

Дослідження сфери освіти в Україні

До більшої результативності, справедливості та
ефективності
(РЕЗЮМЕЗ)

ОГЛЯД

Зміст

Подяка	3
1. Наскільки добре працює система освіти України?	5
2. Що Україна має зробити для вдосконалення своєї програми реформ?	12
A. Поширити бачення концепції «Нової української школи», засноване на компетенціях і орієнтоване на учнів, на весь сектор — особливо на систему вищої освіти.	14
B. Зміцнювати інституційний потенціал і структури урядування	16
C. Скерувати потоки ресурсів на зміцнення ефективності та життєздатності	18
D. Узгодити індивідуальні стимули та спроможності з цілями навчання	22
E. Забезпечити результативний зворотній зв'язок та інформування про системні результати	

26

Подяка

Цей звіт склала команда, яку очолювали Джеймс Грішем (James Gresham) та Дієго Амбас. У складі команди працювали Сухас Парандекар (Suhas Parandekar), Хуан Мануель Морено (Juan Manuel Moreno), Саймон Теккер (Simon Thacker), Люсія Касап (Lucia Casap), Субхашіні Раджасекаран (Subhashini Rajasekaran), Ірина Когут, Інна Совсун, Ольга Купець і Гюльджан Яйла (Gülcan Yayla). Наданням даних і проведенням підготовчого аналізу опікувався аналітичний центр CEDOS на чолі з Єгором Стадним. Додаткові дані та аналітичні матеріали надали також Євген Ніколаєв і Людмила Сокурянська. Наданням підтримки відали Лариса Халецька та Патрік Бірібонва (Patrick Biribonwa).

Загальне керівництво виконанням аналізу здійснювали Сату Кахконен (Satu Kähkönen), директор у справах України, та Гаррі А. Патрінос (Harry A. Patrinos), керівник практики з питань освіти. На різних етапах проекту свої цінні зауваження та коментарі надали Фен Джао (Feng Zhao), Гелсі Роджерс (Halsey Rogers), Елізабет Нінан (Elizabeth Ninan), Шветлена Сабарвал (Shwetlena Sabarwal), Джейсон Вівер (Jason Weaver), Сорен Неллеманн (Soren Nellemann), Ларс Сондергор (Lars Sondergaard), Ентоні Гаєта (Anthony Gaeta), Клавдія Максименко та Анастасія Головач.

Команді фахівців стали в пригоді обговорення, що відбувались у різних форматах, та неформальні зустрічі з представниками різних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та донорської спільноти. Цінні зауваження було одержано, зокрема, від експертів Міністерства освіти і науки України, Інституту освітньої аналітики, Українського центру оцінювання якості освіти, Інституту модернізації змісту освіти та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Нині Україна опинилась на роздоріжжі: попри разючі перетворення, здійснені в деяких галузях, основи нової економіки, що лише формується, залишаються крихкими. Відкритість до світу, впровадження нових технологій та енергійний дух підприємництва — ось рушійні сили цих перетворень. Зростання, однак, залишається хитким і нестійким, через його залежність від експорту сировини, невеликих валютних резервів та переказів валюти з-за кордону. Революція на Євромайдані поставила гострі політико-економічні виклики, для відповіді на які було сформовано широку програму структурних реформ. У майбутньому стара модель зростання, яка спиралась на успадковані з радянських часів галузі, не забезпечить реалізації прагнень України¹.

Освіта та розвиток людського капіталу мають величезне значення для забезпечення стрімкого, стійкого та інклюзивного зростання в Україні, але частка людського капіталу в національному багатстві залишається невеликою. Україна традиційно користується перевагами потужної системи освіти, що залишається рушієм економічного та соціального розвитку країни. За час, що минув після здобуття незалежності, Україні вдалося зберегти чимало зі своїх порівняльних переваг у якості освіти, що сприяє досягненню високих рівнів освіти та розвитку людського капіталу. Втім, навички, яких потребують сектори, що зростають, відрізняються від тих, які розвиває система освіти, а необхідні зміни йдуть повільно. За недавніми оцінками національного багатства 141 країни світу в Україні на людський капітал припадає лише 34% загального національного багатства, тоді як у країнах із нижчим за середній рівень доходів його частка сягає 51%, а по регіону Європи та Центральної Азії (ЕСА) — 62%.² Попри високі рівні освіти роль людського капіталу як фактору виробництва, що є рушійною силою економічного зростання, залишається відносно слабкою.

Дохід на душу населення та продуктивність праці перебувають на чи не найнижчому в регіоні рівні; при цьому триває зниження чисельності населення. У період з 1999 по 2017 рік, коли в Україні формувалася приватний сектор, середній темп зростання доходу на душу населення становив 3,3% на рік, тоді як середній показник країн Співдружності Незалежних Держав становив 5,6%, а країн, що не є членами СНД, — 3,6%. Економічні перетворення в Україні залишаються незавершеними, і попри те, що економіка дещо розвинулась, зростання доходу на душу населення залишається нестійким.³ При цьому триває зменшення чисельності населення України, обумовлене падінням народжуваності та еміграцією. За час, що минув з 1999 року, населення України скоротилось приблизно на 15,0%, а чисельність молоді зменшилась майже на 25,0%.

Є переконливі підстави вважати, що система освіти має змінитись, щоб не відстати назавжди, і українська влада визнає потребу в таких змінах. Попри суперечливі уявлення про те, які саме знання та навички будуть потрібні в майбутньому, сфера освіти та системи забезпечення освіти наступних поколінь повинні невинно розвиватись і адаптуватись до ситуації у світі, що сама стрімко змінюється. Дедалі більша роль, яку технології відіграють у господарській діяльності та побуті, вже призвела до суттєвих змін у попиті на навички та загострила потреби в передових навичках у всіх сферах діяльності⁴. Водночас, недостатньо модернізувати самі лише когнітивні навички: дедалі важливішими стають так звані «м'які навички», адже жодна технологія не замінить собою (наразі) міжособистісні відносини. Для забезпечення спроможності до адаптації потрібен потужний і збалансований комплекс навичок, для формування якого необхідно переосмислити лінії розмежування між навчальними та технічними дисциплінами.

І хоча Україна зробила сміливі кроки до реформування своєї системи освіти, реформи проходили нерівномірно, а для забезпечення успішності та наступності цього процесу потрібні подальші реформи. У дискурсі, що склався в Україні, під «реформами» часто розуміють просте внесення змін у законодавчі акти⁵. У цьому сенсі після недавнього прийняття законів, зокрема, про загальну середню та вищу освіту, реформи просунулись досить далеко. Водночас, для досягнення бажаних змін у результатах законодавчі зміни необхідно реалізувати на практиці. А для цього

потрібні ресурси, технічне «ноу-хау», громадська підтримка та політичне лідерство. Крім того, необхідно здійснити додаткові реформи, спрямовані на усунення дисбалансів, що зберігаються досі.

Цей звіт має на меті знайти відповідь на два ключові питання державної політики:

1. Наскільки високими є результативність, справедливість та ефективність системи освіти України?
2. Що має зробити Україна для усунення перешкод на шляху реалізації поточної програми реформ та для перетворення освіти на рушійну силу зростання?

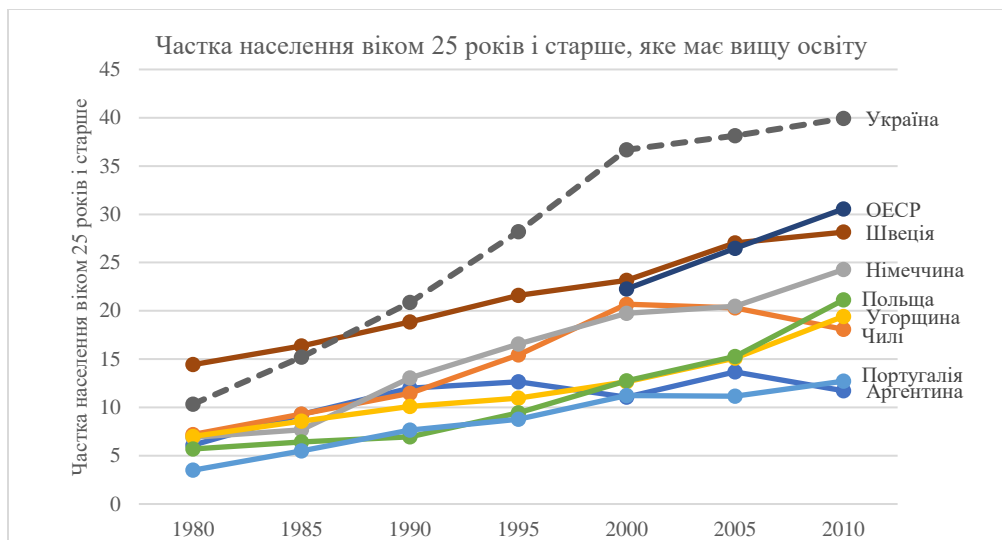
1. Наскільки добре працює система освіти України?

Україна прагне розвинути сучасну систему освіти, що відповідає потребам XXI століття, та вже здійснила ряд важливих кроків у цьому напрямку. Реформи, які було здійснено після Револуції гідності, стали джерелом оптимізму завдяки децентралізації та демократизації системи освіти з одночасним закладенням підвалин для подальшої гармонізації та інтеграції з європейськими нормами та стандартами в освітній сфері. Проте попри вражаючу базу, сформовану Україною у сфері освіти, та історію освіти в країні система освіти, схоже, досі не відповідає потребам економіки та населення, що невинно змінюються. У цьому розділі функціонування системи розглядається за трьома вимірами: *результативністю*, що включає в себе якість та актуальність, *справедливістю* та інклюзивністю, й *ефективністю* використання ресурсів.

Україна має високоосвічене населення, але система освіти має приділяти більше уваги якісним, а не кількісним показникам і задоволенню потреб у навичках на ринку праці, що еволюціонують.

За останні 30 років рівень освіти в Україні значно зріс, особливо у сфері вищої освіти. За період з 1980 по 2010 рік середня кількість років, витрачених на здобуття освіти населенням у віці понад 15 років, зросла майже втричі (рисунок О.1)⁶. Рівень освіти середнього жителя України перевищує показники громадян інших країн з високим рівнем доходів на кшталт Великої Британії та Німеччини. Крім того, Україна стала одним із лідерів в охопленні населення вищою освітою. Ця тенденція стрімко розвинулась після здобуття незалежності. Одним із часткових пояснень таких показників є законодавство України, згідно з яким коледжі та технічні училища донедавна вважались частиною системи вищої освіти. Тим не менш, станом на 2017-2018 навчальний рік рівень охоплення вищою освітою сягнув 82%. Частка населення у віці понад 25 років з вищою та незакінченою вищою освітою перевищила 40%, що перевершує середній показник країн ОЕСР і багатьох інших країн.

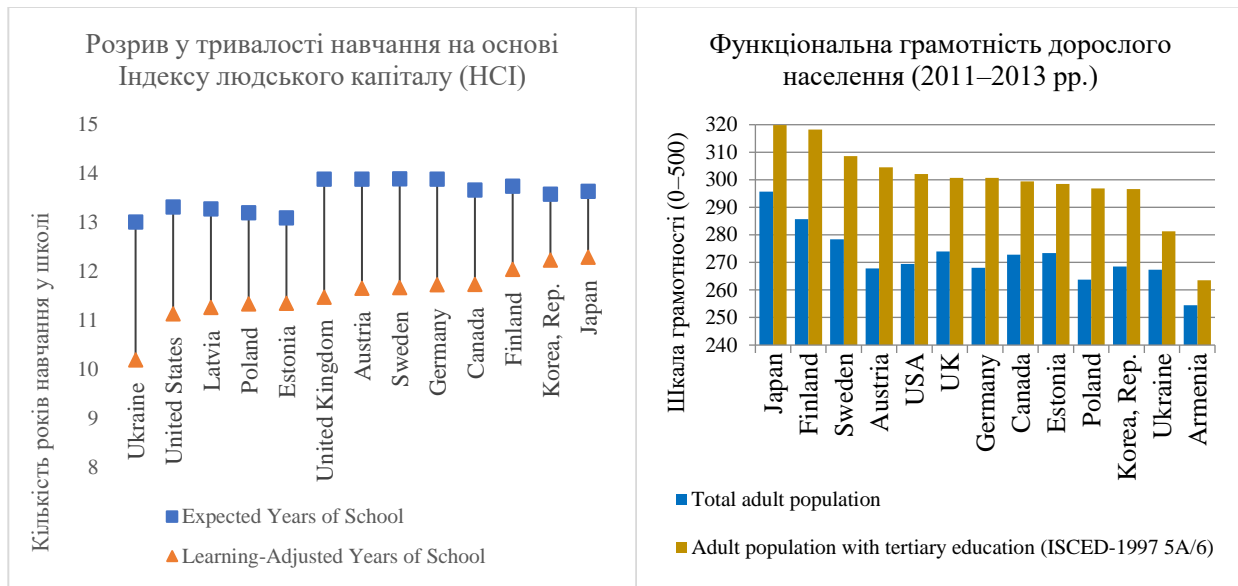
Рисунок О.1. Рівень освіти, здобутої населенням України та окремих країн, 1980–2010 рр.



