

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПТО В УКРАЇНІ

*Оцінювання впливу заходів
у сфері політики*

Зміст

КОРОТКИЙ ОГЛЯД.....	5
Абревіатури	9
Вступ.....	10
1. PRIME	11
1.1 Методологія.....	11
1.1.1 Що таке PRIME?	11
1.1.2 Яким чином вона працює?	11
1.2. Реалізація проекту PRIME в Україні	12
Етап 1 - Аналіз	13
Етап 2 - Оцінювання	13
Етап 3 – Операціоналізація	14
2. Вступ до системи освіти.....	15
2.1 Система вищої освіти в Україні до 2015/16 навчального року	15
2.1.2. Системи ПТО в Україні.....	16
2.1.2. Система вищої освіти в Україні.....	17
2.2 Система післясередньої освіти в Україні після 2015/16 років.....	18
3. Попередній аналіз проблеми (питання)	20
3.1 Загальні питання	20
3.2 Проблеми, виявлені в рамках міжнародного оцінювання	21
3.3 Питання, пов'язані із законодавством	22
3.4 Питання, пов'язані з управлінням	23
3.5 Питання, пов'язані із кваліфікаційною структурою та мережею навчальних закладів ПТО	24
3.6 Питання, пов'язані з моделлю фінансування системи ПТО	25
3.7 Висновки та рекомендації з попереднього аналізу, що проводився третіми особами.....	26
3.8. Висновки з базового аналізу питання за проектом PRIME	27
4. Розробка ефективних відповідей	29
4.1 Визначення сфер застосування заходів (категорій)	30
4.2. Об'єднаний сценарій заходів	33
4.3.1 Заходи категорії 1: Нормативно-правова база	34

4.3.2 Заходи категорії 2: Мережа навчальних закладів.....	35
4.3.3 Заходи категорії 3: Фінансування.....	36
4.3.4 Заходи категорії 4: Кадрова політика	37
4.3.5 Зауваження щодо контексту реалізації сценарію.....	38
4.4 Міжнародний досвід деяких сценарних дій	38
4.4.1 Розробка європейського простору навчання протягом усього життя	39
4.4.2 Реформа ПТО в Естонії	40
4.4.3 Введення професійної вищої освіти у Фінляндії	42
4.4.4. Об'єднання неуніверситетських коледжів в Норвегії.....	43
4.4.5 Уроки, винесені з міжнародного досвіду	44
5. Аналіз впливу заходів у сфері політики.....	45
5.1 Визначення критеріїв оцінки впливу заходів у сфері політики	45
5.2 Процес оцінки впливу заходів у сфері політики.....	46
5.2.1 Крок 1: попереднє судження про вплив	46
5.2.2 Крок 2: вторинний аналіз впливу	47
5.3 Стислий опис результатів оцінювання впливу у сфері політики	48
5.3.1 Сукупний вплив втручань за категоріями та критеріями впливу	48
5.3.2 Очікувані витрати-вигоди за втручаннями	54
5.4 Результати детальної оцінки впливу заходів у сфері політики	56
Категорія заходів 1: Правова база	56
Категорія заходів 2: Мережа навчальних закладів	59
Категорія заходів 3: Фінансування	63
Категорія заходів 4: Політичні заходи щодо кадрової політики.....	66
6. Висновки та рекомендації.....	69
Посилання.....	71
Додаток 1. Політичне (органи влади) та соціальне (бенефіціари) сприйняття «контрольно-пропускних пунктів» для критеріїв оцінки впливу 2 та 3	72
A1.1. Резюме сценарію граничного випадку щодо політичного сприйняття	72
A1.2 Резюме сценарію граничного випадку щодо соціального сприйняття	72
4.2.3 Порівняння сценаріїв навчальних закладів ПТО та управлінців у галузі ПТО	73
Додаток 3. Огляд та результати Дніпропетровського семінару з розробки сценаріїв.....	74
Додаток 3. Огляд та результати ВСОВ	78
A3.1. Консолідовані результати аналізу впливу	78
A3.2. Політичний вплив	85

