426 , пристапено на 5 февруари 2024.

[11] Соопштение до медиумите, ЕУ конкурентност до 2030: гледајќи напред на 30 годишнината на единствениот пазар [Press Release: EU competitiveness beyond 2030: looking ahead at the occasion of the 30th anniversary of the Single Market] (Брисел: 16 март, 2023), достапно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1668 , шристапено на: 15 февруари 2024.

ција со секторите: економија, финансии како и екологија и комуникации. Последниве две се спомнати бидејќи новата методологија и новиот концепт на економски раст преку научна иновација подразбира дека сите овие процеси треба да се дигитализирани и фокусирани на борба против климатските промени, при што дигитализацијата се смета за една од клучните алатки на зелените политики.

2.2. Интерсекторската димензија во јавната администрација во релевантните сектори, особено образование, наука и економија: отворање на прашањето за капацитетите за анализа на политики и планирање и со тоа примената на Кластер 3

Интерсекторско поврзување на образование/наука/економија како што бара самиот Кластер 3 (Конкурентност и инклузивен раст) - ова е поврзано со геополитичката цел на Европа за глобална компетитивност во економијата базирана на иновација. Овде, инсистираме да се земе предвид ERA 2030 за да стане појасно дека стручното образование веќе не се сведува само на чиста физичка работа туку на иновациски придвижена економија, за што е потребна преобразба и интернационализација на високото образование (со силна промоција на високите стручни школи и развој на истражувачки центри кои се компетитивни). Многу е важно да се запомне дека денес веќе не се мисли на иновација без обмислување на општествените процеси, без термини на дигитална демократија и затоа интердисциплинарноста, и тоа длабока, меѓу општествено -хуманистичките науки и СТЕМ науките е итно нужна. Едноставно, препознавањето на линкот образование и економски развој е итно потребно. Треба секторски поврзани – испреплетени – реформи, промени на политики во Законот за високо образование (скратено ЗВО), наука, закони релевантни за економски развој, претприемништво, дигитализација – карта на реформи на политики која потоа ќе се примени на закони и ќе се постават логични механизми на поврзаност меѓу нив.

Понатаму, наводниот „реализам" што некои креатори на политики – институциите, но и експерти и граѓански организации кои учест-

вуваат во процесите – на вокациско образование го применуваат, се сведува на обуки за физичка работа, во ера кога и најфизичката работа веќе не е само физичка. Исто така Министерството за образование и наука и Владата се фокусираат па и фиксираат на разбирање на вокациското образование кое го промовираат разбрано за потребите на 20 век: веќе ни „обичните мајстори" не можат да работат без владеење на технологии, а, од друга страна, ВЕТ образованието мора да се крене на ниво каде елементи од високото може и треба да се врадат во него. Тие се т.н микро-сертификати, вградени мобилности и слично кои ги предлага Коменикето од Рим (2020 година) од средбата на министрите посветена на напредокот на Болоњскиот процес.

Треба да се има на ум дека ЕУ сака да фатиме приклучок со новиот тип геополитички мотивирана визија на економија, базирана на технолошки натпревар. И покрај потребата од физички работници (со надградени вештини), според бројни релевантни студии (како на пример на Светска банка), новите „фабрички работници", во најмасовна смисла, во денешниот европски контекст се/ќе бидат „програмерите" (во смисла на кодери, а не иноватори на програми).[12] Македонскиот пазар ова го препознава, ИТ секторот расте сам од себе а луѓето стекнуваат знаење на „академии" (едногодишни курсеви) како Брејнстер (кој во меѓувреме порасна и во високообразовна установа), без МОН и Владата да имаат визија и увид за овој процес и како да го поврзат со планирањето политики за Кластер 3 и високото образование и наука посебно; за ова може да имаме високи стручни школи кои даваат поголема подготвеност и овозможуваат иновативна острица во овој дел на работната сила. На „четам хаус" (затворен) тип на средба во јуни 2023 година, организирана од Бергруен Институт-Европа во Венеција, разговаравме со еден од советниците на Урсула фон дер Лајен на оваа тема, и дознавме дека ова не е само теорија туку и пракса и предмет на конкретно планирање политики според кои производството – тоа е

[12] **Светска банка**, *„Извештај за светскиот развој 2019: Променливата природа на работата"*, Вашингтон, DC: Светска банка, 2019, достапно на: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019, пристапено на 29 август 2024.

новиот „физички работник" – на чипови како и масовното кодирање (компјутерско програмирање) е новата „евтина работна сила". Во истата прилика, дознавме дека ова производство се сели од глобалниот југ/Азија назад во Европа и тоа во новите земји-членки и како и земјите-кандидати на ЕУ.

Со други зборови, дури и вокациското образование на пониско ниво од стручна школа треба да се редефинира и да се направи врска со високото образование и науката, поврзувајќи ги со визија за економски раст базиран на иновација. Повторно, овде е потребна визија за политики со интерсекторска анализа – законот, интерсекторски, само би ја следел таа визија.

2.3. Високото образование како двигател на процесите поврзани со Кластер 3

Високото образование во земјава е постојано запоставувано и не се препознава неговата клучна улога во поглед на прашањата на економскиот развој и севкупниот Кластер 3 на реформи, каде напредното образование, иновација и економија се врзуваат во природна целина. Дури и VET образованието мора да направи врска со високото образование и по пат на модули кои го врзуваат средното и високото дури и „пониско квалификуваната" работна сила да се подготвува за т.н. обединет европски дигитален пазар. Сметаме дека законот, правилниците, политиките во земјава не го препознаваат овој момент во европското редефинирање на иновацијата и економијата како „геополитичко" оружје, ниту пак го препознаваат и читаат, разбираат фактот дека вакво „престројување" се очекува и од Западен Балкан – ако сака да не остане економски изолиран. Целта ни е во овој процес да ги вклучиме претставниците на институциите кои се искусни, со прогресивен поглед и со кои делиме вредности – со што ќе направиме Форум на соработка, кајшто мониторираните (институциите) се и монитори на промените, но и обратно – каде граѓанското општество (ГО) и академската сцена ги тестира своите визии за промени на политиките.

Кластер 3 е насловен „Компетитивност и инклузивен развој" и е сочинет од овие области (и поглавја кои се легислатива, а полити-

ките не се осмислуваат според поглавја, изолирано, ами интерсекторски): образование, култура, иновации и наука, економија, информатичко општество и медиуми, монетарни политики (па дури и царински политики) оти ги пронижува една клучна вредност – мобилност и флексибилност, како аспект на мобилноста и основа на растот. Прашањето е зошто е сево ова една целина и сметаме дека ова прашање на некој начин е погоре одговорено. Ние, може да придонесеме за реформи кои ќе го направат нашето високо образование и неговите меѓународно компетитивни и иновациски капацитети поотворени кон Европа и светот, помобилни и физички и дигитално. Ова едновремено значи и креирање услови за послободна и отворена економија, особено овозможувачка клима за малите и средни претпријатија и привлекување и физички и дигитални претприемачки иницијативи од Запад (на Европа првенствено) тука. Напредната иновација е сега двигател на секаков развој, а таа се базира на комплетна интердисциплинарност според Новата европска ера (New European Research Area или New ERA), па така едното (високообразовното и научното) и другото (економскиот раст) сочинуваат целина.

2.4. Мониторирање на институциите како нивно себе-мониторирање: соработка за кревање на капацитетите на институциите за креирање визија за политики (наместо постојано менување закони)

Институциите би требало да се запознаени со интерсекторската димензија на новата методологија, а своите патокази ги добија уште минатата година. Предизвикот е да се оспособи јавната администрација да мисли интесекторски и во термини на градење политики, а не само пишување и ревидирање закони, не само користење на законите како единствената подлога за креирање политика на добро управување (наместо креирање уредби, насоки, и сл.). Извештајот на Сигма за Северна Македонија од 2021 година го потврдува ова – нашата јавна администрација има најнизок капацитет во Западен Балкан да мисли во термини на политики (додека прилагодувањето до Acquis-то е солидно), а тоа е еден вид

способност за управување (па дури и менаџирање). Тука е најголемиот предизвик. Во овој проект ние креираме Форум на напредни креатори на политики од редот на високорангираната јавна администрација, истомисленици од медиумската и економската сфера и сметаме дека со ова ќе постигнеме подигнување на јавната свест и ќе ѝ помогнеме на јавната администрација да планира интерсекторски – ние мониторирањето го разбираме како процес на соработка со институциите а не сензационалистички напад.

2.5. Каде е Република Северна Македонија со имплементацијата на Болоњскиот процес?

Веруваме дека ситуацијата наследена од 2014 година не е вистински променета со Законот за високо образование од 2018 година, кој само дополнително контролира делови кои спаѓаат во академската автономија или директно ја загрозува вредноста – мобилноста. Исто така, надзорот на министерството, редовните ре-акредитации на секоја програма и одново добивањето дозволи според програма е степен на „централизација" на секторот (или контрола на министерствата) што е во директна контрадикција со Париското коменике од 2018 година,[13] како и Извештајот за имплементација на Болоња од истата година.[14]

Имаме на сила закон кој е во контрадикција со EGS (European Guidelines and Standards), кои се алатка на Болоњскиот процес, заедно со Еразмус прирачникот за признавање кредити и квалификации, и не само што е во контрадикција туку ги крши сите акти на Болоњскиот процес кон кои имаме обврска како држава. Извештајот за неговата имплементација од 2018 година покажува дека само Северна Македонија и Албанија имаат толкав степен на централизација на признавањето квалификации што заедно со некои пост-советски републики се под капата на министерствата/цен-

[13] „Париско коминике." *Коминике на Конференцијата на европските министри одговорни за високо образование*, Париз, 24-25 мај, 2018, достапно на: https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf., пристапено на: 29 август 2024.

[14] Европска комисија, „Европската високообразовна област во 2018: Извештај за имплементацијата на Болоњскиот процес" ["The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report"] Eurydice, достапно на https://ehea.info/Upload/BP2018.pdf, пристапено на 14 август 2024.

тралната власт. Извештајот за 2020 година нема никакви податоци за Северна Македонија: никој ништо не известил, обрасците за податоци за земјата се внесени и оставени празни - никој не ги пополнил. Тогашниот министер на целиот одлив на мозоци, наместо да го води овој сектор воведува политики кои се во спротивност и со Болоњскиот процес и само дополнително го намалуваат бројот на студенти на нашите универзитети. И целата Влада потфрла бидејќи во нивната Стратегија за образованието 2021-2025 ниту се поклопуваат со периодот на Еразмус 2021-2027, ниту го спомнуваат Еразмус. Европската образовна област – секторот каде се имплементира Болоња – за своја главна алатка ги има Еразмус+ програмите, едноставно Болоња без Еразмус – нема, а нашава влада одлучила дека не е важна, барем така се чини (најверојатно станува збор за незнаење и дека не ја ни препознаваат како алатка за имплементација на Болоња туку како можност за грантови).

2.6. Како да се допре до обичната јавност и како да се направи оваа иницијатива разбирлива на обичните луѓе?

Акцијата си ја задава задачата да мобилизира делови од информираната јавност, со цел постојано да ја шири дискусијата, а преку Форумот кој го формираме во рамки на проектот, постепено ќе градиме мрежа на истомисленици и дури и ќе инаугурираме неформална алијанса/мрежа на креатори на политики, медиумски сојузници, студентски организации, бизнис заедница и граѓански и академски сектор. Таа ќе има за цел да врши постојано влијание врз јавниот дискурс како и директно застапување, независно од тоа кој од која партија е – секој сојузник на ниво на споделена визија за градење политики е добредојден. На овој начин придонесуваме и кон намалување на општествената поларизација предизвикана од меѓупартиски тензии. И јавноста треба да се запознае со тоа што е интерсекторска политика и да го поддржи нашето застапување за неа во Кластерот за инклузивен раст (или Кластер 3). Имено, секој обичен човек ја чувствува на свој грб неефикасноста на системот кога нема соработка и заедничко планирање меѓу секторите. Затоа треба да доловиме дека ова е нешто обично, здраворазумско

и дека нема ништо „академско" во застапувањето интерсекторско планирање на политики. Тоа можеме да го направиме појасно со тоа што на јавноста ќе ѝ објасниме и побараме да ни се приклучи во застапувањето на политиките веќе објаснети погоре.

