



МІНІСТЕРСТВО
ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ

Концептуальні засади реформування публічного фінансування та управління закладами вищої освіти



Обґрунтування змін

Система державного фінансування стимулює заклади вищої освіти (далі – ЗВО) працювати передовсім на кількість студентів, а не на якість їхньої освіти.

ЗВО намагаються зарахувати якомога більше студентів, заплющуючи очі на рівень їхньої підготовки, часто набираючи тих, хто не має необхідного рівня знань. ЗВО змушені стримувати відрахування студентів, навіть якщо вони не виконують вимог освітньої програми, адже з відрахуванням, знову ж таки, зменшиться їхнє фінансування. Таке полювання за кількістю неодмінно знижує якість, адже випускається чимало осіб, які об'єктивно не виконують вимог для отримання диплому про вищу освіту.

Водночас заклади працюють в умовах гібридної управлінської моделі, в якій переважають інститути колективної безвідповідальності, а менеджмент закладів не має умов для того, щоб працювати на засадах result-based management, адже перед ними не ставлять такої задачі. Також заклади позбавлені фінансової автономії, тому не можуть оперативного реагувати на виклики, які перед ними постають. Зокрема, через дію єдиної тарифної сітки рівень оплати відносно мало диференційований та не дозволяє винагороджувати викладачів співмірно їхнім досягненням.

Недостатнім є і рівень фінансування вищої освіти. Зношеність матеріально-технічної бази корелюється із заниженням цін на контрактне навчання та відсутністю можливостей для приватних інвестицій, в тому числі – через державно-приватне партнерство.

Нам усім разом потрібно змінити підходи до фінансування та управління закладами вищої освіти, посилити мотивацію керівників та викладачів, зорієнтувати вищу освіту на якість освіти та забезпечити затребуваність випускників закладів вищої освіти на ринку праці.

ПУБЛІЧНЕ ФІНАНСУВАННЯ

Формула фінансування закладів вищої освіти

Зараз розмір державного фінансування залежить лише від контингенту студентів-бюджетників. Більшість ЗВО неохоче відраховують студентів, навіть якщо ті не виконують вимог освітньої програми, оскільки через зменшення кількості студентів зменшується фінансування. Таке «полювання» за кількістю знижує якість вищої освіти.

З 1 січня 2020 року розпочнеться розподіл коштів за формулою, у якій кожен заклад отримає 80% свого бюджету попереднього року, а решта державних коштів буде розподілятися між університетами, залежно від наступних показників:

Так звані “політичні” показники:

- масштаб університету;
- регіональний коефіцієнт;
- контингент студентів.

Показники якості:

- працевлаштування випускників (з 2021 року);
- обсяг коштів на дослідження, які університет залучає з позабюджетних джерел;
- позиції у міжнародних рейтингах.

У такому підході контингент студентів стане одним з кількох, а не єдиним критерієм розподілу коштів. Натомість університети будуть зацікавлені підвищувати власну ефективність, покращувати якість освіти та потрапляти у міжнародні рейтинги, залучати кошти від бізнесу та міжнародних організацій. Рівень працевлаштування буде вимірюватись з 2021 року для випускників за допомогою онлайн-системи.

Приватні заклади вищої освіти також мають отримати доступ до бюджетного фінансування за умов дотримання вимог щодо індикативної собівартості.

Формульний підхід до розподілу державного фінансування забезпечить рівні умови для усіх закладів вищої освіти, в яких сильніші заклади будуть отримувати більше фінансування.

Індикативна собівартість

Заклади вищої освіти, бажаючи залучити більшу кількість студентів-контрактників, занижують вартість навчання. Різницю у реальній ціні та вартості контракту ЗВО потім дофінансовують з коштів, які отримують з державного бюджету. Таким чином, страждають і студенти, які навчаються на бюджеті, і студенти-контрактники.

Заклади вищої освіти демпінгують, встановлюючи занижену ціну на навчання, а в суспільстві у цей час утверджується наратив про те, що якісна вища освіта може бути дешевою.