A3.3. Соціальний вплив	86
A3.4. Фінансовий вплив.....	86
A3.5. Основні висновки семінару	87
Додаток 4. Закон про освіту	Ошибка! Закладка не определена.
A1.1. Узгоджена версія законопроекту «Про освіту»	Ошибка! Закладка не определена.
A1.2. Особливості проекту, підготовленого робочими групами	95

КОРОТКИЙ ОГЛЯД

«PRIME» - це методологія для консолідації та затвердження даних щодо ймовірного впливу тих чи інших заходів в області політики. Вона базується на структурованому процесі консультацій та аналізу, який допомагає країнам визначитись з приводу того, які заходи могли би сприяти досягненню їхніх політичних цілей у найкращий можливий спосіб.

Методологія «PRIME» має подвійну мету. Вона сприяє країнам в ухваленні обґрунтованих рішень через попереднє оцінювання прогнозованого впливу політичних заходів. Застосування методології «PRIME» також сприяє розвитку потенціалу країн щодо використання фактичних даних та інтеграції технологій оцінювання впливу в процесі розробки політики.

В Україні проект «PRIME» спрямований на сприяння органам влади та зацікавленим сторонам у користуванні можливостями, які відкрилися перед ними за допомогою нового прийнятого Закону «Про вищу освіту» (2014 р.). Цим законом передбачено, що вищі навчальні заклади так званого першого та другого рівня акредитації (коледжі, *технікуми* та *училища*) повинні пройти через процедури переакредитації, щоб стати правомочними інституціями, які видають свідоцтва про вищу освіту.

Деякі навчальні заклади та їхні типи в кінцевому підсумку можуть втратити зв'язок з третинним сектором та «мігрувати» до системи професійно-технічної освіти (ПТО). Ці та пов'язані зміни забезпечили значний імпульс для тривалої запізнілої раціоналізації та оптимізації системи ПТО в Україні, але й також задали старт для палких дебатів щодо найкращого плану дій. У свою чергу, державні органи влади висловили прохання стосовно своєї участі в проекті «PRIME» як способу визначити та оцінити варіанти політичних заходів в галузі оптимізації системи ПТО, оцінити їхній ймовірний вплив у ключових напрямках політики та менеджменту в сфері ПТО, а також посприяти знаходженню консенсусу стосовно заходів між усіма зацікавленими сторонами.

Методологія «PRIME» та її застосування в Україні

Алгоритм методології «PRIME» - це послідовність логічно взаємопов'язаних кроків, вживаних в рамках трьох етапів впровадження методології: аналітичний етап, етап оцінювання та етап операціоналізації. На цих етапах генерується контент шляхом мобілізації контекстуальних знань та професійного досвіду учасників проекту «PRIME». Вони обираються таким чином, щоб у команді проекту «PRIME» було продемонстровано репрезентативну суміш ролей учасників системи ПТО – управлінців, викладачів, тренерів, студентів, батьків, наукових дослідників тощо.

Аналітичний етап в Україні було присвячено підготовці фундаменту, аналізу контексту, в якому мають відбутися зміни, а також розробці варіантів політичних рішень стосовно проблем. Результати цього етапу представлено в Розділах 2 та 3. Під час етапу оцінювання було визначено критерії оцінювання впливу та здійснено оцінку варіантів заходів. Результати діяльності за цим етапом представлено в Розділах 4 та 5. І насамкінець, в рамках етапу операціоналізації, у зв'язку з його початком після затвердження цього звіту, буде досліджено фінансові аспекти реалізації варіантів заходів.