Во моментов, невработеноста во Северна Македонија изнесува 12.5%.[15] Пазарот на трудот, дури и во својот најфизички аспект, во денешно време бара способности кои не се само физички – идејата дека ќе обучуваме молери, наместо кодери е погрешна. Оваа грешка дури и самата од себе, природно се коригира: голем број млади одлучија да се запишат на неформални школи за програмирање кои им носат одлична работа на далечина, во странство (од овде, а сепак онлајн вработени некаде во странска фирма). Капацитет и потреба за високо образование има бидејќи одливот на мозоци – студенти во странство – е како никогаш досега запаметен во пораст.[16] Отежнувањето пристап до нашите универзитети само ќе го забрза одлевањето кон универзитетите на Европската вискообразовна област, првенствено во Словенија, и никого нема со сила да го натера да стане физички работник (доколку тоа е визијата на МОН со нивниот т.н. академски – приемен – испит).

Во ера на истражувачки ориентирани универзитети во Европа, со која фаќаат приклучок и нашите најблиски соседи, ние тонеме на сите листи на рангирање, а „иновацијата" не е ни оддалеку нешто што може да се трка на светскиот (првенствено европски) пазар. Фондот за иновации и технолошки развој откако беше отворен *финансираше сè освен иновативност* која може да се трка на меѓународен пазар. МОН и неговите фондови за наука, кои треба значајно да пораснат, треба да им се достапни на сите институти и истражувачки организации независно од тоа дали се државни или приватни – сè додека нивната работа му служи на јавното добро,

[15] Државен завод за статистика на Република Северна Македонија, Соопштение: „Активно население во Република Северна Македонија во второто тримесечје од 2024 година"(06.09.2024), достапно на: https://www.stat.gov.mk/pdf/2024/2.1.24.35_mk.pdf, пристапено на 26 септември 2024.
[16] „Словенија ни ги зема студентите-пред 20 години само 48, а лани 1516 студенти од Македонија"] Факултети (9 октомври 2023), достапен на: https://www.fakulteti.mk/news/09102023/slovenija-ni-gi-zema-studentite---pred-20-godini-samo-48-a-lani-1-516-studenti-od-makedonija , пристапено на 20 септември 2024.

а нивниот придонес е оценет како корисен за општеството, институционалното финансирање за овие установи мора да постои. На пример, Виенскиот економски институт или Институтот за хуманистички истражувања – Виена се приватни непрофитни установи, но нивните фондови во најголем дел се обезбедени од австриската држава бидејќи е оценето дека значајно придонесуваат за науката и квалитетната визија на политики на институциите и компаниите, како и граѓанскиот сектор во австриското општество. Ова е само еден пример, од една земја.

Би сакале да нагласиме, дека според „Новата ЕРА" (ERA: New European Research Area) ова правило важи за сите земји членки на Европската истражувачка област од која е дел и Северна Македонија. Вакво финансирање треба да се овозможи и за заеднички претприемачки иницијативи на: високообразовните установи, институтите, истражувачките организации, Академијата на науки и уметности, стартапи и други иновациски претприемачки компании. Наместо да се толкува како иновација печатење весници со машините од ера на Гутенберг, како МОН така и ФИТР треба да стане финансиска поткрепа за иновациски бизнис кој придонесува за заострување на т.н. компетитивна пазарна острица на Европа, како што ја нарекува Претседателката на Европската комисија.

2.7. Заклучоци со вградени препораки

- Институциите на Северна Македонија не го применуваат интерсекторскиот приод и со тоа високото образование не се планира во термини на Кластер 3 (Конкурентност и инклузивен раст), по пат на воспоставување инхерентни врски меѓу економијата (како иновација, од агрикултурна до информатичко-технолошка) и науката која е предуслов за ваква компетитивност.
- Институциите не успеваат да ја препознаат врската помеѓу стручното (вокациско) и високото образование, особено во контекст на усогласување на Западен Балкан со европската агенда за технолошко-економски развој, често нарекувана

„геополитичка острица" (како што изјави Урсула фон дер Лајен).

- Потребно е да разберат институциите дека врската со економијата, е за потребите на креирање компетитивни производи, а не креирање физичка работна сила за ерата на аналогното доба (и најбазичната физичка работа во Европа бара надградба, која се добива со микросертификати кои го поврзуваат високото со средното образование, а впрочем новите „фабрички работници" се кодерите).
- Во Република Северна Македонија има голем број на „работници на далечина" чија работа е онлајн и кои се вработени во странски компании. Со оглед на ова, државата треба да земе предвид поврзување на технолошката индустрија што расте со високото образование. Оваа поврзување може да служи како платформа за компетитивна стартап индустрија.
- Мобилноста е сржта на Европскиот кредит трансфер систем, Европската високообразовна област и Болоњскиот процес, целина на над-национални акти кои ја обврзуваат земјата на доследна примена. Мобилноста е централна вредност на Кластер 1 (Фундаметални вредности) , но исто така е сржта и срцевината на Кластер 3 (Конкурентност и инклузивен развој). Нашата анализа покажува дека Законот за високо образование од 2018 година, кој централизира и обврзува на реакредитација на секоја програма ex nihilo на секои пет години, што во речиси сите ЕНЕА области е тест период, 1) оневозможува долгорочно и стратешко планирање и инхерентно ја оневозможува мобилноста (заеднички акредитации и сл.; кој централизира (ги става одлуките под директна ингеренција на министерот) во делот на признавањето квалификации 2) ги инхибира високообразовните установи и го дерогира секој Болоњски акт кој го потпишала државата со тоа што им оневозможува на ВОУ самите да признаваат квалификации како што е низ цела Европа (освен нашата земја и неколку други земји, според

Извештајот за примена на Болоњскиот процес од 2018); 3) обврска на државата е преку закон да им овозможи на високообразовните установи да признаваат квалификации за цели на понатамошно образование а тој процес сè повеќе да се автоматизира како што налага Извештајот за примена на Болоњскиот процес од 2020 година и Коменикето на Министрите од Рим од 2020 година. 4) Да се запре и преиспита иницијативата за автоматско признавање квалификации во Западниот Балкан, од две причини: автоматското признавање е обврска за цела ЕНЕА и е непотребно фаворизирање на Западен Балкан особено затоа што е најкорумпиран во делот на нелегално доделување и фалисификување дипломи – според тоа, ова е последната а не првата област од Европа каде треба да се автоматизира признавањето. 5) Признавањето мора да е максимално дигитализирано/дигитално проверливо за да се избегнат коруптивни постапки и масовни фалсификати за кои веќе собираме теренски докази (од емпириски истражувачки процес кој е во тек, наменет за поголема и сеопфатна анализа на измени во политиките кои може да се постигнат по пат на измени во постојниот Закон за високо образование).

3

ПРЕДИЗВИЦИ И ПОТРЕБАТА ЗА ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Исто како и стариот Закон за високото образование кој беше заменет во 2018 година, а за кој се сметаше дека ги решава главните прашања за кои протестираше академската јавност помеѓу 2014 и 2016 година во однос на академската слобода, сегашниот закон, исто така, тврди дека поддржува „автономија". Сепак, автономијата изгледа добро на хартија додека во реалноста, законот вклучува политики и правила кои го отежнуваат постигнувањето и одржувањето на оваа автономија.

Во нашите претходни студии посветени на моделот на заробена држава во „илибералните демократии" или хибридни режими, како и на можните методологиии за „одзаробување" на јавниот сектор од партократски и плутократски стисок однатре,[17] покажавме дека „ѓаволот е во деталите".[18] Во периодот, официјално дијагностициран како „заробена држава" од страна на Извештајот на ЕУ за напредок на Република Македонија за 2016 година, на кој му претходеше извештајот на Прибе за 2015 година (што беше надоврзан со извештајот за 2017 година)[19], што ја демонстрираше партократската контрола на институциите, можеше да се владее навидум согласно правото и стандардите на ЕУ и притоа суштински поткопувајќи ги. Овој пример може да се објасни и со законите кои се однесуваат на медиумите, а кои беа донесени пред десетина години. Процесот изгледаше вака: Владата по успешна консултација со новинарските здруженија и синдикати, предложува закон до Собранието, кој генерално е во согласност со Директивата на ЕУ, но сепак дозволува „владино спонзорирано рекламирање на идеи и вредности" веднаш до одредбата за медиумски пласман на производи. Овој мал детал стана еден од главните наоди на споменатиот извештај,

[17] Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје „Одзаробување на административниот ум: Поларизацијата на односите меѓу граѓаните и државата", (2021), достапно на: https://www.isshs.edu.mk/odzarobucanje/?lang=mk пристапено на 28 мај, 2024.

[18] Катерина Колозова „Деполаризирање на јавниот сектор и административниот апаратус: Недовршената работа од имплементацијата на Итните реформски приоритети на ЕУ во 2015" ["De-capturing the Public Sector and the Administrative Apparatus: The Unfinished Business of Implementing EU's Urgent Reform Priorities of 2015" (2021), достапно (само на англиски јазик) на: https://tinyurl.com/4deymkuv, пристапено на 6 јуни 2024.

[19] Катерина Колозова, „Специфичноста на македонскиот пример на „Заробување на државата": Прегледи по вториот извештај на Прибе" (Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје, септември 2017), достапно на: https://tinyurl.com/4t9jy3k8, пристапено на 20 јуни 2024.

како и предмет на барање за радикална ревизија што произлезе од договорот од Пржино. Оваа мала ставка од член во закон овозможи непрекината партиска пропаганда, а владата ја легализира(ше) корупцијата на медиумите и купи контрола над нив.[20]

Слично, сегашниот Закон за високо образование ја декларира својата посветеност на зачувување на академската слобода додека ја поткопува со тоа што им го одзема правото на високообразовните институции да признаваат (или не) странски квалификации, дури и кредити (и покрај декларираното право и обврска, се чини дека во пракса може да се препознаат само локалните ЕКТС кредити и оние добиени со Еразмус размена). Законот овозможува централизирање на процесот на признавање квалификации и го става во рацете на министерот за образование, што е во контрадикторност со Министерската резолуција од Торино од 2022 година[21] против каков било остаток од таквата централизација, „дозволувајќи" заеднички дипломи во согласност со Болоњскиот процес и ЕХЕА/Еразмус, притоа ефективно оневозможувајќи ја каква било таква можност во форма, едноставно не постои формулар и процедура за аплицирање за таква диплома (освен некој хибрид наречен двоен степен за кој не е јасно како функционира и како се аплицира за него).

По поставувањето на општата слика за состојбите во високото образование, со оваа студија сакаме да предложиме конкретни политички решенија и нивно можно транспонирање во сегашното законодавство преку измени и ревизии.