Джерело: база даних EdStats Світового банку.

Утім, результати навчання серед учнів середніх шкіл і рівень функціональної грамотності серед дорослих з вищою освітою відстають від показників інших країн. У той час, як Індекс людського капіталу вказує на те, що народжена сьогодні в Україні дитина провчиться у школі 13 років на час досягнення нею 18-річного віку, після врахування якості навчання цей показник знижується до 10,2 року. Це означає, що у середнього учня 2,8 року навчання витрачаються неефективно або просто марнуються в тому сенсі, що не забезпечують навчання. В Україні цей розрив у показниках значно більший, ніж у країнах із високоефективними системами освіти, зокрема в Канаді, Фінляндії та Південній Кореї. Крім того, показники функціональної грамотності, визначені в рамках проведеного Світовим банком дослідження «Навички для зайнятості та продуктивності» (STEP), указують на те, що вищий рівень освіти не гарантує наявності навіть базових когнітивних навичок або досягнення вищого рівня таких навичок у порівнянні з іншими країнами. І хоча випускники вищих навчальних закладів у середньому мають вищий бал за рівнем навичок читання, найкращі з тих, хто здобув лише загальну середню освіту, одержали вищі бали, ніж понад 50% випускників вишів, що вказує на значні розбіжності в результатах навчання (рисунки 0.2)⁷.

Рисунок 0.2. Результати навчання та функціональна грамотність в Україні та окремих країнах



Джерело: база даних НЛО та дослідження STEP Світового банку.

Наслідком стрімкого розширення системи вищої освіти стала дедалі більша кількість випускників, які можуть знайти на ринку праці для себе лише таку роботу, для якої вища освіта не потрібна. Таким чином, має місце перевищення пропозиції випускників вищів з не надто актуальним рівнем навичок у порівнянні з попитом. Це призвело до розриву між рівнями освіти та зайнятністю — особливо серед молодих випускників вищів. Відповідно, частка осіб з вищою освітою серед безробітних зростає з 32% у 2004 році до 47% у 2013 році⁸. Крім того, станом на 2013 рік 40% молодих випускників вищів працювали на посадах нижчого рівня, для яких у вищій освіті немає потреби, в порівнянні з 29% серед працівників зрілого та старшого віку. Серйозний дисбаланс навичок справляє значний вплив на рівень задоволеності працівників, оскільки 40% роботодавців повідомили про наявність у працівників суттєвих прогалин у навичках, які заважають досягненню цілей бізнесу.

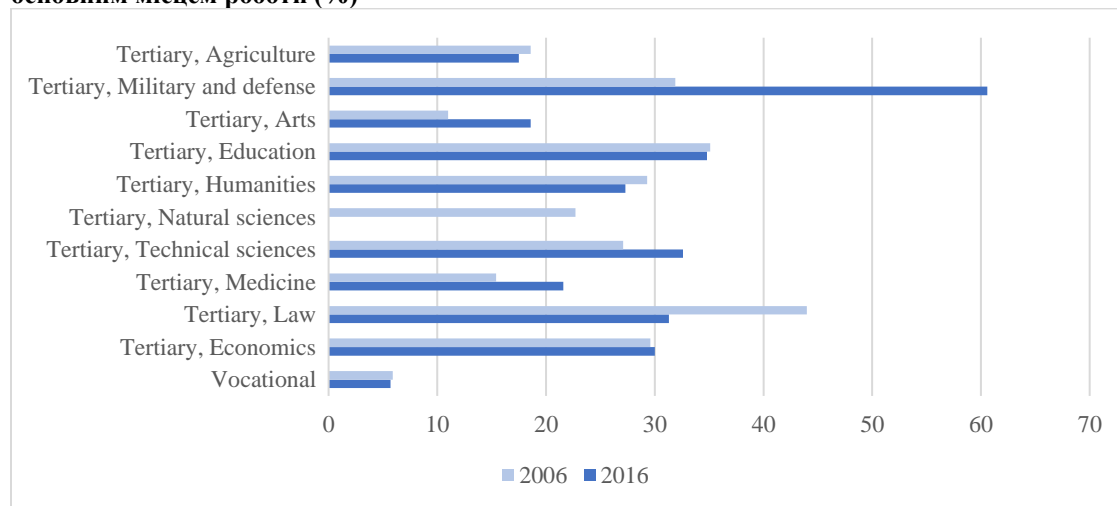
Викладання та навчання у вищих навчальних закладах досі залишається орієнтованим на здобуття знань, зміст яких часто буває застарілим і не коригується відповідно до потреб сучасних студентів або з урахуванням нових тенденцій, досліджень або технологій. Попри те, що обсяг систематизованої інформації про якість навчання у сфері вищої освіти є невеликим, згідно з загальною думкою програми навчання та педагогічні методи викладання потребують модернізації з урахуванням результатів еволюції потреб суспільства та економіки. В Україні, зокрема, не вистачає прикладних ділових, фінансових та управлінських навичок, але дуже небагато вищів активно просувають навчальні програми у сфері підприємництва⁹. У глобальному масштабі у сфері вищої освіти сформувалась тенденція до запровадження багатодисциплінарних програм, заснованих на емпіричному навчанні та проектних підходах до розв'язання складних завдань. Україні варто було б активніше підтримувати тематичне викладання, підприємництво та орієнтовані на студентів підходи до навчання, а також залучати роботодавців до перегляду програм навчання для поліпшення працевлаштовуваності студентів.

Корупція, включаючи масову зневагу до стандартів академічної доброчесності та терпимість до порушень в академічній сфері, теж сприяє падінню якості освіти та авторитету дипломів. Попри те, що після запровадження у 2008 році зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) можливості корупції при вступі до вищів звужились, нікуди не поділись інші проблеми: академічна недобросовісність та систематичне порушення засад академічної доброчесності, зокрема списування під час іспитів і плагіат. Такі випадки є звичайними та не сприймаються як порушення.

За різними оцінками щонайменше 25–30% студентів мають безпосередній досвід академічних порушень або хабарництва, а тих, хто бачив такі випадки та знає про них, ще більше. Оскільки вища освіта відіграє основоположну роль у розвитку державного та приватного секторів та є основною рушійною силою соціальної мобільності, цей виклик залишається великою проблемою для системи вищої освіти¹⁰.

Незважаючи на падіння якості та дисбаланс навичок, економічна віддача вищої освіти залишається на досить високому рівні, хоча цей рівень залежить від напрямку навчання. Із оцінок, виконаних у 2006–2016 роках, видно, що приватна віддача додаткового року навчання у школі в Україні становить близько 6%, тоді як середній показник у регіоні Європи та Центральної Азії сягає 7,3%, а середньосвітовий рівень — 8,8%¹¹. Водночас, працівники з вищою освітою мають набагато більшу віддачу, ніж випускники середніх професійних училищ та працівники з загальною середньою або нижчою освітою, хоча показники цієї віддачі залежать від сфери діяльності (рисунок О.3). Віддача є високою попри падіння якості та дисбаланс навичок унаслідок дії цілого ряду чинників, що включають приділення надмірної уваги наявності дипломів про освіту на ринку праці, високу селективність вищої освіти залежно від програм і закладів, а також сукупний ефект одночасного перебування на ринку праці старших і молодших когорт працівників з вищою освітою. Залежність віддачі від сфери навчання вказує на важливість стратегічного розвитку вищої освіти та необхідність надання студентам інформації про наявні у них перспективи при здійсненні ними вибору свого шляху до здобуття освіти.

Рисунок О.3 Віддача від освіти залежно від її рівня та напрямку навчання
По відношенню до річних доходів працівників з повною або незакінченою середньою освітою за основним місцем роботи (%)



Джерело: Розрахунки авторів за даними обстежень умов життя домогосподарств (ОУЖД) 2006 та 2016 років (дані на індивідуальному рівні за четвертий квартал).

Неналежне управління та неактуальність навичок для ринку праці призвели до падіння довіри громадськості та зосередження на наявності дипломів, а не навичок, що ставить під загрозу переваги України у сфері людського капіталу. Напередодні Революції гідності 2014 року майже 75% українців вважали корупцію у сфері вищої освіти всепроникною або поширеною, а близько 50% дотримувались такої думки й про сферу середньої освіти¹². За даними проведеного у 2016 році обстеження «Життя в умовах перехідної економіки» (Life in Transition Survey) в Україні склалась нетипова ситуація, коли рівень задоволеності державною освітою є низьким, а досвід корупції — високим¹³. У той самий час частка осіб з вищою освітою серед безробітних зросла з 32% у 2004 році до 47% у 2013 році¹⁴. Низький рівень підзвітності та дисбаланс навичок сприяють дедалі

частішому оцінюванню працівників за наявністю дипломів та поширенню думки про те, що система освіти більше не задовольняє потреб ні студентів, ні їхніх родин, ні роботодавців.

Нерівність у системі освіти України починається вже на ранніх стадіях і обмежує потенціал учнів та системи в цілому.

Високоєфективні системи освіти віддають перевагу рівності та інклюзії всіх здобувачів освіти й засновані на ідеї про те, що всі учні здатні добитись високих досягнень за належної підтримки. Забезпечення кожної дитини високоякісним викладанням є важливим не лише саме по собі. Дані міжнародних аналітичних досліджень указують на те, що високі показники системи в цілому обумовлені необхідністю донесення знань до кожної дитини¹⁵.

Нерівний доступ до дитячих садків означає, що нерівність можливостей для навчання та освіти бере свій початок на ранніх стадіях, особливо на селі та в малозабезпечених сім'ях. За міжнародними стандартами рівень охоплення дітей дошкільною освітою в Україні є високим, але доступ до неї залишається нерівним. Чистий рівень охоплення дошкільною освітою дітей віком від 3 до 5 років становить у середньому 85% у містах і 58% на селі. У деяких областях охоплення дошкільною освітою дітей у сільській місцевості є ще нижчим: зокрема в Харківській (54%), Львівській (44%) та Івано-Франківській (39%)¹⁶. Це викликає занепокоєння з огляду на результати проведеного УЦОЯО у 2018 році моніторингового обстеження випускників початкової школи, яке явно продемонструвало, що учні 4-х класів, які відвідували дитячі садки, мають значно вищу успішність з математики, ніж ті діти, які садків не відвідували¹⁷.

Початкова нерівність має стійкий характер, що заважає багатьом учням здобувати базові навички, необхідні для успіху у сфері вищої освіти або на ринку праці. У порівнянні з іншими країнами з аналогічними рівнями доходів Україна має високі показники за даними проведених міжнародних аналітичних досліджень. Проте за цими показниками приховується значна нерівність. За результатами останнього оприлюдненого міжнародного дослідження TIMSS-2011 з'ясувалось, що 28% учнів в Україні за математичними навичками досягли лише нижнього граничного показника, а ще 20% цього нижнього граничного показника не досягли. Це означає, що майже 50% від загального числа учнів знаходяться в нижній частині розподілу за рівнем математичних навичок.

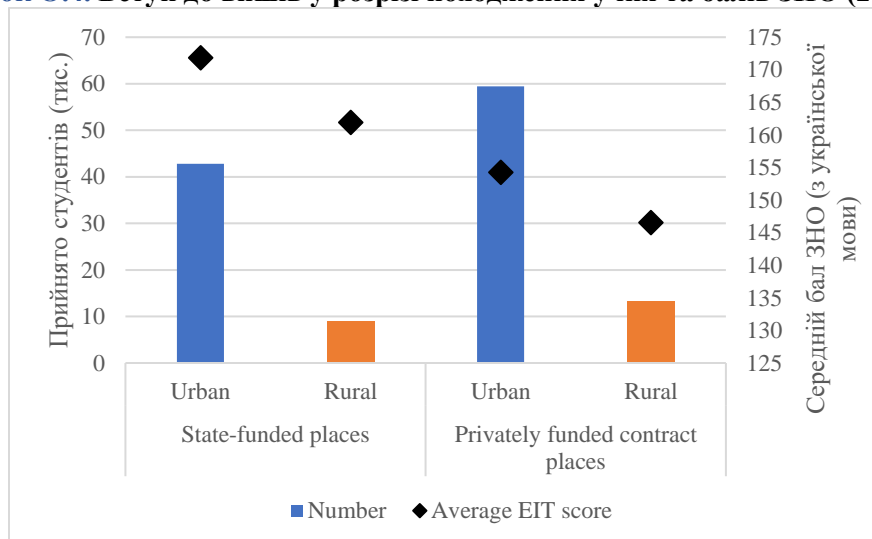
Проблему загострює сегрегація шкіл та погані умови навчання — особливо на селі. Дані зовнішнього оцінювання результатів навчання в 4-му та 11-му класі вказують на такі чинники, що сприяють нерівності: а) зосередження малозабезпечених учнів у недофінансованих школах; б) погані умови навчання в малих і сільських школах; в) селективність, яка сприяє зростанню нерівності між школами і обумовлює різницю в показниках «елітних» шкіл (гімназій, ліцеїв, спеціалізованих шкіл) та звичайних неселективних шкіл. Сільські школи мають значно гірший доступ до навчальних матеріалів та інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). За даними ДІСО за 2018 рік, у них із більшою ймовірністю спостерігається дефіцит учителів-предметників.