Діяльність за проектом «PRIME» в Україні здійснювалася від імені Міністерства освіти і науки та за участю осіб, відповідальних за ухвалення рішень, управлінців, спеціалістів-практиків та бенефіціарів системи ПТО, що представляють три пілотні регіони: Дніпропетровську область, Вінницьку область та місто Київ. Матеріал, представлений в цьому звіті, було розроблено під час низки аналітичних семінарів в регіонах, затверджено в рамках візитів на об'єкти та викладено у

наявному форматі з метою сприяння проведенню подальших обговорень та поширенню відповідних матеріалів.

Визначення вихідної ситуації та варіантів політичних заходів

Ключовою ідеєю проекту «PRIME» в Україні є те, що оптимізаційні реформи є необхідними, але й також те, що, ймовірно, вони матимуть певні наслідки в чутливих сферах, таких як кадрова політика та фінансування. Це означає, що для деяких сторін (навчальних закладів), залучених до процесу, зміни потребуватимуть певних корегувань та передбачають важкі компроміси.

Замість розробки фрагментованих рішень, які би виявилися корисними для однієї групи зацікавлених сторін за рахунок іншої, учасники проекту «PRIME» зробили свій вибір на користь розробки «об'єднаного» сценарію заходів (ОС). Такий сценарій передбачає варіанти узгоджених інтервенцій у сферах пріоритетної важливості з метою налагодження оптимізованої системи ПТО в майбутньому (нормативно-правова база, мережа навчальних закладів, фінансування та кадрова політика) та враховує інтереси груп з великою кількістю зацікавлених осіб. У Розділі 3 описано вихідну ситуацію в цих галузях, яка існувала на момент фіналізації цього звіту. В ньому проілюстровано обсяги змін, передбачених ОС та викладених у Розділі 4.

У галузі законодавства ОС пропонує ухвалення рамкового Закону «Про освіту» та Закону «Про професійно-технічну освіту» як передумову для початку та регулювання глибоких освітніх реформ. Пропоновані заходи передбачають створення нових типів навчальних закладів ПТО, які пропонують комплексний набір програм початкового та безперервного ПТО, визначення прав та обов'язків на всіх рівнях державного управління та менеджменту ПТО, спрощення процедур ліцензування навчальних програм, анулювання ступенів ПТО у вищих навчальних закладах, а також запровадження заходів щодо стимулювання викладачів та інструкторів до погодження на роботу в місцях, що не мають сприятливих умов.

У галузі оптимізації мережі навчальних закладів ОС пропонує перенести певну групу навчальних закладів першого та другого рівня акредитації до системи ПТО. Таким чином, можна було би раціоналізувати мережу навчальних закладів ПТО відповідно до національних та регіональних потреб, а також використання існуючих приміщень. Раціоналізацію необхідно здійснювати у спосіб, який не обмежує конституційне право громадян на безкоштовну початкову ПТО. Деякі навчальні заклади ПТО із субкритичною кількістю студентів, можливо, необхідно закрити. Окрім того, об'єднання існуючих закладів ПТО та колишніх вищих навчальних закладів спричинить виникнення нових, багатодисциплінарних закладів ПТО (центрів ПТО, коледжів та ліцеїв). Цей напрямок діяльності також передбачає децентралізацію та модернізацію управління ПТО.

Стосовно фінансових ресурсів та бюджетування, ОС передбачає запровадження фінансування з багатьох каналів, таких як державний бюджет, регіональний бюджет, плата за навчання, плата за послуги, приватні пожертвування тощо. З метою компенсації відмінностей економічного розвитку між регіонами, ОС пропонує запровадити систему диференційованих субсидій з державного бюджету та наділити заклади ПТО більшою фінансовою автономією, у тому числі забезпечити рахунки в комерційних банках, через які вони зможуть розпоряджатися так званими «коштами, заробленими нами».

І насамкінець, Сценарій рекомендує запровадження прозорих критеріїв для ухвалення складних рішень щодо звільнення або корегування профілю персоналу. В розумних межах звільненням особам мають бути запропоновані альтернативні кар'єрні траєкторії або можливості перепідготовки чи переходу на управлінську посаду. Такі процедури мають розпочинатися із

зовнішнього оцінювання профілю викладачів або інструкторів системи ПТО в розрізі прогнозування потреб кадрового формування у довгостроковій перспективі та розробки дорожньої карти з розвитку викладацьких кадрів системи ПТО в Україні.