Оваа анализа ги опфати сегашната законска регулатива, како и подзаконските акти на двете главни извршни институции: Министерството за образование и наука (МОН) и Агенцијата за обезбедување квалитет и акредитација на високото образование (А.К.В.О). Анализата ги детектираше политиките и процедури кои се најпро-

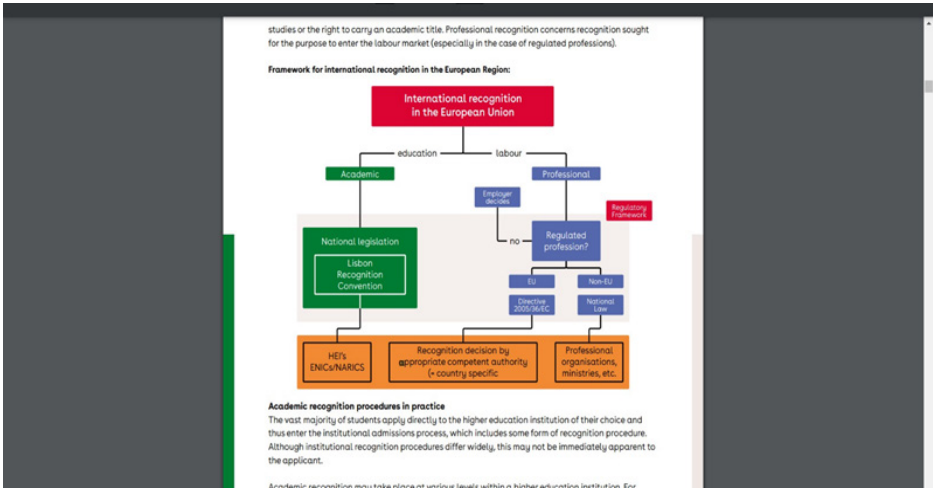
[20] Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 184/2013).
[21] Совет на Европа, Комитет на министри, 132-та сесија на Комитетот на министри". Торино, Италија, 19-20 мај 2022 година.

блематични во смисла на поткопување на вредностите - мобилност и право на студирање и работа како дел од Повелбата за основните права на Европската унија, вклучувајќи ги членот 14 (Право на образование) и членот 15 (Слобода за избор на професија и Право на работа).[22]

Законот за високо образование од 2018 година,[23] е во експлицитна контрадикторност и води кон ефективно дерогирање на обврските на високообразовните институции во Северна Македонија кои ја потпишаа Еразмус повелбата за високото образование. Тој експлицитно ги спречува да ги признаат квалификациите и кредитите: на премногу детален начин, што треба да биде за подзаконски акт или упатство, а не како за членови од закон, Законот предвидува дека само „Информативниот центар за признавање на странски високообразовни квалификации" (ефективно и законски дел од Министерството за образование и наука) може да го спроведе признавањето. Така, законот го прави незаконски за ВОИ да ги признаваат дипломите, квалификациите и записниците за целите на трансферот. Понатаму, истиот тој збир на членови во законот е транспониран во подзаконски акт според кој функционира наведениот Центар, а преку интеракција со него во практика се сфаќа дека всушност е центарот ЕНИК-НАРИК. На овој начин, нашето сопствено законодавство е во спротивност со Болоњскиот процес, а сите акти и резолуции донесени од министерските совети имаат за цел да ја направат Лисабонската конвенција правилно да функционира.

За овие прашања, сметаме дека може да се поправат со едноставни измени и дополнувања во важечкиот закон, со примена на оваа логика, визуелно изразена на следниов начин:

[22] European Parliament, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. 2000, достапно на: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, пристапено на 20 септември 2024.
[23] Закон за високо образование (Службен весник на Република Македонија, бр. 82/2018).



(Извор: Прирачник за европско признавање за високообразовни институции (2016), второ издание, објавено од EAR-HEI поддржан од Европската комисија

Сликата погоре е од второто издание од 2016 година, а погоре може да се види јасно визуелната илустрација. Меѓутоа, поновите изданија на Европските прирачници за препознавање на EAR-HEI (European Recognition Manual for Higher Education Institutions) уште повеќе се за автоматско препознавање – во правна и политичка смисла, не (само) во технолошко-дигитална смисла. Така, членот 3 став 6 и 9 од Законот за високото образование ја аргументира мобилноста, а исто така и доживотното учење (неопходен аспект на вистинската мобилност), но одредбите во Глава 13 од законот (член 190 и натаму) практично ги оневозможуваат да ги претворат во мртва буква на хартија.[24]

Со цел декларативните заложби од Законот да се трансформираат во имплементирачка практика и да се овозможи целосното право и обврска на високообразовните институции да признаваат не само кредити, туку и квалификации, ја предлагаме следната измена, односно додавање на став 10 во членот 28 од Законот како што гласи овде: Високообразовните установи имаат право и обврска, во согласност со релевантните акти на Болоњскиот процес и Европската

[24] Службен весник на Република Македонија бр. 82/2018 и Службен весник на Република Македонија бр. 178/2021.

образовна област, да признаваат кредити според ЕКТС стандардите како и квалификации и дипломи. За оваа законска измена, ние би предложиле политичко решение кое треба да биде детално во форма на упатства и процедури, онаму каде што е соодветно или неопходно, за високообразовните институции да побараат поддршка од Информативниот центар (ЕНИК/НАРИК) во одредувањето на законитост на диплома или транскрипт на кредити.

Понатаму, ги предлагаме следните следни измени, т.е. додавање на:

Став **10** на член 28 со цел „мртвата буква на хартија" да се претвори во ефективна и опиплива имплементација на Европските стандарди и насоки (European Standards and Guidelines) во високото образование:

Став **11**. Квалификациите, степенот на образование и кредитите стекнати во рамки на Европската образовна област и учесниците во ЕКТС системот, високообразовните установи се должни да ги признаваат онолку автоматски колку што дозволува Националната рамка на квалификации и актите на високообразовната установа усогласени со неа. Веднаш проследено со следниот став што треба да се додаде на членот 28.

Став **12**. Во процесот на признавањето ЕКТС квалификации и степен на образование односно квалификација, високообразовните установи се должни да ги применуваат начелата на Еразмус водичот за признавање и EAR-HEI кој ѝ е доделен на ЕНИК/НАРИК мрежата како основен документ за обезбедување на ESG (European Standards and Guidelines). (Ве молиме имајте предвид дека набројувањето на следните редови соодветно се менува...)

Ваквите измени на членот 28 би ги направиле изјавите за академската автономија во (само)управувањето во член 9 поконкретни наместо само декларативни, пр. став 6 (одлучување за форми на соработка со други институции, што би подразбирало право да одлучи дали институцијата ќе се вклучи во нудење заеднички дипло-

ми, а со тоа и до автоматска мобилност и признавање) и 10 (што како и во 28 споменува „автономија во признавањето кредити" што е ефективно оневозможено со голем број одредби во законодавниот текст за кој станува збор).

Погоре предложените интервенции се однесуваат на прашањето на мобилноста на студентите. Сепак, ЕНЕА и Еразмус Програмата (платформи за претворање на Болоњскиот процес во опиплива реалност) бараат и мобилност на кадарот и на факултетот. Законот ги почитува овие принципи со тоа што предвидува автономија при ангажирањето на кадар (член 11), додека десетици членови дополнително го оневозможуваат ова право: институцијата не може да вработи кадар што докторирал во Франција или Британија освен ако „Информативниот центар" служејќи како ЕНИК/НАРИК дозволува да го стори тоа. Се чини дека институциите се оценети како некомпетентни (дали тоа значи дека постои сомнеж за нивниот интегритет? Доколку е така, може да изгледа невообичаено, со оглед на високото ниво на корупција во оваа земја, да се оцени нивото и валидноста на дипломата на потенцијален академски кадар, освен ако не е нострифицирана (признаена или потврдена преку процедура за утврдување програмска сличност со националниот систем) од наведениот центар и притоа потпишана од министерот за образование и наука. Со други зборови, опсежната Глава 3 од овој закон ефективно го оневозможува спроведувањето на сите досега споменати принципи на автономија.

Гледајќи го членот 40 кој ги пропишува националните механизми за обезбедување квалитет и акредитација, на прв поглед сето тоа изгледа многу стандардно. Меѓутоа, ако некој го прочита внимателно, сфаќа и разбира сосема јасно дека „одобрување, повторно одобрување и признавање на високообразовни институции и (од особена важност, н.з) на студиските програми...". Меѓутоа, ако го споиме членот 40, а особено тој со членот 145, сфаќаме дека сите високообразовни институции во земјата се ефективно под условна казна во вечност: акредитирана институција не може да воведе наставна програма сама по себе, бидејќи секоја програма мора да

добие посебна акредитација и работна дозвола поврзана со програма, а потоа, без разлика колку се стари, воспоставени и почитувани, програмите на секоја институција мора да поминат низ процес на реакредитација што го спроведува Агенцијата за квалитет во високото образование, исто како што правеа сите до неодамна со Министерството за образование и наука. Агенцијата е орган на извршната власт и нивото на централизација на контролата - поткопување на автономијата - останува високо.

Иронијата е што во 2014-2016 година академското протестно движење (т.н. Студентски и Професорски пленум) бараше формирање на таква агенција за да се обезбеди академска автономија во земјата. Сепак, илибералното недемократско владеење и партократската контрола се такви што овозможија секторот да остане заробен и во рацете на институциите на централната власт.

3.1. Конкретни препораки за промени и дополнувања во Законот за високо образование

Многу е важно да се забележи дека иако сите одредби во законот кои ефективно го ограничуваат спроведувањето на целите и вредностите на Болоњскиот процес се претерано детални, несоодветно, така што за тој вид документ, законот е и повеќе одговара за подзаконски акт или правило на процедурален тип на документ (уредба), оние кои треба да обезбедат мобилност и транспарентно обезбедување на квалитет се нејасни или немаат одредби што би ги направиле применливи. На пример, членот 51 кој се занимава со обезбедување на квалитет и се занимава со прашањето на европско ниво на обезбедување квалитет и транспарентност (според насоките на Европската мрежа за обезбедување квалитет [European Network for Quality Assurance - ENQUA]) никогаш не се спроведува во пракса или е тешко да се имплементира бидејќи е претерано скап. Како што вели став 2 од Член 51: Најмалку две третини од стручната комисија од ставот (1) на овој член ја сочинуваат професори од универзитети од земјите членки на Европското здружение за обезбедување на квалитет во високото образование. Имајќи

предвид дека „надворешната евалуација" се смета за нешто толку „надворешно" што треба да се интернационализира, вреди да се напомене дека секоја евалуација на националните извршни тела е надворешна евалуација наспроти самоевалуација. Членот 51 треба да се дополни со друг член со кој ENQUA подлежи на евалуација на националната агенција (за обезбедување квалитет и акредитација) и Министерството за образование и наука додека националните извршни тела вршат евалуација со свои национални ресурси.

Повторно, во однос на неусогласеноста помеѓу декларативните заложби на законот и политиките впишани во законот кои треба да ги направат споменатите обврски спроведливи, треба да сметаме дека членот 150 е во спротивност со Глава III од овој закон, кое ефективно го одзема правото на високообразовните институции да признаваат степени. Членот 150 гласи:

> „Еднакво вреднување на странско образование, Член 150. (1) Се смета дека условите за запишување од членовите 134, 135 и 136 на овој закон ги исполнува и лицето кое завршило соодветно образование во странство. (2) Со општ акт кој го донесува сенатот на универзитетот се утврдуваат условите за упис од ставот (1) на овој член за лицето кое не завршило еднакво образование во странство. Одлука за бројот на студентите кои се запишуваат.

Главниот сет на интервенции треба да се изврши во прилично опширна Глава 13 од законот, почнувајќи од член 190 посветен на принципите, правата, обврските и процедурите за признавање на странски квалификации. Самиот факт што едно невообичаено долго поглавје, детално во членовите на законот, но кое содржи детални процедури и едвај какви било одредби за политика и принципи - освен имплицитно - што е нешто што треба да биде ставено во подзаконски акт и/или насоки, е показател за нивото на контрола на централната власт.