Програма створення опорних шкіл наразі не забезпечила очікуваного впливу на результати навчання. Попри те, що програма створення опорних шкіл має на меті надання учням сільських шкіл доступу до кращих умов навчання, ефекту від неї у формі результатів навчання учнів наразі не зареєстровано. На ділі середні показники ефективності роботи опорних шкіл гірші за показники інших шкіл. Це, ймовірно, є віддзеркаленням неповної добросовісності в реалізації програми, а також того факту, що програма досі є новою і ще не встигла вплинути на результати навчання.

Здобуття вищої освіти є головною метою та найпоширенішим шляхом до здобуття освіти для більшості молодих українців, але нерівний доступ до високоякісних програм навчання та

навчальної/професійної орієнтації в середніх школах зумовлюють неготовність багатьох із них до вступу до вищих навчальних закладів. Близько 60% учнів 9-х класів продовжують здобуття освіти в середніх загальноосвітніх школах. Ті з них, хто вступив до елітних міських шкіл зі спеціалізованими програмами, з найбільшою ймовірністю здобудуть найвищі бали за результатами ЗНО. Утім, прийняття учнів до цих шкіл здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться на рівні школи, тобто високий бал ЗНО частково є результатом застосування суворих критеріїв під час вступу до школи. 55% цих учнів вирішують скласти ЗНО з математики, яке вважається одним із найважчих та потрібне для вступу до вишів на багато спеціальностей, що користуються великим попитом. Учні звичайних міських (загальнодоступних) шкіл обирають ЗНО з математики рідше (45%), а серед учнів звичайних сільських шкіл таких лише 40%. Учні сільських шкіл рідше за учнів міських шкіл здобувають за результатами ЗНО бал, що перевищує граничний рівень, і зі значно нижчою ймовірністю подають заяви на вступ до вишів і вступають до них. У той час, коли майже 70% учнів-містян здобувають прохідні бали, подають заяви та зрештою вступають до вишу, серед учнів сільських шкіл таких лише 40%¹⁸. Крім того, учні сільських шкіл з меншою ймовірністю набирають високі бали ЗНО, необхідні для навчання у вишах за кошти державного бюджету: учні з сільської місцевості одержали у 2018 році лише 17% бюджетних місць у програмах підготовки бакалаврів (рисунок О.4).

Рисунок О.4. Вступ до вишів у розрізі походження учня та балів ЗНО (2018 рік)



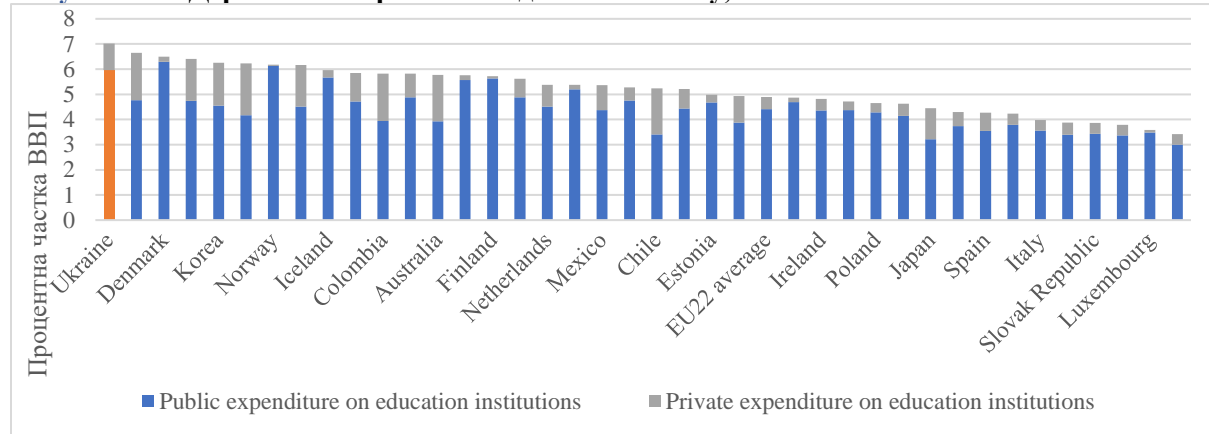
Джерело: виконаний авторами аналіз даних із бази даних ЄДЕБО.

Україна витрачає на освіту велику частку державних коштів, але велика мережа освітніх закладів і зменшення чисельності контингенту студентської молоді роблять використання цих ресурсів неефективним.

Україна витрачає на освіту більшу частку свого ВВП, ніж більшість країн ЄС і ОЕСР. Після стрімкого знецінення національної валюти у 2013 році державні видатки на освіту в реальному вираженні за два роки впали на 35%. Бюджетне фінансування освіти знизилося з 7,2% ВВП у 2013 році до 6,0% у 2017 році. Це падіння наблизило Україну до порівняльних міжнародних показників за часткою національного багатства, що витрачається на освіту, але рівень видатків усе одно залишається високим: з огляду на те, що державні видатки на освіту становлять 6,0% ВВП, а приватні додають ще один відсотковий пункт, рівень видатків на освіту в Україні належить до найвищих у світі (рисунок О.5)¹⁹. Однією з причин цього є положення закону, який вимагає від держави спрямування на освіту щонайменше 7 відсотків ВВП. Проте Україна зіткнулася з

серйозною макроекономічною вразливістю та несе важкий фіскальний тягар, що включає необхідність погашення значних сум державного боргу²⁰. Це означає, що можливості збільшувати витрати на реалізацію програми реформ у сфері освіти та здійснення інвестицій у цю сферу немає, а тому необхідно забезпечити якомога краще використання вже наявних ресурсів.

Рисунок О.5. Державні та приватні видатки на освіту, % ВВП



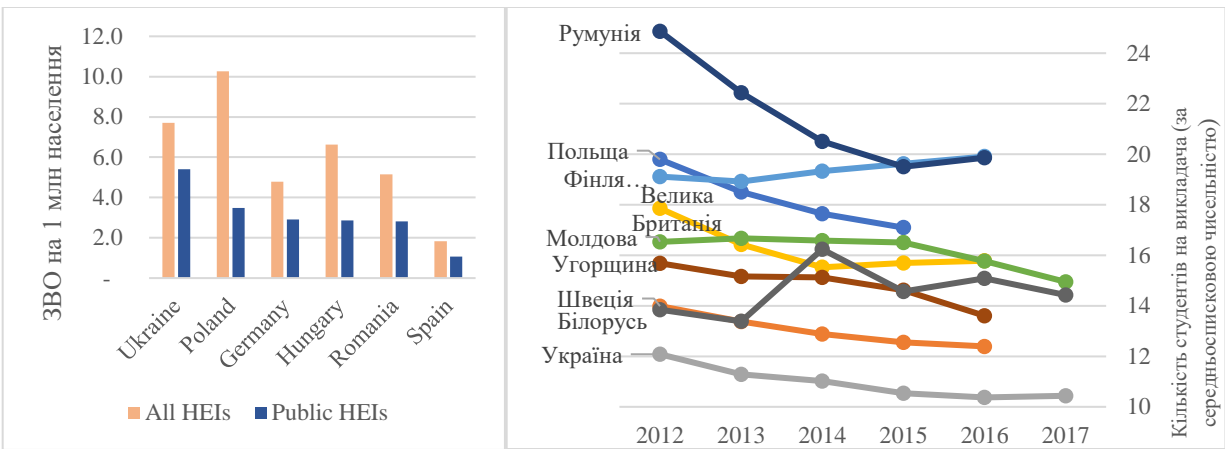
Джерело: World Bank (2018c).

Примітка: Дані по Україні за 2017 рік; дані по країнах-членах ОЕСР і країнах-партнерах за 2014 рік. Видатки на освіту включають у себе видатки на освіту від дошкільної до вищої, включаючи видатки, не віднесені до конкретного рівня. Дані охоплюють більшість країн-членів ОЕСР і країн-партнерів, а також держави-члени ЄС.

Система вищої освіти протягом 2000 років значно розширилась, щоб задовольнити дедалі більший попит на вищу освіту, проте згодом зниження чисельності студентського контингенту зробило цей сектор надто великим і неефективним. За даними ДССУ, показник охоплення населення вищою освітою зріс з приблизно 45% у 1992 році до 80% на сьогоднішній день. Одним із чинників, що сприяли цьому значному приросту, було розширення сектору. Втім, протягом останніх років чисельність студентів зменшувалась: за той самий період чисельність молоді віком від 0 до 17 років знизилась приблизно на 40%. І якщо розмір приватного сектору вищої освіти з 2007 року до 2017 року зменшився майже вчетверо, то державний сектор став меншим лише в 1,6 разу. На сьогоднішній день Україна, населення якої становить близько 42,4 млн, має чималу мережу вишів, до якої входять 327 університетів, академій та інститутів, з яких 231 — це державні заклади. Отже, на 1 млн населення припадає 7,7 закладу вищої освіти (ЗВО) або 5,4 державного ЗВО. Навіть з урахуванням чисельності населення України в країні сформувався відносно великий у порівнянні з рештою країн Європи державний сектор вищої освіти. Крім того, чимало з цих ЗВО досить малі, особливо, якщо взяти до уваги спеціалізовані заклади (наприклад, академії та інститути) й філії університетів, а це може позначитись на якості та умовах навчання. Попри певне зниження кількості ЗВО разом із чисельністю студентів, кількість викладачів у них знижувалась повільніше, через що показники кількості студентів у розрахунку на викладача в порівнянні з показниками сусідніх країн є низькими (рисунок О.6).

Рисунок О.6. Прояви неефективності у сфері вищої освіти

Густота ЗВО по відношенню до чисельності населення (2017 р.) і кількість студентів на одного викладача у сфері вищої освіти (2012–2017 рр.)



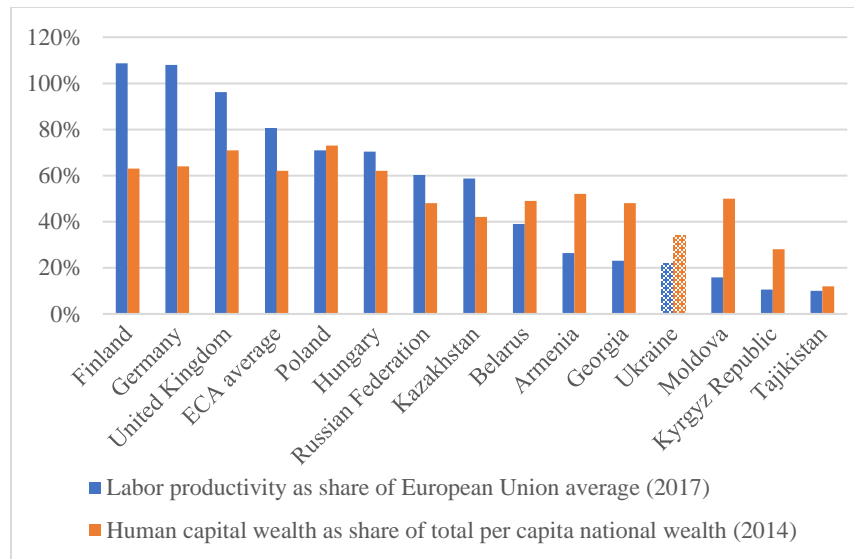
Джерело: виконаний авторами аналіз даних ДССУ та UIS.

На середні загальноосвітні школи впливають ті самі демографічні та фінансові чинники, але в цій сфері ситуацію ускладнює та роль, яку органи місцевого самоврядування відіграють в управлінні мережами шкіл. Необхідність приведення мережі середніх загальноосвітніх шкіл у відповідність до реалій в Україні визнається віддавна. І хоча в деяких регіонах народжуваність дещо зросла, а чисельність контингенту учнів в містах збільшилась унаслідок міграції з села до міста, зменшення чисельності контингенту учнівської молоді триває на більшій частині території країни. Наслідком цього стала низька кількість учнів на одного вчителя, особливо в 5–11 класах, коли учні починають навчатись за предметним принципом. У сфері базової та повної середньої освіти це співвідношення становить в Україні 10,9, тоді як середній показник по країнах ОЕСР — 13,1²¹. Малі школи та малі класи являють собою значний тягар для державного бюджету, а незадовільні умови навчання в них позбавляють учнів можливостей навчатись і працювати з однолітками в неоднорідній групі. Втім, за функціонування мереж шкіл відповідають органи місцевого самоврядування, а роки непорозуміння навколо сфери відповідальності та незадовільне галузеве й бюджетне управління законсервували неефективність у мережах закладів загальної середньої освіти²².

2. Що Україна має зробити для вдосконалення своєї програми реформ?