Оцінювання впливу заходів: критерії оцінювання

Проект «PRIME» допоміг консолідувати визначення критеріїв оцінювання впливу заходів, сформульовані різними групами учасників. Вибір критеріїв визначався необхідністю знайти відповіді на запитання, що стосуються реалізації ОС в реальному житті, та професійним контекстом учасників проекту. Двома основними запитаннями були наступні:

- Чи є заходи цілеспрямованими?
- Чи є заходи здійсненними?

Було вирішено, що відповіді на перше запитання найкраще підсумувати під заголовком «**ефективність**». Як критерій оцінювання впливу, він визначається як обсяг, в якому, за інших рівних умов, пропонований політичний захід допоможе досягнути цілей у своїй відповідній категорії. Стосовно другого запитання, команда проекту «PRIME» визначила спротив змінам з боку зацікавлених сторін як один з найбільш важливих факторів, які можуть мати певний вплив на реалістичність заходів. З метою спрощення цього завдання, потенційні джерела такого спротиву було підсумовано у двох видах – політичні та соціальні – та пов'язано з двома узагальненими групами «гравців»: державними органами влади (центральною та регіональними) та учасниками системи ПТО (спеціалісти та бенефіціари ПТО). Основним критерієм згоди на зміни від обох груп було **політичне сприйняття**, що було визначено як ймовірність того, що оцінювану інтервенцію буде схвалено та визнано національними та регіональними органами державної влади, та **соціальне сприйняття**, яке було визначено як ймовірність того, що оцінювану інтервенцію буде схвалено та визнано спеціалістами та бенефіціарами ПТО (суспільством).

Процес оцінювання впливу заходів складався з двох етапів. Перший етап був зосереджений на досягненні консенсусу стосовно ймовірного впливу інтервенцій, що містяться в ОС. Рішення ухвалювалися після проведення продовж всього дня всебічних обговорень з використанням трьох критеріїв оцінювання, які описано вище. Для кожного критерію діапазон рішень, яким могли користуватися учасники проекту «PRIME», зводився до трьох: **життєздатний (viable - V)**, **неоднозначний (ambivalent - A)** та **проблематичний (problematic (P))**.

Кількість варіантів рішень було зведено до трьох з метою сприяння другому етапу оцінювання – вторинному аналізу результатів оцінювання впливу заходів (Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів) за категоріями, інтервенціями та критеріями. Вторинний аналіз дозволив отримати інформацію стосовно комбінованого впливу інтервенцій за категоріями та критеріями, життєздатності інтервенцій за категоріями заходів, життєздатності категорій заходів загалом та взаємозв'язку між прогнозованою користю від заходів та зусиллями, які необхідно докласти задля отримання такої користі.

Оцінювання впливу заходів: результати оцінювання

Досить часто успішною політикою є така, за допомогою якої можна досягнути розумного компромісу між реалістичністю та ефективністю. В порівнянні з іншими категоріями політичних заходів ОС, інтервенції, пропоновані в категорії «**нормативно-правова база**», мають найкращу перспективу успіху, водночас вимагаючи найменшого компромісу від пов'язаних сторін. Високий загальний рівень схвалення заходів у цій категорії відображає певну схильність органів влади та

зацікавлених сторін подібним чином реагувати на проблеми під час створення нового законодавства.

Можливо, менше дивує той факт, що категорією заходів, у якій інтервенції, згідно очікувань, мають становити найбільш складне завдання в плані політичного схвалення, є категорія **«фінансування ПТО»**. Пропозиції щодо заходів у цій категорії є всеохоплюючими, а їхній прогнозований вплив обіцяє зробити систему більш неупередженою та прозорою. Однак, існують занепокоєння як на регіональному, так і центральному рівнях управління. На регіональному рівні залишилися без відповіді запитання щодо фінансової автономності, а на центральному рівні пропонувані зміни викликають занепокоєння стосовно прогнозованих наслідків фінансової автономності навчальних закладів без відповідних зобов'язань надавати звітність.