Според принципите на Болоњскиот процес и повторените препораки (од 2018 година, сосема експлицитно[25]), од високообразовни-

[25] Совет на Европа, Комитет на министри, 132-та сесија на Комитетот на министри". Торино, Италија, 19-20 мај 2022 година.

те институции се очекува да бидат целосно автономни во процесот на препознавање на квалификации. Постојат независни центри кои можат да го поддржат процесот со експертиза, но секоја нивна мала процедура не е пропишана со закон развиен од извршната власт или едноставно - владата. Така, повторно се среќаваме со закон со ниво на детална централна контрола што ги инфантилизира високообразовните институции, лишувајќи ги од основното право во рамките на Европската област на високото образование, споредено со измените на Законот за високо образование од 2014-2016 година, кои доведоа до немири, окупации на универзитети и масовни собири на студенти и професори чија слобода беше задушена. Иронично, тогаш, новоизбраната влада во 2018 година усвои нов закон во кој во основа беа вградени сите одредби од амандманите против кои протестираше Студентскиот и Професорскиот пленум во 2014 година. Треба да се има предвид дека овие протести поттикнаа други протестни движења кои ја создадоа Шарената револуција во 2016 година. Тоа беше крајот на периодот обележан како „заробување на државата", кој беше опишан во Извештајот на Рајнхард Прибе во 2015 година како „прекумерна моќ" на извршната власт и дополнително рафиниран како дефиниција во неговиот следен извештај за 2017 година или она што многумина во нивните анализи го нарекоа „илиберална демократија" како што е дефинирано од Виктор Орбан.[26] Промената на власта, иронично го зацврсти илибералниот импулс на администрацијата веќе проткаена во авторитарна политичка култура без разлика на партиската припадност – Законот за високо образование од 2018 година е шлаканица за демократското академско движење од три години претходно, како и за основните принципи на Болоњскиот процес. Како што веќе ги елабориравме тие принципи, вклучително и што значи ефективна автономија, како и „децентрализација" на процесот на еквивалентност и признавање, да го преиспитаме членот 190 и да предложиме амандмани:

[26] Katerina Kolozova и Niccolo Milanese, "*Illiberal Democracies" in Europe: Authoritarian Challenge to the Crisis of Liberalism* (Washington DC, George Washington University: Program of Illiberalism Studies, 2023), please note the contribution by Luke Cooper.

- Член 190, став 3 треба да се ревидира со бришење на „пристап кон понатамошното образование во Република Македонија.“ Последново е право и должност на високообразовните институции, додека работодавачите можат да се консултираат со посебно тело и да извршат проверки со ЕНИК/НАРИК центарот доколку треба да го сторат тоа (а во регулираните професии би требало да се консултираат со ЕНИК/НАРИК центарот или слично наречен „Информативен центар“) - овој член зборува дека во пракса е сведена на ЕНИК/НАРИК канцеларијата.
- По став 3, од член 190, предлагаме да се вклучи уште еден став (4) кој ќе гласи: (3) „За целите на академско признавање што ќе овозможи понатамошно образование во институциите на Република Северна Македонија, високообразовните институции се овластени да вршат признавање, додека овој процес може да се следи и поддржи преку обезбедување квалитет од центарот ЕНИК/НАРИК.
- Соодветно да се промени нумерирањето во членот 190.
- Се спротивставуваме на исклучиво автоматското признавање на земјите од Западен Балкан бидејќи сите тие се веќе дел од ЕНЕА и признавањето меѓу нив треба да биде исто толку автоматско врз основа на самиот факт дека се дел од ЕНЕА и потписници на Болоњскиот процес. Признавањето меѓу Северна Македонија и Франција треба да биде автоматско како што е тоа со Албанија. Оваа одлука е објавена во Службен весник на РСМ бр. 87/2023. Сепак, во случајот на Западен Балкан, предупредуваме за корупцијата во секторот и лажните/фалсификувани дипломи, а наместо автоматско препознавање, советуваме редовни и задолжителни проверки преку центарот ЕНИК/НАРИК.
- Да се додаде следниов став (8) на членот 190: Високообразовните установи како и ЕНИК/НАРИК Информативниот центар но и другите релевантни институции, како Агенцијата за квалитет во високото образование, се должни да се приближат до целта на ЕНЕА (Европската високообразовна

област) до 2025 година – автоматско признавање на ЕКТС кредитите и квалификациите. Притоа, институциите треба да ги применат упатствата за Еразмус и да го следат најновото издание на Водичот Еразмус наменет за сите земји на ЕХЕА - ова може да биде наведено како дел од измената на законот или во подзаконскиот акт на Министерството за образование и наука, но и понатаму детално од високообразовните институции и нивните водечки акти како што се правилниците.

- Да се додаде и став (9) во кој се наведува дека проверката на валидноста на документот треба да биде поефикасна во време и пари, потпирајќи се на дигитална верификација односно „За проверка на веродостојноста на документите институциите, како високообразовните така и Информативниот центар за признавање на странски високообразовни квалификации, се должни да обезбедат што е можно поекономична постапка за потенцијалниот студент која се потпира на максималното користење на дигиталните докази на веродостојност."

Во член 192, да се додаде став 5 со кој се осигурува дека Информативниот центар (ЕНИК/НАРИК) ги поддржува високообразовните институции со експертиза во нивниот процес на препознавање според Прирачникот на EAR-HEI, парафраза на предложениот амандман. (5) „Информативниот центар дава поддршка и врши надзор врз високообразовните установи во однос на нивните постапки на признавање и еквиваленција, во согласност со EAR-HEI Manual на ЕНИК/НАРИК мрежата, чија членка е Информативниот центар."

Целиот член 193 треба да се избрише бидејќи вели дека е одговорност на МОН да ги признае индивидуалните квалификации и дипломи - ова е целосно кршење на секој договор, препорака од 21-от век (ќе ги исклучиме 1990-тите и техничките карактеристики на Лисабонската конвенција бидејќи нивните застарени преодни препораки веројатно ќе бидат злоупотребени од оние кои сакаат да ја децентрализираат моќта и контролата во областа на признавањето

дипломи и квалификации). Уште поочигледно е што Законот не ни претендира дека прави напори за децентрализација: Информативниот центар треба да ги работи документите, но министерот за образование и наука е тој што го потпишува признавањето на транскриптите и дипломите на секој поединечен апликант.

Оддел 2, член 195, исто така, треба да се избрише бидејќи во суштина тоа се одредби од правилник/упатство кои можат да припаѓаат на подзаконски акт, а не да сочинуваат цел дел од закон. Во секој случај, ако отстранувањето е невозможно, тогаш да се извади делот каде се бара оригиналот диплома да е заверена на нотар и да се вклучи дигитална верзија на дипломата, секаде **каде што е достапна. Барањето наведено во став** (1) од членот треба да се упати до Информативниот центар само за регулираните професии (додека актот за академско признавање треба да биде надлежност на високообразовните институции), а одлуката да ја потпише независното одговорно лице на Центарот, а не министерот за образование и наука. **Ставот** (3) од членот 195 треба да се избрише (во случај да не може да се избрише цел член): во согласност со EAR и Еразмус Водичот, треба да се провери законитоста на институцијата **само кога ќе се појави валидно сомневање**; како што е формулиран во моментов, нашиот центар ЕНИК/НАРИК **повикува за секој случај на признавање дипломи од универзитети како што е Кембриџ (Велика Британија) да ги проверат нивните акредитиви. Сепак, тие не проверуваат дали самата диплома е навистина издадена од универзитетот во случај - целиот напис изгледа како симулација на легализам и трудољубивост само за да се замагли ефективниот недостаток на истата и да се понуди покриеност за признавање на лажни дипломи и документи кои ја потврдуваат квалификацијата. Водичот Еразмус предупредува да не се подложи кандидатот на несоодветна контрола како дискриминаторска**.

Целиот член 196 треба да биде отстранет од две главни причини: 1) повторно деловниците, упатствата и техничките работи кои припаѓаат на подзаконски акт или на подзаконски акт или правилник,

а не во закон, 2) основачките документи на Болоњскиот процес и сите последователни детални препораки во форма на повеќе документи забрануваат оценување на студиските програми (курикулумите) од академска гледна точка бидејќи Болоњскиот процес и ЕКТС се креирани за да го направат спротивното – се споредува чиста форма, работни часови, број на кредити и споредливост или компатибилност на дипломите на чисто административно ниво, без да се навлегува во академската содржина на програмата што е токму она што порано ја попречуваше мобилноста пред Болоња. Наместо тоа, можеме да предложиме само управни комисии во Центар кој е целосно независен од МОН и секако од овластувањето за одлуката од страна на министерот за образование и наука. Така, ако некој го избрише членот 196, што и да е транспонирано во подзаконски акт треба да ги следи политиките што штотуку ги објаснивме како оправдување на нашиот предлог да се укине членот.

Членот 198 треба да се избрише од истите причини како и членот 196.

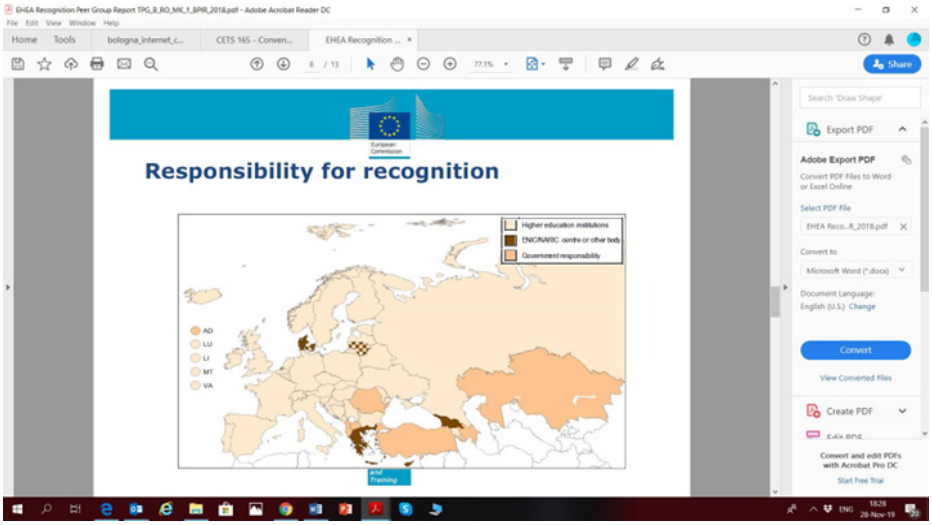
Членот 199 треба да се избрише од истите причини како и членовите 196 и 198, но и поради: став 2 го легализира фаворизирањето и нееднаквоста пред законот за сите граѓани со фаворизирање на престижните дипломи според системот за рангирање што се произведува од комерцијални услови (Шангајската листа). Исто така, фаворизира комерцијален производ, имено самото рангирање, на еден универзитет наместо на други компании. Законот може да определи принципи, како релевантноста на системите на рангирање, но да им остави на високообразовните институции и компаниите сами да одлучат дали го прифаќаат рангирањето како релевантно за нивната одлука или не. Како и да е, рангирањето не може да се користи како оправдување за дискриминација или едноставно негирање на правото на „еднакви пред законот" за секој апликант.