Україна — це країна з середнім рівнем доходу зі значним потенціалом зростання. Україна традиційно одержує вигоду від свого людського капіталу, зокрема, у формі своєї потужної системи освіти та висококваліфікованих трудових ресурсів. Проте Україні не вдалося перетворити цей людський капітал на продуктивність і національне багатство. Унаслідок стрімкого розширення системи освіти зріс рівень освіти населення, але при цьому постраждали її якість і актуальність, причому брак інновацій, ізоляція та корупція призводять до незадоволення, дисбалансу навичок і надмірної зосередженості на наявності дипломів. Попри наявність високоосвіченої робочої сили в Україні на людський капітал припадає лише 34% національного багатства (тоді як середній показник по країнах Європи та Центральної Азії сягає 62%), а продуктивність праці становить лише 22% продуктивності праці в Європейському Союзі (рисунком О.7). Це є ознакою того, що внесок освіти в економіку не відповідає її потенціалові.

Рисунок О.7. Попри високі рівні освіти Україна не використовує свій потенціал у сфері людського капіталу повною мірою



Джерело: World Bank World Development Indicators («Показники світового розвитку») та бази даних обліку національного багатства; World Bank (2018a).

Падіння демографічних показників і стрімкі технологічні зміни роблять необхідними невинний розвиток та адаптацію сфери освіти. Дедалі більша роль, яку технології відіграють у господарській діяльності та побуті, вже призвела до суттєвих змін у попиті на навички та загострила потреби в передових навичках у всіх сферах діяльності²³. Водночас, недостатньо модернізувати самі лише когнітивні навички: дедалі важливішими стають так звані «м'які навички», адже жодна технологія не замінить собою (наразі) міжособистісні відносини. Для забезпечення спроможності до адаптації потрібен потужний і збалансований комплекс навичок, а це робить необхідним переосмислення з плином часу ліній розмежування між навчальними та технічними дисциплінами. Це дає підстави для кількох висновків: Україна не в змозі дозволити собі сприймати наявний людський капітал як належне, причому тягар недостатньої ефективності зростає. Працівники завтрашнього дня — в тому числі, вчителі, медсестри та лікарі, які розвивають і зберігають людський капітал, — є продуктом нинішньої системи освіти.

Освітні реформи, запроваджені з 2014 року, значно відхиляються від курсу, який проводився в минулому, та наближені до багатьох елементів передової практики, прийнятих у високоефективних освітніх системах Європи та інших регіонів світу. Ці реформи стали джерелом значного оптимізму завдяки децентралізації та демократизації системи освіти. Тим не менш, великі за масштабом перетворення перебувають на зародковій стадії. За таких умов при здійсненні реформ неминує виникати дисбаланси між рухом до нової освітньої парадигми як метою реформування та інерцією історичного спадку. Тож як Україні зміцнити програму своїх реформ на майбутнє?

У цьому аналізі визначено п'ять пріоритетних напрямків подальшого реформування, спрямованого на усунення системних дисбалансів, що підривають реалізацію програми реформування освіти в Україні. Ці дисбаланси, що пов'язані один з одним, стосуються бачення, урядування, фінансування, стимулів та інформації. Для відновлення рівноваги в системі в цьому аналітичному дослідженні пропонуються реформи за цими п'ятьма ключовими напрямками, покликані усунути виявлені дисбаланси, зміцнити програму реформ і скерувати систему на шлях довгострокової конкурентоспроможності, новаторства, зростання продуктивності та життєздатності. У наступних розділах описано п'ять дисбалансів і зазначено, що саме Україна має зробити для їх усунення. Основні пріоритетні заходи на короткострокову та середньострокову перспективу зазначено в таблиці О.1 наприкінці «Огляду».

Рисунок 0.8. Пріоритетні напрямки підвищення результативності, справедливості та ефективності на шляху реформування



Джерело: складено авторами.

А. Поширити бачення концепції «Нової української школи», засноване на компетенціях і орієнтоване на учнів, на весь сектор — особливо на систему вищої освіти.

Бачення реформ у сфері загальної середньої освіти, прописане в концепції «Нова українська школа», є позитивним кроком у правильному напрямку. Це бачення спирається на чіткий аргумент на користь змін: сьогоднішня українська школа має краще озброювати учнів навичками, необхідними для навчання протягом усього життя, вчити їх критично мислити, ставити цілі та досягати їх, працювати в команді та спілкуватись у мультикультурному середовищі. Спроби модернізації системи загальної середньої освіти в Україні, спрямовані на розв'язання цих основоположних проблем, вельми амбітні та давно назріли. Закон України «Про освіту» та «Нова українська школа» готуватимуть студентів до викликів XXI століття шляхом поєднання кількох елементів: нового змісту освіти, краще мотивованих учителів, більшої децентралізації та самостійності, підходів до викладання, орієнтованих на дітей, нової структури шкільної освіти з обов'язковою 12-річною середньою освітою, справедливого розподілу державних коштів і створення сучасних умов навчання²⁴.

У майбутньому буде важливо, щоб Україна прискорила реалізацію очікуваної реформи повної середньої освіти з запровадженням нової трирічної структури програми навчання та оптимізацією шляхів переходу від вторинної (середньої) до третинної (вищої) освіти. На даний час повна середня освіта в Україні має фрагментарну структуру: повну загальну середню освіту

надають середні загальноосвітні школи, професійні училища, коледжі та технікуми. Перехід до запровадження підходу до навчання, орієнтованого на учнів та заснованого на компетенціях, згідно з баченням концепції «Нової української школи» стане на рівні повної середньої освіти непростою справою, якщо не буде реалізовано реформи, спрямовані на концентрацію ресурсів: шкіл, учителів, фінансового забезпечення та навчальних годин там, де вони потрібні найбільше. Ця реформа збільшить тривалість здобуття повної середньої освіти з 2 до 3 років, дасть учням більше часу на ознайомлення з програмою на критично важливому перехідному етапі траєкторії здобуття ними освіти, і одночасно розширить можливості вибору подібно до реформ систем повної середньої освіти, що були здійснені у Фінляндії у 1980-х роках, а в Польщі в 1990-х роках²⁵. Реформа забезпечить також зосередження ресурсів у вузчій мережі спеціалізованих закладів, даючи школам змогу покращити якість освіти та збільшити кількість факультативних предметів, з одночасним підвищенням ефективності використання бюджетних коштів та об'єктів освіти. Закон «Про освіту» передбачає запровадження 12-х класів до 2027 року, але прискорення реалізації цієї реформи дало б змогу раніше перейти до трирічної повної середньої освіти. Ця реформа є нагодою для прискорення оптимізації мережі шкіл, що надають повну середню освіту, даючи органам місцевого самоврядування можливість об'єднати або закрити недовантажені школи та коледжі.

Проблеми у сфері вищої освіти є складнішими та дедалі актуальнішими. Наразі відсутнє чітке бачення того, як вищу освіту буде ув'язано з позитивними змінами внаслідок реформ у сфері середньої освіти або з потребами ринку праці в навичках. Закон України «Про вищу освіту» став першим системним заходом з реформування, схваленим Верховною Радою України одразу ж після Революції гідності. Він став компромісом між інтересами багатьох угруповань і був прийнятий після багатьох років відсутності чіткої стратегії розвитку вищої освіти: державної політики, що полягала у відсутності державної політики²⁶. Проте він не забезпечив розв'язання наявних проблем. На сьогоднішній день немає чіткого або послідовного бачення шляхів розвитку сфери вищої освіти або окремих вишів. Ця проблема має основоположний характер: вища освіта в Україні не може задовольняти потреб населення та економіки без чітких цілей та стратегії їх досягнення.

Хоча прийнятий у 2014 році закон «Про вищу освіту» став великим кроком до демонтажу централізованих структур минулого, він надав вишам більшу автономію без запровадження відповідних механізмів підзвітності або фінансових потоків. Без стратегії розвитку вищої освіти окремі ЗВО користуються автономією для досягнення своїх власних цілей, а не заради досягнення ширшої мети на користь системи та народу. Крім того, Кабінет Міністрів України має прийняти чимало важливих рішень щодо регулювання сектору, в тому числі, рішення, що можуть призвести до змін у механізмах фінансування. Варто відзначити, що багато урядових органів здійснюють контроль над діяльністю підпорядкованих їм вишів. Це додатково загострює проблему відсутності стратегічного бачення.

У баченні системи вищої освіти в Україні необхідно віддати пріоритет сучасним підходам до програми навчання, педагогічних методів викладання та систем підтримки навчання відповідно до засад «Нової української школи» та потреб ринку праці з одночасною трансформацією системи заради сприяння різноманітності та життєздатності. Успішні сучасні системи масової вищої освіти характеризуються високим рівнем інституційного розмаїття, коли окремі заклади мають різні місії та профілі²⁷. На сьогоднішній день система вищої освіти є вельми розлогою та включає велику кількість відносно малих за розміром і сферою діяльності спеціалізованих ЗВО. Унаслідок цього система стала надто великою та неефективною, особливо якщо врахувати зменшення чисельності студентського контингенту. Попри витрачання на освіту відносно високої частки державних ресурсів, виділені кошти тонким шаром розподіляються між багатьма установами та їх працівниками, внаслідок чого виникає нелогічна ситуація: незважаючи на великий розмір видатків на систему, ректори та викладачі вважають основною проблемою брак фінансування, що обмежує їх спроможність інвестувати в сучасні програми навчання або сучасне

обладнання²⁸. Така ситуація робить внесок і у стратифікацію закладів. Стратегічне бачення системи вищої освіти має віддзеркалювати сучасні підходи до навчальних програм і педагогічні методи викладання, сильніші зв'язки з роботодавцями та ринком праці й передбачати більшу інституційну різноманітність зі створенням більших за розміром та ширших за сферою діяльності ЗВО.

Важливо також зберегти в центрі уваги бачення справедливої та інклюзивної освіти в Україні. Високоефективні системи освіти віддають перевагу рівності та інклюзії всіх здобувачів освіти й засновані на ідеї про те, що всі учні здатні добитись високих досягнень за належної підтримки. Дані міжнародних аналітичних досліджень указують на те, що високі показники системи в цілому диктуються необхідністю донесення знань до кожної дитини. У найбільш ефективних системах має місце низька кореляція між результатами навчання та місцем проживання учня, а отже в цих системах виникли механізми та підходи до надання школам можливості компенсувати труднощі, обумовлені умовами, в яких учні перебувають удома²⁹. Фокусування на справедливості та інклюзивності має стати ключовим аспектом бачення освіти в Україні на перспективу. Пріоритет слід віддавати, зокрема, а) розширенню доступу до якісної дошкільної освіти з приділенням особливої уваги незахищеним групам населення і б) зміцненню спроможності ресурсних центрів підтримки інклюзивної освіти в контексті децентралізації.

В. Зміцнювати інституційний потенціал і структури урядування

З одного боку, реформи значно розширили автономію ЗВО, органів місцевого самоврядування, шкіл і вчителів. Це стало великим кроком на шляху від тієї централізації, що була характерна для системи в минулому. Проте спроможність децентралізованих закладів і структур урядування, покликаних забезпечувати якість і заохочувати підзвітність, залишається слабкою. Новоствореній Державній службі якості освіти (ДСЯО) доручено розробити систему забезпечення якості середньої освіти, що передбачає проведення перевірок освітніх закладів, здійснення нагляду та контролю за дотриманням вимог Закону України «Про освіту» та моніторингу якості освіти. На відміну від старої інспекції навчальних закладів, яка була націлена на виявлення порушень у рамках жорсткої структури, нова ДСЯО покликана надавати підтримку закладам освіти та місцевій владі в поліпшенні результатів навчання. Цей крок наближає Україну до ситуації, що є нормою для інших країн Європи, в яких проводиться зовнішнє оцінювання шкіл. Цей крок є позитивним з огляду на результати досліджень, які показують, що оцінювання шкіл і надання підтримки в удосконаленні шкіл можуть справляти позитивний вплив як на рівні окремих шкіл, так і на рівні системи в цілому³⁰. Водночас, це новий орган, який виконує нові функції, а його спроможності на центральному та регіональному рівнях залишаються слабкими. Слабкою залишається також спроможність місцевої влади керувати своїми шкільними мережами, особливо в сільській місцевості. Проте й у цій сфері існують взірці передової практики застосування результативних колаборативних підходів у об'єднаних територіальних громадах, і ці підходи можна буде розвивати для подальшого зміцнення спроможностей.

Багато ЗВО так само неспроможні повною мірою користуватись своєю автономією для підвищення якості викладання та навчання. У багатьох випадках управлінські спроможності ЗВО у сфері внутрішнього забезпечення якості та інституційного самовдосконалення вельми обмежені, а обмежена фінансова автономія, надана ЗВО, додатково стримує розвиток цієї спроможності. Україна рухається в напрямку створення системи акредитації та забезпечення якості, наближеної до Стандартів і рекомендацій з забезпечення якості в європейському просторі вищої освіти, а новоутворене Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) керує роботою з акредитації закладів і програм, впровадження механізмів ранжирування вишів, регулювання докторських ступенів і надання підтримки у створенні внутрішніх систем

забезпечення якості. Водночас, розроблення процедур акредитації триває в умовах істотного дефіциту підготовлених експертів³¹.