Оцінювання впливу заходів виявило, що заходи щодо **оптимізації мережі навчальних закладів**, найбільш ймовірно, будуть менш ефективними, ніж заходи в інших категоріях. Незважаючи на прогнозовані позитивні наслідки у довгостроковій перспективі, міграція від однієї субсистеми освіти до іншої (з сектору вищої освіти до ПТО і навпаки) може мати руйнівний ефект для усталених професійних мереж, і в короткостроковій перспективі може поставити під загрозу репутацію, якість навчання та існування навчальних закладів, що мігрують. Більшість варіантів політичних заходів у цій категорії будуть також складними у розрізі соціального схвалення, оскільки перспектива закриття та об'єднання навчальних закладів продовжує підігрівати занепокоєння про їхнє майбутнє як інституцій та майбутнє їхнього персоналу.

Очікується, що реформи, які вплинуть на **персонал, що працює в системі ПТО**, будуть найбільш спірними з усіх реформ через розходження між прогнозованою ефективністю та соціальним та політичним схваленням. В більшій частині, заходи, які обіцяють найбільше вплинути на вдосконалення системи ПТО, - це зазвичай ті заходи, які провокують найбільший опір. Пропозиції щодо посилення автономії педагогічного персоналу, покращення професійного розвитку, створення стимулів для вдосконалення викладання та гарантування належної заробітної платні – усі ці пропозиції мають належний фокус та, по суті, підтримуються усіма учасниками проекту «PRIME». Вони також відображають передовий міжнародний досвід. На жаль, під час обговорень також було виявлено, що інтереси та очікування органів влади та зацікавлених сторін у цій категорії далекі від узгодженості. Вплив тих заходів, що є соціально прийнятними, найбільш ймовірно, буде важко прийняти в політичному вимірі і навпаки. Конструктивним підходом до вирішення цієї задачі має стати оцінювання поточного статусу викладацьких кадрів в ПТО та використання його результатів для повторного запуску конструктивних обговорень стосовно подальших кроків.

Абревіатури

АП	Адміністрація Президента
КМУ	Кабінет Міністрів України
ДСРС	Дніпропетровський семінар з розробки сценаріїв
БПТО	Безперервна професійно-технічна освіта
ЄПВО	Європейський простір вищої освіти
ЄРК	Європейська рамка кваліфікацій для навчання впродовж всього життя
ЄФО	Європейський фонд освіти
ЄС	Європейський Союз
Вища освіта	Вища освіта
Вищий навчальний заклад	Вищий навчальний заклад
ІТ	Інформаційні технології
ППТО	Початкова професійно-технічна освіта
МОН	Міністерство освіти і науки
МПСП	Міністерство праці та соціальної політики
ДСЗ	Державна служба зайнятості
ПДЯЧРТ	Проект дослідження якості читання і розуміння тексту
МПОДУ	Міжнародна програма оцінювання досягнень учнів
PRIME	Прогнозування впливу реформ у сфері ПТО
РК	Рамка кваліфікацій
КГС	Консультаційна група з розробки стратегії
ДССУ	Державна служба статистики України
МДЯМПО	Міжнародне дослідження якості математичної та природничо-наукової освіти
НРКУ	Національна рамка кваліфікацій України
ПТО	Професійно-технічна освіта

Вступ

Україна має велику мережу фінансованих державою навчальних закладів ПТО (близько 900), які здійснюють кваліфікацію в сфері початкового ПТО для кваліфікованих робітників і менеджерів середньої ланки, на які є попит на ринку праці. Аналогічний портфель кваліфікацій забезпечується вищими навчальними закладами (ВНЗ), так званого 1-го та 2-го рівня акредитації (коледжі та технікуми/училища). На даний момент існує понад 500 таких установ в Україні.