4

ПРЕДИЗВИЦИ И РЕФОРМИ ВО ПРИЗНАВАЊЕТО ДИПЛОМИ И КВАЛИФИКАЦИИ: УВИДИ ОД СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ВО КОНТЕКСТОТ НА ЕВРОПСКАТА ОБРАЗОВНА ОБЛАСТ И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА БОЛОЊСКИОТ ПРОЦЕС

Извештајот за 2018 година за имплементацијата на Болоњскиот процес и учеството на земјите-членки на ЕНЕА во спроведувањето на конвенциите и, уште поважно, придржувањето кон Работниот водич на ЕНЕА - или Европските стандарди и насоки (ESG) - дава преглед на податоци чија надлежност е во признавањето на дипломите и квалификациите, според кои, Северна Македонија е меѓу ретките земји во целата област на ЕНЕА каде Министерството за образование и наука признава квалификации и за

1) академско напредување, односно дообразување и 2) стручна квалификација (за сите, не само за регулираните професии). Во продолжение, еве ја мапата од поглавјето за признавање (ЕНЕА: Bologna Process Implementation Report 2018) која дава јасен преглед на тоа кој има надлежност во тој период.[27]



Извор: ЕНЕА: Извештај за имплементацијата на Болоњскиот процес 2018 година

Последниот Извештај за спроведувањето на Болоњскиот процес во земјите-членки на ЕНЕА не дава таков преглед, но може да се изведе со проверка на центрите ЕНИК/НАРИК. Причината што

[27] Европска комисија, „Европската високообразовна област во 2018: Извештај за имплементацијата на Болоњскиот процес" ["The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report"] Eurydice, достапно на https://ehea.info/Upload/BP2018.pdf, пристапено на 14 август 2024.

оваа карта (види слика) не е „надградена" е што ваквите фокусирани анализи ги прави специјалната работна група за признавање при ЕНЕА. Оваа година, фоксуот е на друг проблем, во областа на признавањето, имено напорот да се имплементира автоматско признавање секаде во областа на ЕХЕА, што е дефинирано на следниов начин:

> *Разбирањето на автоматското признавање е целосно во согласност со договорите во Болоњскиот процес. Автоматското меѓусебно признавање на квалификација е право на носителот на квалификација од одредено ниво издадена од една земја да се смета за влез во програма за високо образование на следното ниво во друга, без да мора да помине низ некоја посебна процедура за признавање. Ова не го нарушува правото на високообразовната институција или на надлежните органи да постават конкретни критериуми за оценување и прием за одредена програма.*

Во истото поглавје е утврдена целта кон автоматско признавање:

Напредокот кон широко распространето автоматско признавање, исто така, беше поттикнат кога, во рамките на Европската унија, беше усвоена Препораката на Советот од 26 ноември 2018 година која се обидува да го промовира автоматското меѓусебно признавање на квалификациите, како и признавањето на резултатите од учењето за време на студиските периоди во странство (34). Препораката предвидува постигнување автоматско признавање на квалификациите до 2025 година во цела ЕУ, давајќи дополнителен поттик за сите земји кои се дел од Болоњскиот процес.

За да се постигне таа цел до 2025 година, Советот на министри ќе инсистира на интервенции и во законодавството.[28]

Автоматското признавање е напреден чекор и додека нашата земја

[28] Европска комисија, „Европската високообразовна област во 2020: Извештај за имплементацијата на Болоњскиот процес" ["The European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report"] Eurydice, достапно на: https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/european-higher-education-area-2020-bologna-process-implementation-report, пристапено на 14 август 2024. стр. 88

не успее да го постигне - што е поврзано и со суштинска дигитализација, а не со архивирање на физички добиени и печатени документи - прво треба да го постигне најосновниот принцип, отстранување на извршната власт (министерството за образование и наука) од директната контрола врз академската сфера и инвазија во автономијата, која се разбира, имплицираше капацитет да се признаат квалификациите и да се оствари еквивалентност.

Степенот на контрола, што нашата земја го поседува преку ваков детален закон, кој му овозможува на Министерството за образование и наука да ги признава квалификациите на начин што го следи законот односно „третирањето на законот како правилник" е преголема контрола на извршната власт - и назначува за надлежна инстанца (орган) е несоодветно ниво на упад во автономијата. Единствената земја со сличен степен на министерска контрола во целата област на ЕНЕА е Албанија.

За да бидат нештата уште полоши, законодавецот, на предлог на самото Министерство за образование и наука, одлучи дека земјата ќе ги исполни еден од основните критериуми за автономија (признавање) сè до пристапувањето во Европската унија. Ваквата одредба е директно и дрско кршење на принципите на ЕНЕА бидејќи нема причина да не се почитува принципот на автономија (признавање) и пред Северна Македонија да стане членка на Европската унија. Многу понапредни членови на ЕХЕА не ни изјавуваат дека се членови на Унијата. ЕХЕА наметнува обврски, самата Болоња и сите конвенции, како што е Лисабонската, која државата ја има потпишано, ја наметнуваат примената на принципите и директивите пред нашите закони затоа што меѓународните конвенции имаат поголема правна обврзувачка сила.

Сумирано, треба да се отстранат рецидивите од скандалозниот закон од ерата на Никола Груевски, кои се наоѓаат во Законот за високо образование од 2018 година и да се заменат со следните решенија:

- **Високообразовните институции да се одговорни за признавање на академските квалификации**;

- ЕНИК/НАРИК цент**рите да се одговорни за стручните квалификации, како и да работат независно од Министерството за образование и наука**.

Коминикето од Париз од 2018 година силно се залага за примена на целосна автономија и намалување на контролата од страна на министерствата. На оваа тема се концентрира овогодишниот Извештај за примена на Болоњскиот процес. За жал, нема достапни податоци за Северна Македонија за прв пат во историјата на овие извештаи.

Направивме споредба со останатите земји од регионот, ЕУ членки, но и земји кои се кандидати за пристапување, како и земји кои не претендираат да станат членови и повторно, се потврди дека само во Северна Македонија (и Албанија), признавањето се спроведува од Министерството за образование и наука, додека за професионалните како и за академските квалификации, ЕНИК/НАРИК центарот е дел од самото Министерство за образование и наука.

Во Република Србија високообразовните институции сами го спроведуваат признавањето и еквиваленцијата, а ЕНИК/НАРИК центарите се одговорни за признавање на професионалните потреби (по потреба, но задолжително за регулираните професии).[29]

Во Република Словенија е исто како во Република Србија односно високообразовните институции го спроведуваат сами признавањето и еквиваленцијата, а ЕНИК/НАРИК центарите се одговорни за признавање на професионалните потреби.[30]

Признавањето е исто така тесно поврзано со проценката на квалитетот на институциите, а неговото обезбедување треба да го спроведе независно тело. Со оглед на тоа што Агенцијата за квалитет во високото образование имаше директори со скромни академски

[29] Agencija za kvalifikacije, ENIC/NARIC Centar, достапно на: https://www.enic-naric.net/serbia.aspx-?fbclid=IwAR270QtPYEpHt1SdDAjLVvbx0zCm5VMA1PBKFVeiav38mW5Jax4Fj1t3nNY, пристапено на 23.08.2024.
[30] Republic of Slovenija, Gov.SI, "Assessment of education at the ENIC-NARIC centre", достапно на: https://www.gov.si/en/topics/vrednotenje-izobrazevanja-pri-enic-naric-centru/, пристапено на 23.08.2024.

капацитети и без познавање на англискиот јазик, нејзината интеграција со веќе надлежниот Одбор за акредитација е најлогичниот потег за брзо обезбедување на автономен пример на квалитет.

Најважно е што земјата не може да тврди дека е регионален центар за иновации без академски кредибилитет на земја со меѓународна репутација, а за да се постигне академски кредибилитет потребна ни е слободна конкуренција и отворање на можности за работа на меѓународно ниво – различна соработки со Европската унија и други прогресивни средини, како и наставни програми (курикулуми) изведени во соработка со реномирани универзитети. За да се случи вакво нешто и да се приклучиме на европскиот приоритет на дигиталната мобилност – мора да се овозможи не само автономија во признавањето на квалификациите, туку и автономија во воспоставувањето меѓународни соработки.

Што се однесува до квалитетот, тој ќе го одржува агенција за квалитет, која ќе го прави рангирањето така што нема да има потреба од забрани и затворања. Законитоста и исполнувањето на основниот праг и квалитетот се различни работи, а може да се открие и квалитетот, но и неквалитетот. Во однос на стравот од прекршување на законот, инспекциските служби треба да се овластат и да се опремат со целосно нов и непартиски кадар – тие 2-3 лица што досега беа активни во високото образование се самите корумпирани - големата моќ концентрирана меѓу мала група значи голема корупција. Моќта е навистина голема кога е во рацете на 2-3 лица – па ако настане промена помеѓу, ќе биде одлична и охрабрувачка вест.

Сепак, отворањето на слободниот и меѓународен академски натпревар во нашата област и обезбедувањето на квалитетот се паралелни процеси, а првите не треба да чекаат да се воспостави вторите (напротив, во зависност од тоа како ќе се обликува академскиот „пазар", ќе зависи и од тоа кои капацитети ќе бидат потребни за обезбедување и евалуација на квалитетот.) Секако, тоа се процеси кои можат да одат паралелно, но она што прво треба да се обезбеди е слободен академски „пазар" - креативна агора - поврзана

со амбициите за академска и иновациска релевантност на ниво на регионот. Грижата за квалитет, контрола, надзор треба да остане тоа, евалуација, но не смее да има предност пред слободното процутување на академската сцена/креативната индустрија (тоа е форма на индустрија, ако знаеш да ја пласираш така, со меѓународна димензија) – затоа што самиот „пазар" ќе излезе на површина со најквалитетните луѓе. Имено, доколку арената е поставена на квалитетен начин, однапред го обезбедува квалитетот – а решенијата се едноставни и на дофат: заеднички дипломи со полноправните членови на Еразмус, вклучително и нас. За да се случи тоа, потребно е да се интервенира во законот, кој дозволил, да се забрани тоа до влезот на земјата во ЕУ (што е спротивно на принципите на Болоњскиот процес и сите сродни конвенции и е во незаконски конфликт со нив).

Коминикето на министри од 2020 година во Рим се однесува на заклучоците усвоени во Париз во 2018 година и вели:

> *Ќе обезбедиме автоматско признавање на академските квалификации и периоди на студирање во рамките на ЕНЕА, така што студентите, персоналот и дипломираните студенти ќе можат слободно да се движат за да студираат, предаваат и истражуваат. Ќе ги направиме неопходните законски измени за да гарантираме автоматско признавање на системско ниво за квалификациите испорачани во земјите на ЕНЕА каде што обезбедувањето квалитет функционира во согласност со ESG и каде што е воспоставена целосно оперативна национална рамка за квалификации. Ние, исто така, ја охрабруваме примената на договорени и безбедни системи за дигитална сертификација и комуникација, како што е блокчејн, како и понатамошен развој на Базата на податоци за резултати од надворешно осигурување на квалитет (DEQAR) за да се олесни автоматското препознавање.*[31]

[31] EHEA Rome 2020, "Rome Ministerial Communique", достапно на: https://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf, пристапено на 20 септември 2024.

Во истиот документ се вели:

> *Го поздравуваме усвојувањето на Глобалната конвенција на УНЕСКО за признавање на квалификации од високото образование и се обврзуваме дека ќе ја ратификуваме навремено, со цел да се олесни правичното признавање на квалификациите и периодите на студирање надвор од ЕХЕА, користејќи ги критериумите за проценка согласно Лисабонската Конвенција.*[32]

Последниот цитат е од веб страницата на Европската високообразовна област (ЕНЕА) што покажува дека Лисабонската конвенција е суштината на ЕНЕА, а мобилноста е суштината на ЕНЕА:

> *Две тела, имено Комитетот на Конвенцијата за признавање на квалификациите за високото образование во европскиот регион и Европската мрежа на национални информативни центри за академска мобилност и признавање (European Network of National Information Centres - ENIC) треба да го надгледуваат, промовираат и олеснуваат спроведувањето на Конвенцијата. Комитетот е одговорен за промовирање на примената на Конвенцијата и надгледување на нејзиното спроведување. За таа цел, тој може да усвои, со мнозинство од страните, препораки, декларации, протоколи и модели на добра практика кои ќе ги водат надлежните органи на страните. Пред да ги донесе своите одлуки, Комитетот бара мислење од мрежата ENIC. Што се однесува до мрежата ENIC, таа го поддржува и помага практичното спроведување на Конвенцијата од страна на надлежните национални органи.*[33]

[32] Ibid.