Найвні дані про результативність надання освітніх послуг показують, що для роботи на основі децентралізованого підходу автономія має поєднуватися з підзвітністю та спроможністю. Україна має віддати пріоритет таким трьом напрямкам підтримки: а) зміцненню спроможності з децентралізованого управління та надання освітніх послуг; б) зміцненню внутрішньої спроможності ЗВО у сфері внутрішнього управління та в) механізмам акредитації та забезпечення якості.

(а) Зміцнювати спроможності з децентралізації управління та надання освітніх послуг на регіональному, місцевому та шкільному рівнях

Ключовим напрямком прискорення реформ у сфері середньої освіти є розвиток управлінської спроможності для децентралізованого надання відповідних послуг. Реформи дали місцевій владі та школам більше самостійності у використанні своїх бюджетів та організації навчальних програм, але це робить необхідним формування в них на належному рівні спроможності керувати цією самостійністю. Ця мета має довгостроковий характер, проте Уряд може надати підтримку в цій роботі через Державну службу якості освіти (ДСЯО) й шляхом поширення інформації та інструментів управління, необхідних для формування управлінської спроможності. Зокрема, в Бразилії процес структурованого планування та ухвалення управлінських рішень, відомий як «управлінський ланцюжок», який було запроваджено в рамках програми *Jovem de Futuro* («Молодь майбутнього»), потягнув за собою позитивні зміни в різних практичних підходах до управління та результатах навчання³². Поліпшення комунікації, інформаційно-роз'яснювальна робота та залучення зацікавлених сторін також мають ключове значення для розбудови цієї спроможності й забезпечення підтримки на місцевому рівні. Україна має змогу розвивати передову практику, що сформувалась в окремих регіонах країни. Зокрема, в рамках шведського проекту з підтримки децентралізації в Україні було розроблено та впроваджено інтерактивний інструмент, покликаний допомогти територіальним громадам підготуватись до процесу оптимізації шкільної мережі, а також базу даних³³ передової практики, запровадженої в новоутворених об'єднаних територіальних громадах. Обидві ці ініціативи заслуговують на подальший розвиток та інституційне оформлення в рамках системи.

(б) Зміцнювати внутрішню спроможність у сфері врядування у ЗВО

Як і середні школи, ЗВО стоять перед викликами, пов'язаними з роботою в умовах наданої їм більшої самостійності. Багато ЗВО продемонстрували свою обмежену спроможність приймати рішення на демократичних засадах, розробляти стратегічні плани та здійснювати управління, спрямоване на підвищення якості викладання та навчання³⁴. Прийняте у 2014 році рішення про виборність ректорів без зовнішнього впливу дійсно захистило їх від політичного впливу ззовні, але при цьому законсервувало поточну ситуацію. На підтримку внутрішніх перетворень та розбудови управлінських спроможностей, яких потребують ЗВО, необхідно створити належні системи навчання та підтримки.

Одним із варіантів є зміцнення спроможності та авторитету наглядових рад вишів, що є характерною рисою багатьох систем вищої освіти в Європі³⁵. До таких наглядових рад мають входити представники суспільства та економіки, вчені, що користуються міжнародним визнанням, представники ділових кіл, громадянського суспільства та уряду. У 20 з 28 систем вищої освіти країн Європи, які Асоціація університетів Європи (EUA) досліджувала у 2010 році, заклади зобов'язані залучати зовнішні зацікавлені сторони до управління внутрішніми справами своїх закладів на центральному рівні. Наглядові ради повинні мати репутацію та повноваження, необхідні для

стратегічного управління діяльністю ЗВО, координації зусиль, спрямованих на досягнення визначених цілей, а також здійснення незалежного оцінювання поступу в розвитку ЗВО.

(с) Зміцнювати системи акредитації та забезпечення якості

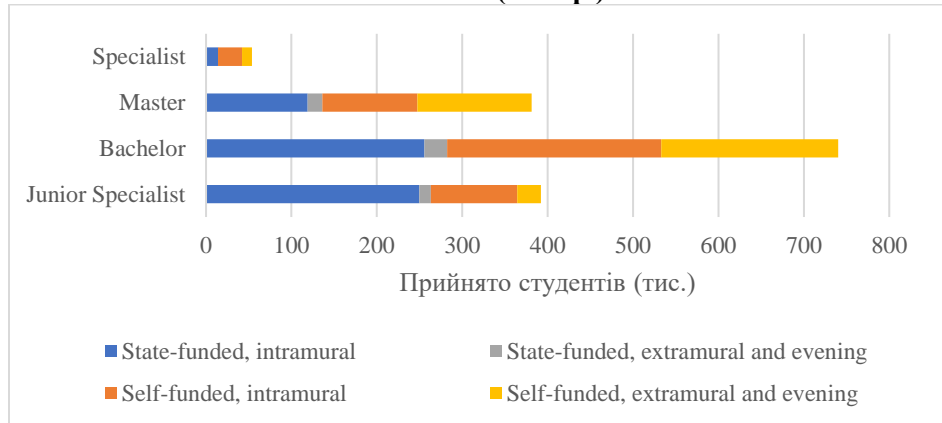
В системі вищої освіти склалась нагальна потреба у зміцненні внутрішніх і зовнішніх функцій забезпечення якості, зокрема, шляхом зміцнення спроможності новоутвореного Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) та окремих ЗВО. Необхідно, зокрема, прискорити реформування системи забезпечення якості згідно зі Стандартами та рекомендаціями з забезпечення якості в європейському просторі вищої освіти (ESG). У сфері акредитації Україна теж могла б дослідити потенційну можливість запровадження часткової або умовної акредитації. На даний час акредитація має лише два можливі результати: це повна акредитація або відмова в акредитації. Без акредитації студенти не одержать визнаних державою дипломів, що спонукає вищі та акредитаційний комітет акредитувати програми. Оскільки це рішення має дуже велику вагу, така ситуація веде до розгулу корупції та виникнення чинників тиску на всіх етапах процесу прийняття рішень. Запровадження часткової або умовної акредитації з наданням ЗВО певного строку на розв'язання наявних проблем — це один із можливих варіантів, який сприяє наданню зворотного зв'язку, орієнтованого на вдосконалення, та застосування поетапного підходу. Крім того, необхідно забезпечити збирання та оприлюднення статистичної інформації про акредитацію, щоб широка громадськість і потенційні студенти мали змогу бачити процентну частку програм, які не мають повної акредитації.

С. Скерувати потоки ресурсів на зміцнення ефективності та життєздатності

З огляду на макроекономічну вразливість і фінансові труднощі, а також через те, що Україна вже витрачає значну частку свого ВВП на освіту, необхідно забезпечити стратегічний розподіл ресурсів так, щоб створити в системі освіти належні стимули, які спонукатимуть її досягати стійких результатів. Утім, на даний час у цій сфері (а особливо у сфері вищої освіти) повністю відсутній зв'язок між потоками ресурсів, спрямованих на консервацію поточного становища, та необхідністю реалізації у сфері освіти завдань стратегічного характеру.

Прийнята в Україні модель державного фінансування вищої освіти за ресурсним принципом в останні роки створила для ЗВО викривлені стимули, що спонукають вищі до зниження вимог до вступників і стандартів якості з нарощуванням кількості студентів-контрактників для компенсації зменшення обсягів державного фінансування. Розподіл державного фінансування здійснюється на основі квот, що встановлюються для кожного напрямку та рівня освіти Міністерством економічного розвитку і торгівлі подібно до системи, успадкованої з часів СРСР. У зв'язку з падінням чисельності студентів залежність ЗВО від державного фінансування посилюється, внаслідок чого у них часом виникають викривлені стимули, що спонукають їх приймати дедалі більше студентів — у тому числі, з нижчим рівнем підготовленості до здобуття вищої освіти (як на бюджетні, так і на контрактні місця). На сьогоднішній день плату за здобуття вищої освіти вносять 55–60% студентів (рисунок О.9). Це стосується, насамперед, таких маловитратних напрямків, як соціальні та гуманітарні науки. Близько половини студентів-контрактників здобувають освіту за вечірньою та заочною формами навчання, за якими якість і цінність освіти можуть бути нижчими. Подвійна система фінансування ставить у невідгідне становище студентів із малозабезпечених родин та з села, які з меншою ймовірністю одержують високі бали ЗНО, необхідні для вступу на бюджетні місця.

Рисунок 0.9. Кількість прийнятих студентів у розрізі програм, видів фінансування та форм навчання (2018 р.)



Джерело: виконаний авторами аналіз даних із бази даних ЄДЕБО.

Попри декілька здійснених нещодавно позитивних змін, спрямованих на зміцнення прозорості та конкурентоспроможності фінансування, модель державного фінансування вищої освіти залишається нежиттєздатною. За останні роки було запроваджено декілька механізмів зміцнення прозорості розподілу бюджетних місць і стандартизації вимог щодо балу ЗНО при вступі до вишів, що пропонують підготовку за одними й тими самими напрямками. Ці зміни, однак, не усувають основоположних проблем навколо моделі державного фінансування вищої освіти в Україні. По-перше, попри розширення автономії вишів, їх фінансова самостійність залишається вельми обмеженою. Розмір бюджетного фінансування вищої освіти та кількість бюджетних місць на практиці визначаються незалежно, внаслідок чого виникають стійкі дисбаланси у фінансовому забезпеченні навіть за одним і тим самим напрямком підготовки. Наприклад, у сфері медицини на одне бюджетне місце у 2016 році в середньому медичному виші при МОН виділялось на 12% більше фінансування, ніж у виші при МОЗ, хоча вони мають однакові програми навчання. Без інформації про якість та актуальність освіти фінансове забезпечення вищої освіти й надалі залишається орієнтованим на кількість прийнятих студентів, а не на успішність навчання чи результати працевлаштування випускників. Крім того, новий механізм розподілу бюджетних місць для бакалаврів ставить державне фінансування в залежність від кількості одержаних заяв. Це ускладнює ситуацію для вишів, які не в змозі спланувати чисельність викладачів, яка їм знадобиться. Тут має місце відхилення від передової практики фінансування вищої освіти, що застосовується в інших країнах на кшталт Нідерландів і Латвії, де пріоритет віддається контролю за фактичними витратами як принципу забезпечення фінансової життєздатності конкретного вишу.

У сфері середньої освіти недавні зміни до формули фінансування створюють потужні економічні стимули, що спонукають до підвищення ефективності поряд з якістю та справедливістю, але цю формулу необхідно ретельно контролювати та коригувати. Фінансове забезпечення шкіл за прозорою формулою, що включає в себе щонайменше одну подушну складову, яка визначається за розміром витрат на одного учня, відповідає передовій практиці в цій сфері, попри те, що у формулах фінансового забезпечення, прийнятих у різних системах, застосовується широкий набір різних критеріїв³⁶. Подушна формула застосовується в Україні з 2014 року, коли її було запроваджено в рамках масштабної реформи, що передбачала децентралізацію бюджету, але в ній значною мірою зберігались традиції попередньої системи фінансового забезпечення. Однак у 2018 році формула зазнала великих змін у формі встановлення жорсткого фінансового обмеження для тих органів місцевого самоврядування, у яких середній розмір класів був меншим за норму, передбачену формулою. Це рішення створило ситуацію, в якій у органів місцевого самоврядування виникатиме профіцит чи дефіцит коштів субвенції залежно від співвідношення між фактичним і бажаним станом шкільної мережі. При цьому органи місцевого самоврядування матимуть достатній

простір для маневру у формі перерозподілу ресурсів між бюджетними роками та можливості використання заощаджень, наприклад, для придбання навчальних матеріалів чи фінансування дошкільних закладів. Можливість щорічного перегляду створює нагоду для розроблення показників ефективності мережі та систематичного перегляду формули в разі потреби.

Для зміцнення адресності розподілу ресурсів слід віддати перевагу таким трьом напрямкам діяльності: а) реформуванню моделі державного фінансування у сфері вищої освіти, б) створенню фінансових стимулів до підвищення ефективності та в) урахуванню у формулі фінансування середніх шкіл і в програмі опорних шкіл потреби в консолідації шкільної мережі.

(а) Реформувати модель державного фінансування вищої освіти для заохочення конкуренції, ефективності та якості, а також для консолідації ресурсів

В Україні склалась нагальна потреба у відмові від методу державного фінансування вищої освіти за ресурсним принципом, який створив потужні стимули до зниження стандартів якості та посприяв виникненню дисбалансів у фінансуванні. При цьому наявні докази того, що мережа вишів є надто великою з точки зору чисельності контингенту студентської молоді, що зменшується. При застосуванні ресурсного методу фінансування, коли фактична собівартість освіти не враховується, чимало вишів стикаються з недостатністю ресурсів для надання якісної освіти, що відповідає б потребам ринку праці. Крім того, поточна система не заохочує високої якості та майстерності на рівні програм, факультетів або закладів. Це вказує на потребу в системному реформуванні моделі фінансування для забезпечення прозорості та ефективності з одночасним впровадженням диференційованого підходу на основі показників якості. Спеціальні фінансові стимули можуть посприяти розвитку у вищих центрів майстерності та простимулювати найбільш ефективні програми. Системне реформування допомогло б забезпечити пріоритетність критично важливих завдань, що полягають у підвищенні якості та поліпшенні взаємодії з ринком праці, та підтримало б консолідацію в секторі та оптимізацію фінансів ЗВО.