У липні 2014 року Верховна Рада (Парламент) України прийняла новий Закон про вищу освіту, який має значний вплив на систему ПТО. Відповідно до нового закону, вищим навчальним закладам 1-го та 2-го рівня акредитації потрібно буде пройти процес повторної акредитації, щоб претендувати на надання кваліфікацій вищої освіти. В іншому випадку вони будуть переведені до системи ПТО. Парламент та МОН вважають, що виконання закону призведе до переведення близько 200 закладів до системи ПТО. Це вимагає вжиття заходів щодо раціоналізації та оптимізації системи ПТО, зокрема, на регіональному рівні.

Таким чином, в процесі консультацій між ЄФО та МОН було прийнято рішення, що методика PRIME може сприяти отриманню найкращих результатів від реформ, пов'язаних з новим Законом України "Про вищу освіту". Завдання полягало в тому, щоб розробити життєздатний план дій з метою оптимізації системи ПТО в Україні, й оцінити його вплив на реформу в ключових областях. Згодом, проект PRIME визначив такі області як законодавство, мережу навчальних закладів ПТО, фінансування ПТО та кадрову політику.

Проект PRIME в Україні реалізується в трьох пілотних регіонах: Дніпропетровській, Вінницькій областях та місті Києві.¹ Реалізація методології PRIME в Україні складалася з наступних етапів:

- Базовий аналіз питання та розробка сценарію (Етап 1)
- Оцінювання впливу (Етап 2)
- Операціоналізація результатів (Етап 3)

У цьому звіті узагальнюються результати роботи за проектом PRIME за Етапами 1 і 2.

¹ В якості пілотного регіону в другій фазі проекту додали місто Київ.

1. PRIME

1.1 Методологія

1.1.1 Що таке PRIME?

PRIME (Прогнозування впливу реформ у сфері освіти й ПТО) представляє собою методику консолідації та затвердження фактичних даних стосовно вірогідного впливу тих чи інших політичних заходів. Вона побудована навколо покрокового процесу, який дозволяє країнам порівняти свої варіанти заходів, спрямованих на реалізацію стратегічної мети, та визначити, який з них міг би сприяти її досягненню найкращим чином.

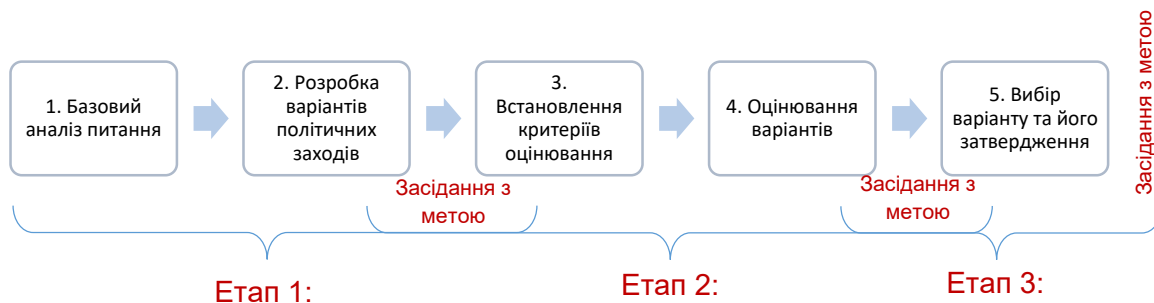
Першочерговою метою запровадження методики PRIME в Україні є сприяння державним органам влади та зацікавленим сторонам в пошуку найкращого плану дій для досягнення стратегічної мети. Друга мета полягає у використанні цього процесу в цілях розвитку потенціалу його учасників щодо проведення оцінювання впливу в розрізі лобіювання та/або ухвалення обґрунтованих політичних рішень. Процес оцінювання передбачає проведення критичного аналізу досягнутих результатів, а також, у разі необхідності, взяття до уваги індивідуального контексту регіонів та зацікавлених сторін. Таким чином, він додає цінності попереднім зусиллям (якщо такі є) у вирішенні питання.