Запровадження індикативної собівартості (мінімальна ціна контрактного навчання) дозволить привести плату за навчання у відповідність до фактичних витрат. Це сприятиме відновленню умов для справедливої конкуренції ЗВО і запобігатиме ризикам недофінансування.

Запровадження індикативної собівартості:

2020 рік – 60% від держфінансування на 1 студента,

2021 рік – 70% від держфінансування на 1 студента,

2022 рік – 80% від держфінансування на 1 студента.

Водночас вартість навчання буде корелюватись із доходами людей у регіоні. Університет може не підвищувати ціну, коли та сягне рівня трьох середніх заробітних плат в області.

Вища вартість контракту – це:

- більш відповідальне ставлення студентів до свого навчання,
- можливість ЗВО платити вищу зарплату викладачам.

Розширення державного пільгового кредитування на здобуття вищої освіти, а також податкова знижка дозволять уникнути труднощів із оплатою навчання за реальними цінами.

Фінансова автономія

Державні та комунальні заклади вищої освіти працюють в умовах неефективного фінансового контролю. При цьому обмеження у використанні коштів загального та спеціального фондів заважають закладам розвиватись та оперативно реагувати на сучасні виклики.

В умовах, коли заклади вищої освіти змушені віддавати половину орендної плати за власне майно у бюджет та практично не можуть реалізовувати надлишкове майно, їхні керівники не мають змоги ефективно використовувати майно закладу.

Система єдиної тарифної сітки породжує зрівнялівку у заробітній платі та унеможлиблює винагородження викладачів співмірно з результатами їхньої роботи. Як наслідок, науково-педагогічні працівники втрачають мотивацію.

Запровадження фінансової автономії закладів вищої освіти означає:

- Вихід державних та комунальних закладів вищої освіти зі статусу бюджетних установ з максимальним збереженням податкових, тарифних та митних преференцій, інших економічних та регуляторних умов, необхідних для їхнього успішного розвитку.
- Забезпечення права ЗВО самостійно затверджувати кошториси і зміни до них.
- Відмову від державного регулювання чисельності науково-педагогічних працівників.
- Забезпечення права ЗВО самостійно встановлювати розміри оплати праці в межах їхніх кошторисів. У тому числі передбачити можливість оплати гонорарів та заробітних плат іноземним викладачам за спрощеними процедурами.
- Зарахування закладам вищої освіти 100% орендної плати за їхнє майно, скасування погодження оренди майна, спрощення процедури списання застарілого майна.
- Запровадження механізму реалізації надлишкового майна та поступове виокремлення невласивої для ЗВО функції з управління базами відпочинку та житловим фондом, включаючи гуртожитки.
- Стимулювання формування та використання сталих фондів (ендавментів). Започаткування (spin-off) бізнес-проєктів.

Формування замовлення

Діюча модель державного (регіонального) замовлення не відповідає потребам економічного розвитку ринкової економіки. Сьогодні замовлення формується на базі запиту закладів вищої освіти і не корелюється з реальними потребами ринку праці.

Замість державного та регіонального замовлення має бути впроваджений механізм розподілу прав на безоплатну вищу освіту з урахуванням прогнозу стану ринку праці (національного та регіональних), суспільних потреб та балансування попиту зі сторони студентів-контрактників.

Розподіл таких прав між вступниками має здійснюватися за їхнім рейтингом під час вступної кампанії на засадах широкого конкурсу.

Освіта дорослих

Сьогодні в Україні доросле населення практично не має доступу до здобуття другої вищої освіти за бюджетні кошти, окрім обмеженого переліку випадків.

Реформування вищої освіти передбачає:

- затвердження порядку присвоєння освітніх кваліфікацій за результатами неформальної та інформальної освіти;
- визначення квоти бюджетного фінансування для здобуття другої вищої освіти дорослим населенням;
- створення спеціальних програм соціального спрямування в системі освіти дорослих для соціально вразливих категорій населення.