[33] European Higher Education Area, "Lisbon Recognition Convention," достапно на: https://ehea.info/page-recognition, пристапено на 20 август 2024.

5

ПОТЕНЦИЈАЛНИ ТОЧКИ ЗА ИНТЕРСЕКТОРСКА ИНТЕГРАЦИЈА НА ОБРАЗОВАНИЕТО, НАУКАТА И ЕКОНОМИЈАТА БАЗИРАНА НА ЗНАЕЊЕ

Како што беше напишано во воведот, пред да започне овој проект, во 2023 година ФРП и ИОХН-С поднесоа предлог иницијатива „Предлог за измени и дополнувања на Законот за високо образование". Откако немаше никаков повратен одговор од владата, организациите најдоа разбирање од програмата Цивика Мобилитас преку проектот „Застапување за инклузивен развој".

Во рамки на проектот, конзорциумот одржа и тематски форум под името „За потребата од вмрежување на образованието, науката и економијата базирана на знаење" на 27 март 2024. На настанот учествуваа претставници од академската, бизнис и невладината заедница, како и останати чинители кои ја потенцираа важноста на интерсекторскиот пристап и соработката меѓу институциите.

Дискусиите повторно ја потенцираа неопходноста од соработка меѓу граѓанските организации, институциите, бизнис заедницата и медиумите, со фокус на основните вредности како што се: правото на образование, вработување и ефективно владеење. Активната вклученост на бизнис заедницата во овој пристап се покажа како клучна. Формулирањето на нови политики во Кластерот 3 (Конкурентност и инклузивен раст), особено во однос на интерсекторската интеграција на високото образование и научните напори со економскиот сектор, е од огромно значење.[34] Ова подразбира вмрежување на образованието, науката и иновациите со економскиот развој. Преземањето интерсекторски реформи го надминува чистиот академски дискурс; тоа е прашање што ги опфаќа политиката и инфраструктурата. Следствено, Европската унија се залага за трансформација на бројни универзитети во истражувачки институти, како и воспоставување на алтернативни рамки за иновации. Инвестицискиот план на Европската унија за Западен Балкан

[34] Новата ЕРА 2030 (ЕРА е кратенка за Европска истражувачка област, чиј придружна членка е и Северна Македонија) нагласува дека економскиот развој, особено технолошкиот и иновативниот напредок, е приоритет кој бара обединување на научни и академски институции. Ова обединување може да се постигне само преку широка мобилност, и дигитална и физичка. Од клучно значење е да се истакне дека оваа визија бара вклучување на сите науки, тврдејќи дека конкурентната иновациска економија не може да напредува без „длабока и интегративна интердисциплинарност". Затоа, општествените, хуманистичките науки и дисциплините STEM мора да работат заедно во единство.

за 2020 цели да го олесни усогласувањето на регионот со овие напори. Ние предложивме препораки кои ја нагласуваат врската меѓу образованието, економијата и бизнис секторот. Нашиот фокус на оваа врска произлегува од верувањето, поткрепено со претходни знаења и дискусии, дека таа претставува критична алка што недостасува во подобрувањето на образовниот пејзаж. Ова тврдење се потврди со наодите добиени од Тематскиот форум.

5.1. Македонското високо образование во контекст на пазарот на трудот

Човечкиот капитал по дефиниција претставува количина на образование, знаење, вештини и здравје во кој луѓето инвестираат и го акумулираат во текот на животот, што им овозможува да го реализираат својот целосен потенцијал и да бидат продуктивни членови на општеството. Тој е најважниот ресурс за една земја, бидејќи истиот ги комбинира другите фактори на производство (физичкиот капитал). Преку инвестирањето во човечки капитал се влијае врз вкупните идни приходи во државата и животниот стандард на нејзините граѓани. Зголемувањето на квалитетот на човечкиот капитал е од клучно значење за насочување кон одржлив економски раст и развој како и за справување со новите предизвици на државата поврзани со пазарот на трудот и стареењето на населението. Подобрувањето на образованието директно влијае врз човечкиот капитал на државата.

Сепак, покрај континуираната заложба на Република Северна Македонија за унапредување на состојбите во областа на образованието недостигаат позначајни резултати, бидејќи некои од реформите во образовниот систем се плитки, често не добро осмислени и краткотрајни. Исто така, не постои интегриран пристап при носењето на мерки во областа на образованието и пазарот на труд, па покрај декларативните заложби на владите за подобрување на состојбите во областа, континуирани се реакциите на претставниците на бизнисот за недостиг од квалитетен кадар со соодветни вештини. Емиграцијата од државата на младиот и високообразо-

ван кадар со цел обезбедување на подобри економски можности во странство е најчесто е со траен карактер и додава на проблемот.

Оттаму е и неопходноста од поврзување на политиките во различните области и обезбедување на интегриран пристап во една „густа плетка" во која ќе се преплетуваат мерки со цел обезбедување на поквалитетен високо образован кадар за потребите на домашната економија. Тргнувајќи од важноста на овие прашања со проектот: „Застапување за инклузивен развој", се нудат одредени решенија за надминување на утврдените слабости.

Според пописот од 2021 година населението во Република Северна Македонија брои 1.836.713 жители, а бруто домашен производ (БДП) по глава на жител изнесува 5.888 американски долари. Земјата во континуитет е исправена пред предизвици кои го забавуваат економскиот раст и оневозможуваат поинтензивен развој на земјата, а голем дел од нив се поврзани со состојбите на пазарот на труд, квалитетот на човечкиот капитал и продуктивноста.

Според податоците на Државниот завод за статистика, во 2023 година, активното население во Република Северна Македонија изнесува 791.647 лица, од кои вработени се 688.296, а 103.351 лице е невработено. Стапката на активност во овој период е 52,3%, стапката на вработеност 45,4%, додека стапката на невработеност изнесува 13,1%.

И покрај тоа што стапката на невработеност се намали речиси за 15 проценти од 28% во 2014 година на 13,1% во 2023 година Република Северна Македонија истата е меѓу највисоките во регионот на Европа и Централна Азија (ЕЦА).

Невработеноста е особено концентрирана кај младите лица на возраст од 15 до 24 години (24,9% во 2023 година). Истото делумно се должи на нискиот квалитет на образованието и слабите врски меѓу образованието и пазарот на труд, па многу млади луѓе не се доволно подготвени за вработување. Постојат значајни недостатоци во однос на стекнатите вештини, кои доколку соодветно не се адресираат ќе станат уште поочигледни како што се менуваат профе-

сионалните задачи и се појавуваат нови занимања. Така, една четвртина од големите фирми (со 100 или повеќе вработени) и 19% од средните фирми (20-99 вработени) ја рангираат несоодветно квалификуваната работна сила како второ најголемо ограничување на деловното окружување.[35]

Според Индексот на човечки капитал[36] на Светска банка квалитетот на човечкиот капитал во Република Северна Македонија изнесува 0,56 во 2020 година и иако истиот е во рамки на нивото на земјите со сличен степен на развој, тој останува далеку под просекот во европските и централноазиските земји со низок и среден приход (63%) и далеку под просек на ЕУ (74%). Истото значи дека лице кое е родено во државата денес кога ќе порасне ќе искористи само 56% од својата потенцијална продуктивност, за сметка на просекот во ЕУ каде се искористува 74% од потенцијалната продуктивност.

Ниската продуктивност на човечкиот капитал и високите стапки на емиграција и тоа главно на работоспособно население имаат силни дисторзивни ефекти врз пазарот на труд.

Процените врз основа на податоците од пописите во одредишните земји (главно земји во Западна Европа и Северна Америка) покажуваат дека над 500.000 државјани од земјата живеат во странство, што ја прави Република Северна Македонија една од земјите со најголема дијаспора во светот како процент од вкупното население[37]. Потенцијалната годишна загуба на БДП се проценува на 333 милиони евра, што е околу 3,1% од БДП. Како резултат, секое работоспособно лице кое ја напушта Република Северна Македонија зема со себе околу 15.850 евра од потенцијалниот иден БДП. Комбинираниот ефект од нискиот раст на населението и емиграцијата се проценува дека ќе го намали работоспособното население од

[35] Светска банка „Барање на вештини во Република Македонија" ["Looking for skills in the Republic of Macedonia"], 2017.

36 Индексот на човечкиот капитал Human Capital Index (HCI) се мери на годишно ниво од Светската банка и покажува кои земји се најдобри во мобилизирање на нивниот човечки капитал, односно го покажува економскиот и професионалниот потенцијал на нивните граѓани. Индексот се движи помеѓу 0 и 1, со 1 што значи дека е постигнат максимален потенцијал.

[37] Светска банка (2020). Проект за администрација на социјално осигурување, документ за проценка на проектот.

71% на 60%, а уделот на постарите лица ќе се зголеми од 12,5% на 25% и ќе бидат потребни околу 700.000 дополнителни работници за да се одржи работоспособно население до 2050 година[38].

Македонските иселеници најчесто се млади лица, додека нивните вештини се мешани. Емиграцијата, особено онаа интелектуалната, е пред сè од траен карактер, односно кај македонските иселеници склоноста кон враќање во државата останува ниска. Тоа укажува дека вештините научени во странство најверојатно нема да придонесат за целите на домашниот развој.

Високите стапки на емиграција и стареењето на населението бараат зајакнување на вештините и продуктивноста на постоечките работници. Оттука, во иднина ќе биде од суштинско значење да се зајакнат вештините и продуктивноста на преостанатите работници и да се намали притисокот од иселување, особено кај младите, бидејќи во спротивно расте товарот врз сè помалиот број на работници, давајќи им уште посилен поттик за мигрирање надвор од државата.Економскиот раст и конкурентноста на економијата зависат од квалитетен и функционален човечки капитал ангажиран на продуктивни работни места, односно од збирот на производствени вештини, талент и знаења на поединците. Кога луѓето се вклучуваат во процес на креирање на вредност тие не можат да бидат одвоени од нивното знаење, вештини, здравје и личен систем на вредности, односно сето она што тие со себе го носат како личности претставува одреден капитал. Образованието и обуките (покрај здравствената заштита) на поединецот се клучни во формирањето на човечкиот капитал, а трошоците за образование, обуки и здравствена заштита претставуваат инвестиции во него. Од образованието директно зависи националната економија и добросостојбата на граѓаните.

Во овој контекст се наметнува прашањето дали Република Северна Македонија има потенцијал за подобро образование кое ќе созда-

[38] Светска банка (2018). Зграпчување на посветла иднина за сите: систематска дијагностика на Република Македонија

ва човечки капитал кој ќе биде во состојба да постигне побрз, поинклузивен и поодржлив раст на земјата?

Делумно како наследство од долгорочното недоволно инвестирање и фокус на *инпутите* наместо *аутпутот* (знаењето акумулирано во поединците), а делумно и заради бавното спроведување на реформите во периодот од осамостојувањето на државата до денес, индикаторите за образованието во Македонија не се охрабрувачки.

Во споредба со земјите со слични приходи по глава на жител, јавните расходи за образование во Република Северна Македонија се ниски и истите се во надолен тренд, од 4,6% од БДП во 2012 година на 4.0% во 2022 година, што е под нивото во западноевропските земји, каде што расходите често изнесуваат над 5% од БДП.