Концепція стратегічного фінансування вищої освіти, в тому числі питання запровадження механізмів фінансування на основі показників діяльності, обговорюються в Україні вже протягом кількох років. Було розроблено формулу фінансового забезпечення та напрацьовано проекти законодавчих актів, що передбачають розподіл коштів за відкоригованою чисельністю студентів. Утім, ні формулу, ні її нормативно-правову базу наразі офіційно не затверджено та не впроваджено. У перспективі важливим завданням стане вдосконалення інформаційної бази, на якій розбудовуватиметься нова модель фінансового забезпечення. Ця робота може передбачати одержання додаткової інформації про фактичні кошторисні витрати на надання послуг за різними напрямками та формами підготовки, а також достовірної інформації з питань забезпечення якості для зниження ризику того, що фінансування на основі формули лише загострюватиме проблему розшарування закладів, а не винагороджуватиме ефективну роботу³⁷.

(б) Запровадити додаткові стимули, що спонукатимуть ЗВО ефективно використовувати ресурси

Україна могла б запровадити додаткові механізми сприяння консолідації або об'єднанню програм та/або закладів вищої освіти. Наприклад, у цій сфері можна було б запровадити програму стимулювання, спрямовану на економію коштів за рахунок ефекту масштабу та диверсифікації на засадах добровільної стратегічної співпраці або злиття закладів. Для цього можна застосувати комплекс підходів, що спираються на ініціативу «згори» та «знизу», коли держава створює стимули до консолідації, але конкретні пропозиції про здійснення консолідації подаються самими закладами з урахуванням регіональної специфіки та урахуванням питань рівного доступу. Стимулом «згори»,

що спонукатиме ЗВО до розроблення добровільних планів злиття, створення спільних підрозділів або співпраці, орієнтованої на підвищення ефективності сектору, може стати, наприклад, конкурсне фінансування. Розроблення моделей співпраці між ЗВО та їх консолідації «знизу» зміцнюватиме почуття відповідальності з боку ЗВО та ослаблюватиме політичну протидію³⁸. Прикладом передової практики комплексної консолідації у сфері вищої освіти є ситуація в Данії: уряд не визначає, які саме заклади мають об'єднатись, але підтримує самостійність/відповідальність ЗВО і створює фінансові стимули, які спонукають заклади брати участь у процесі консолідації³⁹.

При цьому Україна могла б також розглянути можливість запровадження додаткових фінансових санкцій для тих ЗВО, які не підвищують ефективності використання ресурсів та не зменшують обсягів марно витрачених коштів, наприклад, шляхом запровадження системи договорів про результати діяльності. На відміну від системи фінансування за показниками діяльності договори про результати діяльності орієнтуються на перспективу та передбачають оплату діяльності закладів за очікуваними, а не фактичними показниками діяльності⁴⁰. Такі договори було запроваджено в кількох країнах Європи: зокрема, в Хорватії, Естонії, Фінляндії, Німеччині, Латвії та Нідерландах. Ці договори укладаються між конкретним ЗВО та органом, що надає фінансування, та зазвичай передбачають застосування фінансових штрафних санкцій у разі невиконання поставлених завдань⁴¹.

(с) Контролювати та коригувати формулу фінансування шкіл разом із програмою створення опорних шкіл для створення стимулів до оптимізації шкільної мережі та чисельності педагогічних працівників

У перспективі необхідно ретельно контролювати формулу розрахунку освітньої субвенції та коригувати її відповідно до потреб, щоб і надалі заохочувати органи місцевого самоврядування до оптимізації своїх шкільних мереж та консолідації ресурсів. Одним із шляхів такого коригування може стати поступове збільшення цільової чисельності учнів у класі, передбаченої формулою. На сьогоднішній день для сільських шкіл її встановлено на рівні 13 учнів. Це зміцнить економічні стимули, що спонукатимуть місцеву владу до консолідації класів і шкіл. Ще одним можливим заходом на майбутнє може стати визначення у формулі розрахунку цільових розмірів шкіл, які на сьогоднішній день не встановлено.

Таке коригування формули має спиратись на стратегію раціоналізації чисельності педагогічних працівників та посилення привабливості вчительської професії. Консолідація класів і шкіл, спрямована на створення меншої кількості більших за розміром навчальних закладів, здатних використовувати ресурси ефективніше, напряму пов'язана з раціоналізацією чисельності педагогічних і непедагогічних працівників у школах. Це питання набуде великої ваги в тому разі, якщо триватиме підвищення заробітної плати вчителів у формі подальшого збільшення базової складової або зростання чисельності сертифікованих учителів із відповідним підвищенням розміру заробітної плати. У перспективі Україні необхідно консолідувати ресурси на місцевому рівні та збільшити кількість учнів на одного вчителя з одночасним проведенням раціоналізації чисельності працівників — можливо, шляхом створення стимулів, що спонукатимуть учителів пенсійного віку виходити на пенсію, з одночасною реалізацією заходів, спрямованих на збільшення привабливості професії вчителя.

При цьому програму створення опорних шкіл слід оцінювати за відповідністю її реалізації встановленим вимогам та відповідним чином коригувати. Як уже зазначалось, учні опорних шкіл мають дещо нижчу успішність за результатами ЗНО, ніж учні решти шкіл, хоча саме опорні школи покликані створити умови для більш результативного та ефективного навчання, ніж існують у школах, з якими проводиться порівняння (компараторах). Попри можливість пояснення такої ситуації відносно новизною цієї програми, в її практичній реалізації спостерігаються значні

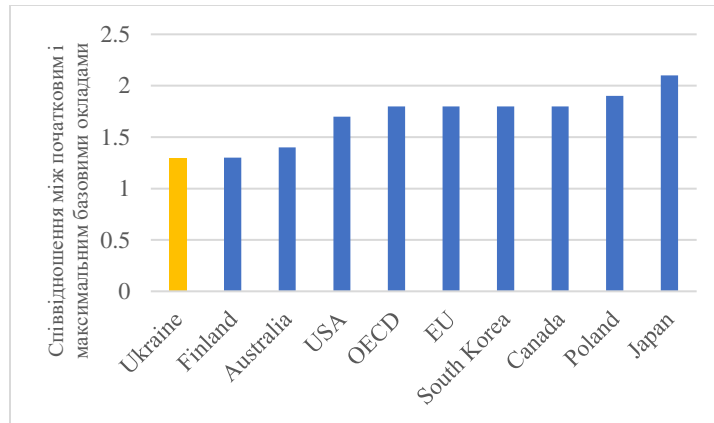
невідповідності, а це означає, що «опорна школа» — це просто назва, а не змістовний опис створених у школі умов. Критерії визнання школи опорною з часом теж змінювались, а тому різні школи на час їх визнання опорними могли відповідати різним вимогам. Програма створення опорних шкіл у поєднанні з формулою розрахунку освітньої субвенції потенційно може підвищити ефективність використання ресурсів і забезпечити рівний доступ до якісних умов навчання в сільській місцевості, але це станеться лише в тому разі, якщо опорні школи відповідатимуть мінімальним вимогам якості та матимуть суттєві переваги в порівнянні з альтернативними варіантами.

Д. Узгодити індивідуальні стимули та спроможності з цілями навчання

Система навчального навантаження («ставок») для працівників освіти призводить до девальвації вимог до вчителів-професіоналів і викривлення стимулів до підвищення кваліфікації вчителів і зміцнення авторитету професії. Система навчального навантаження, за якою організовується навчання, веде до фрагментації вчительської роботи на дрібні завдання та відокремлення навчальних годин від годин, що витрачаються на інші важливі завдання, не пов'язані з викладанням. Через застосування цієї системи на базовий оклад припадає лише 53–56% чистої заробітної плати, тоді як її решта складається з численних надбавок. Ця система створює стимули, які не відповідають тому, що очікується від учителів у рамках концепції «Нової української школи», яка робить необхідною масову зміну вчителями парадигми викладання та взаємодії з учнями. Однією зі складових стратегії підвищення рівня навичок учителів згідно з баченням «Нової української школи» може стати добровільна сертифікація вчителів, але її необхідно уважно контролювати та здійснювати інвестиції в розширення можливостей для підвищення кваліфікації вчителів. Для підвищення якості підготовки вчителів в інститутах підвищення кваліфікації вчителів і узгодження змісту підвищення кваліфікації та первинної підготовки вчителів з урахуванням підходів на основі компетентнісних підходів до навчання, передбачених концепцією НУШ, потрібні істотні зміни.

Крім того, престиж учительської професії в Україні є досить низьким, що додатково ослаблює стимули до освоєння професії вчителя. Наприклад, зростання заробітної плати за період учительської кар'єри в Україні відбувається досить повільно: ті, хто досяг вершини тарифної сітки, заробляють лише на 30% більше за нового вчителя; у країнах ОЕСР і ЄС учителі на вершині тарифної сітки заробляють на 70–80% більше, ніж нові вчителі (рисунок О.10)⁴². Попри недавнє підвищення заробітної плати вчителів у прагненні зміцнити соціальний статус цієї професії, вона все одно залишається нижчою за заробітну плату інших працівників в Україні, які мають вищу освіту. Крім того, значна частка надбавок у заробітній платі обмежує прозорість пакету оплати праці вчителів у цілому. Ця ситуація спонукає багатьох найкращих студентів відмовлятися від учительської професії на відміну від високоефективних систем освіти, які послідовно залучають найкращих студентів до програм підготовки вчителів та до вчительської професії⁴³. Студенти, що вступають на програми підготовки вчителів у педагогічних вишах України, зазвичай мають нижчі бали ЗНО, ніж ті, хто вступає на навчання за іншими напрямками підготовки у сфері природничих наук, охорони здоров'я та соціальних наук; наявна інформація вказує на те, що лише частка вступників на педагогічні спеціальності стануть учителями.

Рисунок О.10. Динаміка зростання зарплати вчителів: Україна та зіставні країни



Джерело: World Bank (2018c); OECD (2018a).

Необхідно створити кращі стимули для управління педагогічним персоналом у цілому. Педагогічний персонал в Україні є чисельним і старіє: понад 25% учителів старші за 55 років, а 15% продовжують працювати після досягнення пенсійного віку. І хоча чисельність педагогічного персоналу з часом зменшилась, вона досі не відповідає чисельності учнівського контингенту, що знижує кількість учнів на одного вчителя та призводить до неефективного використання коштів. Запровадження жорсткого бюджетного обмеження у формулі розрахунку розміру освітньої субвенції допоможе місцевій владі в управлінні чисельністю педагогічних працівників, але Україні в цілому необхідно застосовувати комплексний підхід, що зміцнює фінансову стабільність, професійний престиж учителів і сприяє зростанню їх спроможностей.

Як у студентів, так і у викладачів (особливо у сфері вищої освіти) є стимули до вчинення корупційних дій та порушення академічних норм, що знижує якість і цінність дипломів про освіту. За оцінками, щонайменше 25–30% студентів мають безпосередній досвід академічних порушень або хабарництва, а тих, хто бачив такі випадки та знає про них, ще більше⁴⁴. У студентів є стимули до порушення академічних норм у прагненні полегшити тягар, пов'язаний із інтенсивним графіком тестування (часто за обов'язковими предметами, які не мають стосунку до спеціалізації студента), проживанням у гуртожитках і необхідністю працювати принаймні неповний робочий день під час навчання, а також із недостатністю підготовки до здобуття вищої освіти⁴⁵. При цьому скорочення державного фінансування вишів обмежило доступність ресурсів, унаслідок чого заробітна плата викладачів є низькою в порівнянні з тими сумами, які вони могли б одержувати від роботи в інших сферах, а це додатково сприяє корупції та збільшує ризик недоброчесності⁴⁶. В Україні наявні відомості про те, що досвід хабарництва у ЗВО корелює з нижчою цінністю дипломів у очах роботодавців, знижує інституційний престиж та ослаблює сприйняття вищої освіти як засобу, здатного допомогти вийти на високий рівень оплати праці⁴⁷. Це викликає особливе занепокоєння, оскільки дані глобального рівня вказують на те, що корупція у сфері вищої освіти перетворює корупційні діяння на норму серед молоді та посилює соціальну нерівність⁴⁸.

У перспективі Україна має звернути увагу на такі пріоритетні напрямки вдосконалення стимулів: реформувати кар'єрні траєкторії учителів у школах і викладачів у вишах, гармонізувати ЗНО з концепцією «Нової української школи» та баченням системи вищої освіти, а також запровадити потужніші інструменти заохочення академічної доброчесності та протидії корупції.