1.1.2 Яким чином вона працює?

Логіка та етапи впровадження

Проект PRIME - це послідовність логічно пов'язаних кроків, структурованих в три етапи (Малюнок 1.1)

Малюнок 1.1 Логіка кроків з реалізації проекту PRIME



Перший етап проекту PRIME (аналіз) охоплює 1-й та 2-й кроки, другий етап - 3-й та 4-й кроки, та третій етап присвячений операціоналізації обраного варіанту політичних заходів.

Перший етап розпочинається з детального базового аналізу проблеми, що є фокусом проекту PRIME. Аналіз проблеми спирається на огляд літератури (починаючи з даних, що були зібрані та проаналізовані під час Туринського процесу), контекстних ввідних й аналізу даних. Його результатом є визначення питань, які розглядатимуться в призмі політичних заходів або, якщо проблеми відомі, - їх підтвердження, і розробка варіантів заходів.

Під час другого етапу (оцінка) варіанти політичних заходів оцінюються на предмет впливу. Процес включає визначення критеріїв оцінювання та власне оцінювання. Останнє відбувається з метою розробки належного розуміння (у тому числі шляхом відвідування на місця) в конкретному

контексті зацікавлених сторін та закладів, яких стосується проблема та дій, спрямованих на її вирішення. Результати 2-го етапу включають звіти про можливий вплив дій (рішення) за кожним варіантом політичних заходів. Критерії оцінювання, як правило, зосереджені на таких аспектах, як ефективність дій для досягнення стратегічної мети, можливі побічні ефекти та/або очікуваної грошові та/або інші видатки, пов'язані з реалізацією проекту.

Нарешті, 3-й етап проекту PRIME (операціоналізація) присвячений оперативному аналізу одного варіанту заходів з метою підготовки дорожньої карти (плану дій) для реалізації. Концепція може охоплювати декілька операційних вимірів, таких як строки, розподіл функцій щодо реалізації, послідовність етапів реалізації та ін., або зосередити увагу тільки на одному з них, наприклад, вартості.

Закінчення кожного етапу відзначається валідаційною зустріччю, яка закриває попередній етап і відкриває наступний. Наприклад, валідаційна зустріч для першого етапу затверджує базовий аналіз питання та варіанти, які підлягатимуть оцінюванню, та відкриває дискусію щодо критеріїв оцінювання. За тією ж логікою, валідаційна зустріч наприкінці 2-го етапу затверджує оцінювання варіантів та вибір одного з них, і відкриває роботу щодо операціоналізації обраного варіанту. Останнє, але не менш важливе, фінальне засідання наприкінці 3-го етапу підсумовує результати реалізації проекту PRIME та запускає обговорення подальшої реалізації проекту PRIME.

Консультативний підхід до аналізу

PRIME генерує контент шляхом мобілізації контекстних знань та професійного досвіду учасників проекту PRIME. Вони обираються таким чином, щоб забезпечити представництво у групах PRIME репрезентативного поєднання ролей участі в системі ПТО - адміністраторів, викладачів та інструкторів, учнів, батьків, дослідників і т.д.

Методологія PRIME припускає, що сукупний досвід гетерогенної групи професіоналів та бенефіціарів ПТО є цінним джерелом потенційних рішень, але також, що цей досвід, ймовірно, буде фрагментованим. Валідаційна зустріч, таким чином, призначена для стимулювання і структурування групових дискусій навколо головного результату кожної фази - аналіз питань, критеріїв та впливу, а також оперативне керівництво - таким способом, що перетворює окремі знання простих членів групи PRIME у колективний аналітичний потенціал. За визначенням PRIME, процес мобілізації аналітичного потенціалу групи через структуровану дискусію є консультативним аналізом. Застосування консультативного аналізу для оцінювання впливу заходів відповідно до зумовлених критеріїв, називається консультативним аналізом за багатьма критеріями (CMCA) і є ядром методології PRIME .