Слична е состојбата и со расходите за високо образование кое се соочува со слични предизвици, а се поврзани со ниското и неефикасно трошење и резултира со низок квалитет. Во 2017 година, јавната потрошувачка за високото образование изнесуваше 0,8% од БДП, што е под просекот на ЕУ од 1%, но и помалку од земји како Србија и Хрватска кои имаат слични образовни системи како нашиот. Понатаму, некои од земјите за споредба, постигнуваат подобри исходи од учењето со слични или пониски нивоа на расходи за образование. Јавниот удел во финансирањето на науката е исто така низок и се движи помеѓу 0,2-0,4% од БДП, што е многу под просекот на ЕУ од 2%.

Покрај постојаната декларативна заложба на државата за унапредување на состојбите во образованието недостигаат позначајни резултати, иако се спроведуваат тековни реформи на образовниот систем на сите нивоа.

Некои од реформите во образовниот систем се политки, често недобро осмислени, па оттаму и се краткотрајни (како на пример: воведувањето на државен испит, чија примена беше одложена и истиот до овој момент не е спроведен и др.)

Ова често е резултат на недостиг на широка општествена дебата и соодветен период на подготовка и прилагодување за истите, па неподготвеноста на институциите, образовниот кадар, учениците, студентите и општата јавност за прифаќање на конкретна реформа, па така истата станува предмет на политички компромиси. Така, иако некои од реформите се креирани според добрите меѓународни практики, напредокот е ограничен поради капацитетот за имплементација.

Генералниот заклучок е релевантен и за реформите во високото образование. Имено, во еден подолг временски период владата се фокусираше на големо проширување на пристапот до високо образование со отворање дисперзирани програми на универзитетите во мали и оддалечени градови, што несомнено сериозно го наруши квалитетот на образовниот процес. Ова создаде армија дипломирани студенти чии вештини не одговараат на вештините што се бараат на пазарот на труд: ниту според нивото, со оглед на тоа што дипломите за завршено високо образование не го рефлектираат реалното стекнување соодветни вештини, ниту според областа.

„За да ја зголемиме атрактивноста за студирање кај нас, треба државата да им обезбеди сместување, стипендии и поквалитетни програми на студентите, но и програми на англиски јазик особено на додипломските студии. Од друга страна, компаниите треба да бидат подготовени кога земаат студенти на пракса и важно е да ги вклучат во процесот со цел да ги научат потребните вештини."

Ана Шоповска делегат од Универзитетското собрание

Во последните петнаесет години бројот на високо образовни институции (јавни и приватни) бележи континуиран раст и покрај демографскиот пад и зголемената емиграција. Во овој контекст,

земјата има релативно висок број на високо образовни институции со оглед на големината на населението.

Според податоците на Државниот завод за статистика во Република Северна Македонија, во академската 2022/2023 година се запишале вкупно 53.821 студент, што претставува зголемување за 4,2 % во однос на академската 2021/2022 година. Најголем број студенти (77,7%) се запишале на државните високообразовни установи, додека 22,3% се запишале на приватните високообразовни установи.

Двонасочните образовни размени станаа популарни последниве години, а особено популарни се програмите што нудат можности за работа и студирање на македонски студенти во странство во текот на летото, како и образовните размени преку меѓународни програми за мобилност (на пример: Еразмус+, ЦЕЕПУС и слично).

Научно-истражувачката дејност е на ниско ниво и постои одлив на високообразовани кадри. Лимитираните трошоци за наука ги намалуваат можностите на академскиот кадар за вклученост во истражувачката дејност и поголема видливост во меѓународната академска заедница. Многу истражувачки капацитети се застарени и академскиот кадар има малку можности да се вклучи во истражувања за кои се потребни поголеми ресурси, особено во техничките и природните науки.

Понатаму, сè уште е недоволно развиен и стандардизиран системот на неформално образование, покуси и пофлексибилни едукативни програми и процесот на надградба на знаењето.

Иако, Република Северна Македонија почна посериозно да се справува со предизвикот за квалитет во последните неколку години, сепак, целосно функционален систем за контрола на квалитетот е сè уште во рана фаза на имплементација. Земјата е, и во процес на воспоставување и консолидирање на својот систем за обезбедување квалитет во високото образование. Агенцијата за квалитет во високото образование која ги вклучува Одборот за акредитација на високото образование и Одборот за евалуација на високото образование започна со работа во 2020 година според новиот Закон за високо образование, но досега не е спроведена институционална евалуација од страна на агенцијата. Сепак, новите правилници

за евалуација и акредитација, усогласени со Европските стандарди и упатства за обезбедување квалитет[39], се неодамна усвоени (2022 година). Спроведувањето на евалуација согласно европските стандарди и упатства за обезбедување квалитет во високото образование може да даде квалитетен поттик на високото образование, да помогне и во консолидација на системот на високо образование преку зголемување на минималните стандарди за работа и рационализирање на бројот на високо-образовни установи (преку интеграција и спојувања), да го намали дуплирањето на студиските програми, да го намалат бројот на супстандардни програми, да ја подобри ефикасноста на трошењето, да создаде синергии, да го адресира демографскиот пад на студенти и на крајот, да доведе до зголемување на квалитетот и создавање на меѓународно конкурентни високо-образовни установи и да произведе подобри дипломирани студенти.

Постојните пристапи за обезбедување квалитет обично се насочени кон акредитација и фокусирани на влезни информации, наместо на резултати како што се резултатите од учењето и можностите за вработување.

Бизнис заедницата во континуитет реагира дека не можат да најдат соодветно квалификувана работна сила на пазарот на труд, како и работна сила со соодветни вештини.

[39] Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) (2015, Brussels, Belgium, available at: ESG_2015.pdf (eqar.eu)

Со цел создавање на мобилност на нашата академска заедница и заради стекнување на вештини и знаење во интернационално окружување кои подоцна требаше да се применат во земјата, од 2012 година Министерството за образование и наука пристапи кон субвенционирање на додипломски студии од прв, втор, трет циклус на студии на еден од првите десет рангирани универзитети од сите области. Дополнително, министерството стипендирање додипломски студии од прв циклус во прва година од областа на техничките науки, архитектурата, градежништвото, математиката, меѓународното право, економијата и финансиите, физиката, биологијата, хемијата, медицинските науки и генетиката на еден од првите сто рангирани универзитети, согласно последната објавена листа на Центарот за универзитети од светска класа при Шангајскиот Џио Тонг универзитет. Со овој државен проект се финансираа со буџетски средства трошоци за уписнина во висина **од најмногу** 40.000 УСА долари годишно и **месечната стипендија** околу 800 евра.

По завршувањето на студиите и враќањето во Република Северна Македонија кандидатот беше должен шест месеци да биде на располагање за вработување во органите на државната управа, како и во државните високо-образовни и научни установи. Доколку во периодот од шест месеци на кандидатот не му е понудено соодветно вработување му остануваше обврската за работа во Република Северна Македонија минимум две години.

Во однос на конкретниот проект, нема систематски јавно достапни податоци за бројот на стипендии и нивната вредност, а овој проект беше компромитиран од низа примери на стипендисти кои најдоа начин да ја заобиколат обврската да се вратат дома или кои се вратија, но не им беше понудено соодветно работно место.

Согласно одредени пресметки и реакции во јавноста првенствено од компании кај кои се јави интерес за ангажирање на вакви студенти на престижни универзитети во странство, а кои не беа во состојба да обезбедат податоци за истите, вкупно во овие студенти државата инвестирала повеќе десетици милиони евра, а притоа непознати се придобивките од истото.

Овие недостатоци значително ја поткопаа првичната цел на програмата - враќање на човечкиот капитал во земјата и ефект на прелевање на македонскиот пазар на труд, не само во однос на знаењето и вештините, туку и во однос на работната етика и ставови. Со тоа, државата инвестираше во човечки капитал за други држави. Во надлежните органи нема евиденција, ниту увид каде продолжуваат со работа и развој на сопствените кариери овие стипендисти во кои инвестира државата. Дополнително, државата нема евиденција ниту за другите млади луѓе кои продолжуваат со високо образование во странство со странски стипендии или на сопствен трошок.

Бизнис-секторот не е вклучен целосно во процесот на програмирање и финансирање на високото образование и научните истражувања и има најниско учество во технолошко-иновациската дејност во регионот. Компаниите и универзитетите мора да ја продлабочат својата соработка на повеќе начини, како на пример: развој на план за соработка, интегрирани вежби за учење, кооперативно учење, истражувачки и инкубирани компании. Компаниите треба да имаат поголема застапеност во програмите за високо образование, да се зголеми практичната работа, и да се посвети внимание на развојот на вештините на студентите кои подоцна практично ќе ги применуваат.

Инвестирањето во човечки капитал не подразбира само по себе зголемување на финансиските средства кои се одвојуваат за таа намена, односно повеќе средства, доколку не се користат соодветно, не мора да значи дека ќе доведат до подобрување на образованието. Дебатите за реформите во образованието најчесто се водат само во контекст на вештините, а не во контекст на иселувањето.

5.2. Предложени мерки

Имајќи го предвид контекстот и претходно наведените слабости на системот со проектот: „Застапување за инклузивен развој", се нудат одредени решенија кои ќе придонесат за подобрување на врските меѓу високото образование и неговата релевантност за раз-

војните приоритети на македонското општество, особено во насока на формирање продуктивни и ангажирани граѓани за потребите на македонскиот пазар на труд.

Во таа насока, предложените мерки се поврзани со осигурување дека образовните политики во делот на високото образование и политиките за пазарот на труд ќе бидат меѓусебно конзистентни, а одреден гарант за истото е ако тие се креираат со тројно партнерство меѓу универзитетите, приватниот сектор и државата. Исто така, зајакнувањето на меѓусекторската координација и соработка е потребна.

Фокусот на предложените мерки е кон создавање вештини коишто ќе се совпаѓаат со актуелната и ќе ја антиципираат идната побарувачка на пазарот на труд, како и мерки кои ќе обезбедат одливот на млади и високообразовани кадри во странство да стане двонасочен процес.

Со формулирање на соодветни политики преку усогласување на програмите за високо образование со технолошките промени и трендови, а во насока на создавање на кадар според актуелните и идните промени и барања на пазарот на труд, земјата може ефективно да управува со процесите. Искористувањето на потенцијалот на надворешните миграции и обезбедување на нивна непречена интеграција на пазарот на труд во Република Северна Македонија, исто така треба да биде дел од политиките. Мерките кои се предлагаат се во насока на унапредување на квалитетот на високото образование во функција на македонскиот пазар на труд како и кон зголемување на мобилноста во високо образование и мерки за враќање на високообразован кадар во државата

I. **Воспоставување на систем за редовно анализирање и следење на јазот меѓу вештините на национално ниво и воспоставување на високо образовни програми согласно потребите на бизнисот и пазарот на труд**. Формирање на „Опсерваторија на вештини на високо-квалификуван кадар", која би функционирала на некој од

државните универзитети е потребно. Бидејќи, капацитетот и потенцијалот на владините институции е ограничен, неопходно е вмрежување на науката, деловната заедница и соодветните надлежни органи од Министерството за образование и наука и Министерството за труд и социјална политика (Агенција за вработување), со цел формирање на Центар - „Опсерваторија на вештини на високо-квалификуван кадар" во кој врз основа на економетриски модели ќе се прогнозираат потребите од вештини на високо-квалификуван кадар во државата.

II. **Поддршка на модернизацијата на студиските програми и методите на предавање и учење**. врз основа на процените од „Опсерваторија на вештини на високо-квалификуван кадар" универзитетите во соработка со приватниот сектор би пристапиле кон изработка на нови и модернизирање на старите образовни програми според потребите на бизнис заедницата.