(а) Реформувати кар'єрні траєкторії вчителів, включаючи систему навчального навантаження (ставок), на основі якої організовується та оплачується робота вчителів, і створити можливості для професійного розвитку

Високоєфективні системи освіти різних країн світу роблять професію вчителя привабливою шляхом зміцнення її престижності, вдосконалення системи оплати праці та кар'єрного зростання, а також належного використання часу, який учителі проводять разом з учнями⁴⁹. Проте система «ставок», що застосовується для організації та оплати праці вчителів, цим завданням не відповідає, як не відповідає вона й новим очікуванням від учителів, передбаченим концепцією «Нової української школи». Результатом фрагментації вчительської роботи на навчальні та ненавчальні завдання є те, що чиста зарплата вчителів майже наполовину складається з різноманітних надбавок. Це створює стимули для зловживань і непрозорого розподілу навчальних годин, а також знецінює роботу вчителів-професіоналів. Система ставок контрастує з системою тижневого навантаження, що застосовується в багатьох країнах ОЕСР, у якій дохід усіх працівників, включаючи вчителів, визначається на основі 36–40 годин роботи на тиждень, із яких від 22 до 29 годин відводиться на викладання⁵⁰. Оскільки реформа, передбачена концепцією «Нової української школи», передбачає покладення на вчителів дедалі складніших завдань, пов'язаних із новою програмою, така система організації та оплати праці вчителів може створювати для вчителів негативні стимули та підірвати реформування.

Сертифікація вчителів може відіграти істотну роль як засіб підтримки реформи «Нової української школи», але вона має стати одним з елементів скоординованого пакету реформ, націленого на підвищення привабливості вчительської професії та одночасну раціоналізацію чисельності педагогічних працівників. Високоєфективні системи освіти різних країн світу під час роботи з учителями мають на меті послідовне досягнення різних цілей у сфері державної політики, щоб узгоджувати заходи на кшталт сертифікації вчителів з іншими аспектами їх підготовки, залучення та управління ними. Для успішного функціонування сертифікація вчителів має стати одним з елементів комплексного пакету заходів державної політики, спрямованих на реформування шляхів розвитку кар'єри вчителів і їх чисельності, що включає в себе 1) прозорі пакети оплати праці вчителів; 2) реформування системи розподілу навантаження для організації роботи вчителів; 3) створення динамічних можливостей для професійного розвитку, в тому числі, нагод для наставництва та менторства, щоб дати вчителям можливість практикуватись у застосуванні нових методів викладання та демонструвати їх; 4) раціоналізацію чисельності педагогічних працівників шляхом добровільного та примусового виведення на пенсію; 5) оптимізацію шкіл і класів, що є рушійною силою попиту на вчителів.

(b) Реформувати шлях кар'єрного розвитку викладачів вишів, включаючи систему навчального навантаження

Для організації та оплати праці викладачів і лекторів у вишах, як і в середніх школах, використовується система навчального навантаження (ставок). Ця система призводить до фрагментації їхньої роботи на окремі завдання та спонукає викладачів набирати якомога більше навчальних годин, що, зрештою, може позначитись на результативності їхньої роботи. Кар'єрні траєкторії викладачів вишів теж потребують перегляду з запровадженням ширшої системи заохочень у сфері оплати праці. Наприклад, можуть застосовуватись комплексні підходи, що передбачають поєднання грошової та негрошової винагороди, включаючи оплату, пільги та можливості для особистого розвитку⁵¹. Потрібен більш стратегічний підхід до підвищення привабливості викладацької професії та зміцнення роботи з персоналом у ЗВО.

(c) Гармонізувати вступні іспити до вишів (ЗНО) з вимогами «Нової української школи» та баченням системи вищої освіти

Оскільки ЗНО відіграє настільки важливу роль у визначенні якості вищої освіти та регулюванні доступу до неї, важливо, щоб Україна й надалі інвестувала у ЗНО та оновлювала його для

забезпечення придатності зовнішнього незалежного оцінювання для досягнення цієї мети. З одного боку, ЗНО використовується як засіб загального підсумкового оцінювання середньої освіти (державної підсумкової атестації) всіх випускників на предмет перевищення ними мінімального граничного рівня компетентності. У майбутньому це означатиме, що зміст ЗНО та тестові завдання необхідно буде адаптувати з урахуванням нового компетентнісного підходу до навчання, передбаченого програмою «Нової української школи». З другого боку, за ЗНО зберігається його первісне завдання: забезпечити прозорість регулювання доступу до вищої освіти тієї підмножини випускників середніх шкіл, які мають намір продовжити здобуття освіти у вишах. Усвідомлення того, що багато вступників до вишів на сьогоднішній день не готові до поглибленого вивчення предметів, спонукало деякі виші та програми встановити для вступників мінімальні граничні бали за різними складовими ЗНО. З огляду на цю тенденцію можна висунути аргументи на користь перегляду змісту складових ЗНО та їх психометричної бази з приведенням їх у відповідність до світової передової практики. Нарешті, регулярне проведення ЗНО дає нагоду для збирання більшого обсягу інформації про походження студентів, їх цілі в навчанні та шляхи здобуття ними освіти, тому включення більшої кількості питань соціологічного характеру могло б допомогти пролити світло на ці питання та простежити динаміку змін з плином часу.

Крім того, впровадження більшої кількості зовнішніх іспитів для прийняття на магістерські програми могло б зміцнити прозорість і забезпечити контроль над доступом до освіти на цьому рівні. Недавнє запровадження зовнішнього оцінювання допомогло проконтролювати доступ до програм з високим рівнем вимог на кшталт медицини та права, але його можна було б поширити й на інші регульовані професії.

(d) Зміцнити стимули до дотримання вимог академічної доброчесності та боротьби з корупцією, й запровадити інструменти контролю

Важливим завданням є зміцнення спроможності МОН та утвореного нещодавно Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) з розв'язання питань академічної доброчесності. Втім, Україна може спробувати знайти розв'язання цієї проблеми одразу за кількома напрямками. Однією з важливих інституційних реформ, які можуть посприяти зміцненню стимулів є запровадження інституту освітнього омбудсмана, передбачене Законом України «Про освіту»⁵². Ця служба має створити інституційний механізм розгляду скарг на корупційні діяння або порушення вимог доброчесності як у сфері вищої освіти, так і в інших складових освітньої галузі. Освітнього омбудсмана нещодавно було призначено й зараз триває комплектування його служби кадрами. Доповненням до цієї роботи могла б стати підтримка в утворенні представництв освітнього омбудсмана у ЗВО, а також перегляд і запровадження суворішого законодавства з питань санкцій за порушення вимог академічної доброчесності, включаючи систему ретроспективних перевірок на плагіат для осіб, що претендують на заміщення посад високого рівня у вишах.

Крім того, Україна має прагнути до впровадження таких інструментів боротьби з плагіатом і академічною недоброчесністю у сфері вищої освіти як Національний репозитарій академічних текстів. Цей репозитарій було створено як універсальну базу даних усіх академічних робіт, опублікованих в Україні. Наявність такої бази даних суттєво посприяла б виявленню плагіату в курсових і дипломних роботах, та дисертаціях. Проте поступ у цій роботі після ухвалення Кабінетом Міністрів у 2016 році відповідної постанови був незначним.

Україна могла б також поширювати у вишах інформацію з питань академічної доброчесності на основі результатів опитування студентів. Ці засоби могли б допомогти виявити найбільш кричущі порушення вимог доброчесності та забезпечити обмін передовим досвідом з іншими ЗВО. Зокрема, в Румунії коаліція зацікавлених сторін у сфері освіти розробила детальні анкети, за допомогою яких структура управління вишами оцінювалась за кількома вимірами, включаючи прозорість і

чутливість, академічну доброчесність, забезпечення дотримання правил, якість урядування та фінансове управління. Результатом цієї роботи стало негайне підвищення рівня прозорості закупівель і залучення працівників вишів, а також досить істотне зміцнення обізнаності про порушення вимог академічної доброчесності у вишах на високому рівні⁵³.

Для зміцнення обізнаності про принципи академічної доброчесності та поінформованості на високому рівні необхідно також налагодити роботу безпосередньо зі студентами, викладачами та адміністраторами вишів. Ця рекомендація спирається на результати досліджень корупції, які підкреслюють недоцільність боротьби з корупцією в цілому та доцільність зосередження на конкретних порушеннях⁵⁴. Україна має змогу спертись на наявні джерела даних і результати успішної реалізації проектів і програм. Це, зокрема, Profrights.org — база даних, що містить інформацію про порушення прав викладачів і студентів у вишах, а також Проект сприяння академічній доброчесності в Україні (SAIUP).

Е. Забезпечити результативний зворотній зв'язок та інформування про системні результати

Останній дисбаланс пов'язаний із забезпеченням надання результативного зворотного зв'язку та інформації студентам, викладачам, роботодавцям і системі. Як було зазначено вище, автономія у сфері освіти працює лише в поєднанні з підзвітністю. При цьому, однак, для забезпечення відповідальності суб'єктів за підвищення якості надання послуг і досягнення результатів потрібне оцінювання, яка забезпечує надання результативного зворотного зв'язку та інформації.

Необхідно посилювати спроможність оцінювання контролювати навчання в поєднанні з застосуванням ЗНО для кращого регулювання доступу до вищої освіти. Україна запровадила вибіркоче зовнішнє оцінювання результатів навчання у 4-му класі, що є позитивним кроком у цій сфері, оскільки інформація про зовнішнє оцінювання навчання має велике значення для забезпечення підзвітності шкіл і системи освіти. Цей крок зближує Україну з більшістю країн ОЕСР, у яких на початковому рівні існує певна форма підсумкового оцінювання. Водночас, в Україні було б доцільно запровадити зовнішнє оцінювання й після 9-го класу перед переходом учнів до старшої (повної середньої) школи. ЗНО як вступний іспит до закладів вищої освіти зробив процес вступу прозорішим та зміцнив довіру до нього; тепер він застосовується й замість випускних іспитів у школі. Проте на даний час немає ясності з приводу того, чи має ЗНО в його нинішній формі будову, що забезпечує виконання ним обох функцій: а) оцінювання того, чи мають випускники середніх шкіл мінімально прийнятний рівень знань та б) регулювання якості вищої освіти за допомогою дуже відповідального іспиту. Крім того, ЗНО ще не відображає та не вимірює результати застосування компетентнісного підходу до навчання, передбаченого концепцією «Нової української школи».

Обмежена доступність навчальної та професійної орієнтації в середніх школах ускладнює вибір напрямку навчання та навчального закладу. У середніх школах України відсутні будь-які загальнодержавні або великомасштабні програми професійної орієнтації. Попри наявність численних неурядових організацій, які ставлять собі за мету надання учням і їхнім родинам підтримки в цій сфері, масштаб їхньої діяльності є обмеженим. За даними опитування МОП School-to-Work Transition з питань переходу від навчання до трудової діяльності, молоді люди, які не мають доступу до навчальної та професійної орієнтації, з більшою ймовірністю обирають напрямки навчання та професії випадково. На даний час обсяг публічної інформації, що давала б молоді змогу порівнювати програми, напрямки навчання, рейтинги вишів або відомості про працевлаштування випускників дуже обмежений. Попри те, що уряд відніс професійну орієнтацію до пріоритетних

завдань у своєму Плані пріоритетних дій на 2019 рік, основний наголос у цій роботі зроблено на сфері професійної освіти попри те, що більшість учнів здобувають загальну середню освіту.

Без інформації про якість та актуальність окремих програм вищої освіти або навичок конкретних випускників роботодавці та навчальні заклади перебувають у пастці «дипломної рівноваги». Попит на документи про освіту та їх пропозиція в Україні залишаються високими. Вищій освіті часто віддається перевага як засобові виходу на конкурентний ринок праці, але за наявною інформацією роботодавці, можливо, надають наявності дипломів надто великої ваги. На посадах, для роботи на яких немає потреби у вищій освіті, станом на 2013 рік працювало 40% молодих випускників вишів, і лише 29% працівників зрілого та старшого віку⁵⁵. Порівняння структури вакансій і вимог до освіти, схоже, підтверджує цю гіпотезу⁵⁶. Попри те, що роботодавці встановлюють більш суворі вимоги⁵⁷ до когнітивних, соціально-емоційних та технічних навичок нових працівників, ніж вимоги до рівня освіти, вони все одно віддають перевагу тим кандидатам, які мають дипломи дедалі вищих рівнів, щонайменше з двох причин: 1) вони вважають, що документи про освіту недостовірно відображають навички працівників і 2) роботодавці не знають, як оцінювати чи порівнювати деякі документи про освіту, через зміни, яких з часом зазнала система освіти⁵⁸. Наприклад, наявна інформація показує, що попит роботодавців на молодих бакалаврів є досить низьким, оскільки багато вітчизняних роботодавців досі сприймають ступінь бакалавра як незакінчену вищу освіту в порівнянні з дипломами магістра чи спеціаліста⁵⁹. Без поліпшення обміну між навчальними закладами та роботодавцями інформацією про попит на навички та їх пропозицію ця пастка «дипломної рівноваги» та пов'язані з нею дисбаланси між сферою освіти та ринком праці існуватимуть і надалі.

У перспективі Україні слід віддати перевагу роботі за такими трьома напрямками, як зміцнення систем оцінювання учнів у сфері базової освіти, розроблення програми надання послуг консультування та орієнтації, а також удосконалення систем збирання даних та моніторингу показників у сфері вищої освіти.