УПРАВЛІННЯ УНІВЕРСИТЕТАМИ

Ключові показники ефективності для керівників

Система обрання та роботи університетського менеджменту провокує популізм та не базується на засадах result-based management. Підписуючи контракт із обраним керівником ЗВО, засновник не здатний контролювати досягнення результатів роботи та дотримання передвиборчих обіцянок ректорів.

КРІ у контрактах з ректорами

Стратегічний план роботи – частина документів, які кандидати подають на вибори керівника ЗВО.

Цей план увійде до контракту переможця із засновником ЗВО. Контракт буде містити ключові показники ефективності, механізми їхньої перевірки та строки виконання.

КРІ в контракті з керівником закладу вищої освіти мають стати індикаторами ефективності, а їх невиконання – підставою для розірвання контракту.

Проведення виборів ректора:

- Рейтингове голосування в один тур.
- Повноваження наглядової ради проводити критеріальний конкурсний відбір із урахуванням результатів рейтингового голосування у разі відсутності лідера перегонів (60% голосів).
- Електронний формат рейтингового голосування.

Наглядові ради в системі управління університетами

Надання фінансової автономії ЗВО та встановлення ключових показників ефективності керівникам тягнуть за собою збільшення відповідальності та формують у закладів вищої освіти потребу в підтримці. Водночас стейкхолдери, а зокрема роботодавці, які формують ринок праці для випускників, досі не мають можливості впливати на розвиток університетів. Натомість, вчені ради в ЗВО виконують невластиві їм управлінські функції.

Наглядові ради

- Орган засновника ЗВО, який формується із представників держави, бізнесу та громадянського суспільства.
- Регіональні наглядові ради для цивільних ЗВО. Для найбільш потужних – власні інституційні наглядові ради.
- Після виходу ЗВО зі статусу бюджетної установи наглядова рада отримує право моніторингу та аудиту їхньої економічної діяльності.

Вчені ради стануть колегіальними органами управління освітньою, науковою, науково-технічною та інноваційною діяльністю ЗВО, без невластивих господарських функцій.

Управлінська автономія

Через надмірну деталізацію управлінських процесів законодавством керівники закладів вищої освіти мають обмежену автономію. Зокрема, надмірне регламентування структури ЗВО призводить до того, що вона часто не відповідає його місії та потенціалу. Разом із тим, ректори мають ускладнений механізм формування управлінської команди університету.

Розширення управлінської автономії передбачає:

- надання керівникові ЗВО права самостійно призначати заступників, керівників факультетів та інститутів, інших структурних підрозділів за результатами конкурсного відбору на контрактній основі;
- розширення кола питань, які ЗВО самостійно визначає у своєму статуті. ЗВО мають самостійно формувати свою структуру.

Антикризовий менеджмент

Засновники та органи управління закладами вищої освіти обмежені в реакції на кризові ситуації, коли лише оперативне оновлення менеджменту може врятувати від згубних для ЗВО наслідків.

Для уникнення таких ситуацій за засновником має бути закріплене право призначити антикризовий менеджмент в університети строком до трьох років у разі настання виняткових обставин, в яких традиційне управління є неефективним.

Кадровий резерв та академічна доброчесність

В системі вищої освіти відчувається гострий кадровий голод через брак фахівців з управлінською підготовкою та досвідом. При цьому в суспільстві вкорінилась недовіра та сумніви в академічній доброчесності викладачів та університетського менеджменту. Часом висококваліфіковані фахівці в процесі конкуренції витісняються імітаторами, які не дотримуються вимог щодо академічної доброчесності, що призводить до загального зниження якості і дискредитує систему вищої освіти.

Створення резерву кадрів передбачає:

- розробку професійного стандарту науково-педагогічного працівника,
- створення системи навчання та планування кар'єри академічних менеджерів/управлінців різного рівня у сфері вищої освіти.

Перед укладенням вперше контрактів на посаду науково-педагогічного працівника, а також при кожному призначенні на керівну посаду в ЗВО має проводитись обов'язкова перевірка на академічну доброчесність.