III Зајакнување на програми за двојна диплома на високообразовните институции, кои се особено значајни за зголемување на знаењата и вештините и воведување меѓународни програми со светски универзитети, олеснување на мобилноста и поедноставување на еквиваленција со цел побрзо вклучување на пазарот на трудот дома

- Потполна ревизија на подзаконскиот акт и делот од законот за високо образование кој го повторува овој подзаконски акт за постапката на признавање кредити и квалификации, со тоа што ќе се применат доследно препораките и Насоките на Еразмус водичот за признавање кредити и квалификации;
- Застапување за потполна дигитализација на постапката на признавање квалификации и кредити со полна онлајн транспарентност на постапката и можност за следење на процесот;
- исклучување на анти-болоњскиот принцип на проценка на програмите и креирање комисии на професори за потреби

на нострификација – Лисабонската конвенција и основата на ЕКТС принципот на признавање и проодност е не-навлегување во академска содржина ами во формалните принципи (број на кредити, сметање на кредитите, компатибилност на квалификации) за да се надмине проблемот од 90-тите години од минатиот век, а тоа е секоја академска традиција и средина да влече кон своите навики и пракси и со тоа да ја прави проодноста и мобилноста невозможна. Значи, признавањето мора да го исклучи учеството на арбитрарни професорски комисии и да се остави на административните лица како што препорачува Еразмус;

- Валидацијата и/или признавањето на вештините стекнати надвор од формалниот образовен систем или во странство (најчесто во неформален контекст), исто така, се неопходни.

IV **Воспоставување на регистар на студенти кои студираат во странство со цел следење за потенцијален ангажман по дипломирање од домашни компании**. Ваквиот регистар е неопходен со цел воспоставување соработка во функција на поддршка од иселениците за развој на домашната економија преку нивно поврзување со компании и научно-истражувачки центри во државава. Електронска база на студенти кои се македонски државјани, а студираат во странство би содржела податоци за студентот, научно-образовната институција на која се стекнува со образование, степен на студии (додипломски студии од прв, втор, трет циклус), контакт податоци и други информации кои се релевантни. Оваа база ќе им користи на компаниите, но и на научните институции со цел да се следи во перспектива потенцијалниот ангажман на нашите млади и образовани кадри во странство.

Со тоа би се надминале недостатоците кои произлегуваат од проектот согласно кој државата со почеток од 2012 година субвенционира додипломски студии од прв, втор, трет циклус на студии на најдобро рангираните универзитети на шангајската листа, но и би се обезбедила основа да се искористи и потенцијалот на другите

македонски студенти кои студираат во странство (со други стипендии или во сопствена режија). Исто така, оваа база во перспектива би можела да биде надградена и развиена, во смисла и по завршувањето на образованието, па дури истата би можела да се прошири со информации за вработување на студентите во странство, информации кои секако би ги споделувале на доброволна основа, а со цел ставање на располагање на домашната економија и наука за нивен потенцијален повремен ангажман или за обезбедување на соодветни врски и информации за различни потреби од странство.

V. Разгледување на можноста за субвенционирање на вработување на повратници од странство со дефицитарни квалификации**.** Поради недостиг на висококвалификуван кадар во одредени области, потребно е да се разгледа можноста за субвенционирање на вработување на странци, но и на наши државјани кои ја напуштиле државата, односно се иселиле во странство. Имено, носителите на економските политики во земјава, односно Министерството за труд и социјална политика во соработка со Министерството за економија и Министерството за финансии да ја разгледаат можноста за донесување регулатива за обезбедување на субвенции за работодавачите во Република Северна Македонија кои вработуваат новодоселени лица, со цел обезбедување економски раст и зголемена конкурентност на глобалниот пазар.

Освен домашни повратници (лица кои работат или кои се образувале надвор од државата), согласно оваа мерка да можат да бидат вработени и странци, со цел привлекување на експерти од странските земји, како и Македонци од дијаспората со занимања кои претпоставуваат високи квалификации и вештини. Со оглед на нивото на плати во поразвиените економии и животниот стандард во истите, нашата економија е неатрактивна за помасовно ангажирање на високо квалификуван кадар. Ефектите од оваа мерка би биле повеќекратни, односно за приватниот сектор би се супституирал дел од недостигот на работната сила. Вакви или слични мерки постојат во повеќе други држави, кои претставуваат директна

конкуренција во делот на ангажирање на висококвалификуван кадар.[40]

[40] На пример, случајот на Република Србија која кон средината на 2022 година донесе Уредба за критериумите за доделување субвенции на работодавачите кои вработуваат новодоселени лица во Србија (УРЕДБА О КРИТЕРИЈУМИМА ЗА ДОДЕЛУ ПОДСТИЦАЈА ПОСЛОДАВЦИМА КОЈИ ЗАПОШЉАВАЈУ НОВОНАСТАЊЕНА ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ („Службени гласник РС", број 67/22), согласно која новодоселено лице е физичко лице кое во периодот од 24 месеци не престојува на територијата на Р.Србија повеќе од 180 дена и со кои работодавец (домашно или странско правно лице) склучил договор за работа за месечна заработка од најмалку 300.000,00 динари (околу 2.650 евра), а субвенциите се исплатуваат во износ од 70% од пресметаниот и уплатен данок на доход за едно или повеќе вработени новонаселени лица и 100% од пресметаните и уплатен придонес за пензиско и инвалидско осигурување, за период највеќе од 60 месеци, почнувајќи од 01 јули 2022 година, а заклучно со 21 декември 2028 година.

6

ОПШТИ ЗАКЛУЧОЦИ

Конкретните заклучоци во посебните поглавја во оваа студија ги истакнаа предизвиците во темите како што се: интерсекторската соработка, мобилноста, признавањето квалификации, масовното иселување на висококвалификуваните кадри, но и нивното враќање во земјата.

Општите заклучоци нудат поширока перспектива за сеопфатните реформи, кои се потребни за трансформирање на високото образование во Република Северна Македонија. Тие ги синтетизираат клучните наоди во унифицирани теми, фокусирајќи се на системски промени кои ги опфаќаат сите сектори. Крајната цел е да се подобри академската и економската интеграција на земјата со глобалните стандарди, да се поттикне одржливиот развој и да се справи со долготрајните структурни неефикасности.

1. Потреба од интерсекторска интеграција: Постои значителен јаз помеѓу образовниот систем и пазарот на труд, што се влошува со недостатокот на координација помеѓу секторите како: образование, наука и економија. Овој јаз придонесува за низок човечки капитал и неусогласеност меѓу вештините на дипломираните студенти и барањата на пазарот.

2. Авторитарно наследство во управувањето со високото образование: сегашното законодавство ја централизира контролата врз високото образование, особено во однос на признавањето на квалификациите, што е во спротивност со принципите на Болоњскиот процес. Северна Македонија останува една од ретките земји, каде Министерството за образование и наука е одговорно за признавање на академските квалификации, наместо самите високообразовни институции.

3. Слаби политики за мобилност: Мобилноста, камен-темелник на Болоњскиот процес, е попречена од централизираното признавање на квалификациите и недостатокот на образовни политики кои ја поддржуваат мобилноста на студентите и кадарот и на регионално и на меѓународно ниво.

4. Одлив на мозоци и емиграција: Земјата се соочува со висока стапка на емиграција, особено кај младите, што ја исцрпува националната економија од потенцијални таленти. Ова прашање е поврзано со лошата усогласеност на образовниот систем со трендовите на глобалниот пазар на труд и недостатокот на можности за значајно вработување во земјата.

5. Недоволно инвестирање во образованието и истражувањето: земјата инвестира значително помалку во образованието и истражувањето во споредба со стандардите на ЕУ, што доведува до слаб квалитет на образованието, застарени истражувачки капацитети и ограничена меѓународна видливост за академскиот кадар.

ОПШТИ ПРЕПОРАКИ

За крај, следуваат општите препораки, кои се изведени од конкретните препораки во специфичните поглавја во студијата:

1. Децентрализација на признавањето квалификации: Измени на Законот за високо образование за да им се даде целосна автономија на високообразовните институции во признавањето на квалификациите и ЕКТС кредитите, во согласност со принципите на Болоњскиот процес. Оваа децентрализација ќе ја сведе улогата на Министерството за образование и наука на советодавен капацитет, овозможувајќи им на универзитетите самостојно да вршат признавање на странските високообразовни квалификации. Ваквите реформи ќе поттикнат зголемена мобилност, ќе ги насочат административните процеси и ќе ја подобрат институционалната одговорност, придонесувајќи за поефикасен и поодговорен систем на високо образование.
2. Зајакнување на интерсекторската соработка: Развивање и имплементирање на сеопфатна рамка на политики, која ги интегрира: високото образование, науката и економскиот развој, со цел – поттикнување на иновациите и растот. Рамката треба да поттикне посилни партнерства меѓу академската заедница и бизнис секторот, подобрување на стручното образование за да се задоволат современите технолошки барања и трансформирање на универзитетите во истражувачки институции. Треба да се даде приоритет на интерсекторските реформи за да се осигура дека образованието се усогласува со потребите на пазарот на труд, создавајќи квалификувана работна сила опремена за поддршка на технолошкиот и економскиот напредок.
3. Подобрување на мобилноста и меѓународната соработка: Реформа на националните политики за подобрување на мобилноста на студентите и академскиот кадар преку усогласување на процесите за признавање квалификации со меѓународните стандарди, особено оние од Болоњскиот процес и Европската област за високо образование (ЕНЕА).

Ова треба да вклучи промовирање заеднички дипломи со европските институции и спроведување на автоматско признавање на квалификациите. Дигитализирањето на процесите на признавање дополнително ќе ја насочи прекуграничната академска размена, ќе ја зајакне меѓународната конкурентност на Северна Македонија и ќе поттикне поголема соработка во глобалните академски мрежи.

4. Подобрување на капацитетот за истражување и иновативност: Зголемување на инвестициите во високото образование и истражување за да се трансформираат универзитетите во Северна Македонија во институции кои се базираат на истражување, способни да поттикнат технолошки и научни напредок. Поттикнување на соработката помеѓу јавниот и приватниот сектор преку заеднички истражувачки иницијативи и реформирање на процесите на евалуација и акредитација за да се усогласат со Европските стандарди и насоки (ESG). Овие мерки ќе го подобрат квалитетот на образованието, ќе ги поттикнат иновациите и ќе ја подобрат меѓународната конкурентност на земјата.
5. Спречување на одливот на мозоци: Потребен е пофлексибилен и поефикасен систем за признавање странски квалификации за да се поттикне враќањето на квалификувани професионалци. Намалувањето на бирократските пречки и промовирањето на создавање работни места преку иновации и претприемништво може да го ублажи одливот на мозоци.
6. Подобрување на обезбедувањето квалитет: Спроведување на целосно функционален, независен систем за гаранција за квалитет заснован на Европските стандарди и насоки (ESG). Ова ќе го подобри квалитетот на високото образование, ќе го рационализира бројот на високообразовни институции и ќе ја зголеми одговорноста, истовремено поттикнувајќи конкурентна академска средина.

Овие препораки, доколку се имплементираат, можат значително да го подобрат усогласувањето на високообразовниот систем на

Северна Македонија со стандардите на Европската унија, да промовираат одржлив економски раст и да помогнат во решавањето на проблемот со одливот на мозоци.

Ова не само што ќе отвори нови патишта за идниот развој на образованието и економијата во земјата туку исто така ќе создаде и нови можности за: иновации, вработување и социјален напредок, обезбедувајќи поодржлива и пооптимистична иднина за сите граѓани на Република Северна Македонија.

CIVICA MOBILITAS | *Citizens for change!*

Содржината на овој документ е единствена одговорност на авторите на Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје и Форум за разумни политики. Студијата е дел од проектот „Застапување за инклузивен развој" што го поддржува Владата на Швајцарија преку Цивика мобилитас и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Владата на Швајцарија, Цивика мобилитас, или организациите што ја спроведуваат.

HTTPS://CLUSTER3EDU.ORG/