(a) Зміцнити системи оцінювання учнів у сфері базової освіти та поширювати результати оцінювання

У високоефективних системах освіти країн ЄС та ОЕСР передбачене підсумкове оцінювання результатів навчання. У 29 освітніх системах таке оцінювання передбачене на рівні початкової освіти, причому у 27 з них воно проводиться також і на рівні базової середньої освіти⁶⁰. В Україні було запроваджено моніторингове дослідження після 4-го класу, що є важливим кроком уперед, але для вдосконалення системи оцінювання учнів та для контролю й підвищення результатів здобуття загальної середньої освіти необхідно реалізувати й інші реформи. Зокрема, для моніторингу розвитку ключових компетенцій, передбачених концепцією «Нової української школи», та готовності учнів до здобуття спеціалізованої повної середньої освіти необхідно запровадити зовнішнє підсумкове вибіркоче оцінювання після 9-го класу. Системі освіти став би в пригоді й більш системний підхід до оцінювання якості дошкільної освіти та готовності дітей до початкової школи. Така система могла б передбачати інтеграцію стандартизованого оцінювання⁶¹ якості дошкільної освіти до процесу забезпечення якості, за який відповідає ДСЯО. УЦОЯО розробив Стратегію освітніх оцінювань в Україні до 2030 року, яка стала потужним кроком у напрямку розширення та вдосконалення системи оцінювання учнів в Україні відповідно до навчальних цілей, установлених концепцією «Нової української школи». У перспективі цю Стратегію слід розвивати та реалізовувати.

(b) Розробити національну програму надання послуг консультування та орієнтації як ключову складову реформування повної середньої освіти

Консультації з питань подальшої освіти та кар'єри відіграє важливу роль у мотивуванні учнів і збереженні їх зацікавленості у здобутті освіти завдяки наданню інформації про можливості навчання та перспективи працевлаштування, а також визначенню кар'єри, що може їх зацікавити. Працівники служб орієнтації надають також підтримку молодим людям у розвитку тих навичок, яких ті потребують для прийняття розумних рішень і взяття на себе відповідальності за особисте зростання та професійний розвиток. У багатьох країнах Європи академічна та професійна орієнтація чітко визначається як захід, спрямований на забезпечення здобуття середньої освіти та розв'язання проблеми раннього покидання школи. Наприклад, системи освіти таких країн, як Фінляндія, Швеція, Норвегія, Іспанія та Італія відносять надання учням консультацій і підтримки в прийнятті рішень та підготовку до подолання викликів реального світу до основних завдань усіх шкільних працівників, тоді як у Великій Британії обов'язок шкіл забезпечити учням доступ до консультавання з питань кар'єри закріплено законом⁶².

В Україні студенти мають небагато інформації про актуальність різних шляхів здобуття вищої освіти для ринку праці, в тому числі, про результати працевлаштування випускників закладів професійної та вищої освіти, а також про різні напрямки підготовки в закладах вищої освіти. Через це учні приймають винятково важливі рішення з питань освіти та професії на основі розповідей своїх однолітків та родичів, або обирають їх випадково. Загальнодержавна програма надання послуг консультавання та професійної/освітньої орієнтації на рівні повної середньої освіти стала б у пригоді в усуненні цієї прогалини в системі. Вона могла б передбачати більшу кількість обмінів візитами між школами та місцевими роботодавцями, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи між школами та вишами, а також надання актуальних і доречних даних про результати на ринку праці. Цю діяльність слід поєднувати з наданням прозорої та доступної інформації про виші та результати, що можуть бути досягнуті за даними досліджень подальшої діяльності випускників, опитування нинішніх студентів тощо.

(с) Удосконалити системи збирання даних і моніторингу діяльності вишів та системи вищої освіти, в тому числі через ДІСО, опитування студентів і досліджень подальшої діяльності випускників

Поточні механізми збирання даних про виші та систему вищої освіти в цілому необхідно зміцнювати заради вдосконалення інформаційної бази державної політики. Попри наявність у базі даних ЄДЕБО значного обсягу інформації, вона є малоприсадною для аналізу державної політики. Крім того, в ній бракує базових даних з цілого ряду питань: зокрема, про чисельність персоналу вишів, розмір плати за навчання в розрізі програм і вишів. Цю інформацію можна ув'язати з базою даних ЗНО та вдосконалити, перетворивши її на ефективнішу державну інформаційну систему освіти (ДІСО).

Налагодження досліджень досвіду студентів та їх залученості могло б сприяти вдосконаленню процесів забезпечення якості, акредитації та моніторингу. За даними Асоціації університетів Європи (EUA), дослідження досвіду та залученості студентів є найпоширенішим способом впровадження закладами процесів забезпечення якості⁶³. Існує кілька прикладів таких досліджень, які можна було б покласти в основу реформ в Україні. Це, зокрема, Національне опитування студентів (NSS) у Великій Британії, які використовуються для зовнішнього забезпечення якості та є обов'язковим для тих університетів Великої Британії, що фінансуються державою. Крім того, добровільні опитування на зразок Північноамериканського національного дослідження залученості студентів (NSSE) та опитування про досвід студентів у дослідницьких університетах (SERU) використовуються закладами для самовдосконалення та внутрішнього забезпечення якості. Однією з можливостей для залучення українських вишів до участі в дослідженнях і збільшення кількості

відповідей може стати надання їм можливості ставити в рамках опитування питання, що стосуються діяльності відповідного вишу.

Для моніторингу якості могли б стати в пригоді інші метрики діяльності вишів та працевлаштовуваності випускників. До них можна віднести ранжирування університетів, дослідження подальшої діяльності випускників та інші подібні механізми. Однією з можливих моделей є польська система відстеження випускників, що працює на основі даних, які надаються вишами відповідно до закону, а її оператором є те саме агентство, яке керує функціонуванням ДІСО в Польщі⁶⁴.

Україна взялась за реалізацію амбітної програми реформ, яка потенційно здатна перетворити систему освіти на рушій економічного зростання та соціального процвітання. Водночас, якщо не усунути дисбаланси, описані в цьому звіті, реформи можуть просто «підправити» ситуацію, що склалась, не забезпечивши реалізації широкомасштабних змін, яких очікують громадяни України та на які вони заслуговують. Досвід інших країн з високоефективними системами освіти, в яких здійснювалось їх реформування, показав, що успіху в реалізації реформ можна добитись, якщо вони спираються на політичну волю, користуються підтримкою зацікавлених сторін, є фінансово стійкими та вписуються в систему освіти. Усунення дисбалансів та чинників напруги, що зберігаються у сфері освіти, допоможе створити такі умови та спрямує програму реформування освіти в Україні на шлях до успіху заради наступних поколінь і процвітання країни.

Таблиця О.1. Пріоритетні заходи в рамках програми реформування освіти в Україні

<i>Пріоритетні напрямки</i>	<i>Короткострокова перспектива</i>	<i>Середньострокова перспектива</i>
Бачення	<ul style="list-style-type: none"> Розробити послідовну та створену на доказовій основі галузеву стратегію для сфери вищої освіти з наданням пріоритету питанням актуальності для ринку праці, різноманітності закладів і життєздатності 	<ul style="list-style-type: none"> Прискорити реформування повної середньої освіти з впровадженням 3-річної програми навчання та оптимізованих шляхів здобуття освіти Зберегти та розширити підтримку інклюзивної освіти
Інституційні структури урядування	<ul style="list-style-type: none"> Завершити процедури акредитації у сфері вищої освіти 	<ul style="list-style-type: none"> Здійснити розбудову управлінських та технічних спроможностей шкіл, місцевої влади та вишів у сферах внутрішнього забезпечення якості, планування та управління ресурсами
Потоки ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> Реформувати модель державного фінансування вищої освіти для сприяння досягненню стратегічних цілей і консолідації ресурсів Проводити моніторинг та оцінювання формули фінансування середніх шкіл 	<ul style="list-style-type: none"> Запровадити додаткові стимули, що спонукатимуть виші ефективно використовувати ресурси
Стимули	<ul style="list-style-type: none"> Проводити моніторинг та оцінювання програми сертифікації вчителів Запровадити додаткові інструменти виявлення порушень норм академічної доброчесності та контролю за ними 	<ul style="list-style-type: none"> Виконати реструктуризацію кар'єрної траєкторії вчителів і викладачів та переформатувати систему організації роботи на основі навчального навантаження (ставки) Модернізувати ЗНО з приведенням його у відповідність до концепції «Нової української школи» та стратегічного бачення вищої освіти
Інформація	<ul style="list-style-type: none"> Розробити критерії ранжирування вишів <u>Розробити</u> та провести дослідження подальшої діяльності випускників 	<ul style="list-style-type: none"> Забезпечити розвиток послуг консультування та орієнтації для учнів середніх шкіл Поширити ІСУО на інші субсектори освіти, забезпечити можливість відстеження конкретних учнів і працівників, ув'язати системи з ширшими інвестиціями в електронне врядування, цифрове викладання та навчальні матеріали

Notes

- ¹ World Bank (2019a).
- ² World Bank (2018a).
- ³ World Bank (2019a).
- ⁴ World Bank (2019c).
- ⁵ KAS (2017).
- ⁶ Jorda and Alonso (2017).
- ⁷ Del Carpio and others (2017).
- ⁸ Kupets (2016).
- ⁹ World Bank (2017a).
- ¹⁰ Denisova-Shmidt and Prytula (2017); OECD (2017a); Osipian (2017, 2009).
- ¹¹ Psacharopoulos and Patrinos (2018).
- ¹² OECD (2017a).
- ¹³ EBRD (2016).
- ¹⁴ Kupets (2016).
- ¹⁵ OECD (2018b); Barber and Mourshed (2007).
- ¹⁶ На основі виконаного авторами аналізу даних ДССУ за 2017 рік.
- ¹⁷ UCEQA (2018)
- ¹⁸ За даними вступної кампанії до вишів 2018 року
- ¹⁹ World Bank (2018c).
- ²⁰ World Bank (2019d).
- ²¹ World Bank (2018c).
- ²² Herczynski (2017).
- ²³ World Bank (2019c).
- ²⁴ MOES (2017b).
- ²⁵ OECD (2011).
- ²⁶ KAS (2017).
- ²⁷ World Bank (2016).
- ²⁸ KAS (2017).
- ²⁹ OECD (2018b); Barber and Mourshed (2007).
- ³⁰ Див., наприклад, OECD (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education.
- ³¹ Sovsun (2019).
- ³² Paes de Barros, et al. (2019).
- ³³ <http://wiki.sklinternational.org.ua/>
- ³⁴ KAS (2017).
- ³⁵ Arnhold, Kivisto, Puttmann, Vossensteyn, and Ziegele (2018).
- ³⁶ OECD (2017c); World Bank (2012).
- ³⁷ World Bank (2016).
- ³⁸ Arnhold and others (2018).
- ³⁹ Pruvot, Estermann, and Mason (2015).
- ⁴⁰ De Boer and Jongbloed (2015).
- ⁴¹ Curaj, Deca, and Pricopie, eds. (2018).
- ⁴² OECD (2018a).
- ⁴³ World Bank (2019b).
- ⁴⁴ DIF (2015); Denisova-Schmidt, Prytula, and Rmuyantseva (2018).
- ⁴⁵ Denisova-Schmidt, Prytula, and Rmuyantseva (2018).
- ⁴⁶ Osipian (2007); Klein (2012).
- ⁴⁷ Виконаний авторами аналіз опитування 2 938 студентів і недавніх випускників програм підготовки фахівців у сфері інформаційних технологій, проведеного порталом *Developers of Ukraine* у травні 2018 року.
- ⁴⁸ Altbach (2013); De Waal (2016); Hallak and Poisson (2007).
- ⁴⁹ World Bank (2019b); OECD (2018b).

-
- ⁵⁰ Steiner-Khamsi (2016).
- ⁵¹ Arnhold, Pekkola, Puttmann, and Sursock (2018).
- ⁵² Повідомлення МОН про створення служби освітнього омбудсмена: <https://mon.gov.ua/ua/news/z-1-sichnya-2019-roku-v-ukrayini-zyavitsya-osvitnij-ombudsmen-sho-zahishatime-prava-uchniv-studentiv-osvityan-i-naukovciv-uryad-prijnyav-vidpovidnu-postanovu>
- ⁵³ Transparency International (2013).
- ⁵⁴ Shekshnia and Denisova-Schmidt (2017); Denisova-Schmidt (2018).
- ⁵⁵ Kupets (2016).
- ⁵⁶ Del Carpio and others (2017).
- ⁵⁷ Muller and Safir (2019).
- ⁵⁸ Kupets (2016).
- ⁵⁹ Nikolaiev (2017).
- ⁶⁰ OECD (2017).
- ⁶¹ За зразком розробок, здійснених у рамках Ініціативи вимірювання якості та результатів дошкільного навчання (*Measuring Early Learning Quality and Outcomes — MELQO*).
- ⁶² European Commission (2014).
- ⁶³ Loukolla and Zhang (2010).
- ⁶⁴ Для переходу на сайт системи відстеження випускників Польщі скористайтесь цим посиланням: <http://ela.nauka.gov.pl/en/>