Додана вартість застосування CMCA в проекті PRIME полягає в тому, що він створює потенціал закладів та зацікавлених сторін, які беруть участь в проекті, для цілісного оцінювання ймовірного впливу політичних заходів в сфері ПТО, що є важливим для довгострокового вкладу в більш ефективний й дієвий процес створення державної політики. Крім того, пропозиції щодо плану заходів, що пройшли оцінювання з боку CMCA , швидше за все, будуть більш далекоглядними й краще спланованими, матимуть сильніше залучення зацікавлених сторін, й отримуватимуть переваги від більш раціональної підтримки донорської спільноти.

1.2. Реалізація проекту PRIME в Україні

Проект ПРАЙМ в Україні готується і реалізується ЄФО у тісній співпраці з Міністерством освіти і науки України (МОН) та регіональними органами управління освітою трьох пілотних регіонів - Дніпропетровської, Вінницької областей та міста Києва. Україна взяла на себе провідну роль у реалізації проекту PRIME, - назвала тему для реалізації, визначила пілотні регіони, керувала

створенням контенту та сприяла проведенню консультацій на вертикальному (МОН та регіональні органи управління освітою) та горизонтальному (голови навчальних закладів ПТО, роботодавці) рівнях. ЄФО надає технічну підтримку, включаючи розвиток потенціалу, надання аналітичних даних та методологічної підтримки. До групи експертів проекту PRIME входять Михайло Мілованович (ЄФО, керівник групи), Олав Аарна (міжнародний експерт), Олена Локшина (національний експерт) та Віктор Громовий (національний експерт).

Основні етапи робіт за проектом PRIME були розроблені й структуровані у серію зустрічей у Києві, Дніпропетровську та Вінниці, як описано в наступних підрозділах. Цей звіт був завершений в якості матеріалу до валідаційної зустрічі за результатами 2-го етапу проекту PRIME, який відбудеться у вересні 2015 року в м. Києві. Він узагальнює питання розробки консультативної політики та процес оцінювання впливу заходів у сфері політики, що розпочався у вересні 2014 року.

Етап 1 - Аналіз

Ознайомлювальні семінари у Києві (ОСК)

Проект PRIME розпочався з першого ОСК у вересні 2014 року, на який було запрошено 30 представників основних зацікавлених сторін:

- Постачальники ПТО, включаючи голів навчальних закладів ПТО та вищих навчальних закладів (Вища освіта) 1-го та 2-го рівнів акредитації;
- системні адміністратори ПТО, включаючи представників Міністерства освіти і науки (МОН), представників районних відділів управління освіти;
- Роботодавці (Федерація працівників України).

Метою семінару було представлення поняття оцінювання ймовірного впливу політичних заходів, карти очікувань від реалізації проекту PRIME, підтвердження вибору теми, і досягнення домовленості щодо наступних кроків. Другий ОСК відбувся в грудні 2014 року і сприяв проведенню зацікавленими сторонами базовому аналізу питань, що розглядалися, обговоренню соціально-економічного контексту, питання щодо того, хто піддається впливу, і що може бути зроблено. Затверджені результати обговорення узагальнені у переліку питань, представлених в розділі 3 цього звіту.

Етап 2 - Оцінювання

Етап оцінювання проекту PRIME в Україні був присвячений розробці сценарію (крок 2 проекту PRIME), а також встановленню критеріїв оцінки впливу та власне оцінки впливу (кроки 3-4 проекту PRIME). Крок 2 здійснювався під час зустрічі за проектом PRIME, організованої органами освіти в Дніпропетровській області (Дніпропетровський семінар з розробки сценаріїв – ДСПС), кроки 3-4 були реалізовані під час зустрічі за проектом PRIME, організованої органами освіти Вінницької області (Вінницький семінар з оцінювання впливу політичних заходів – ВСОВ).

Дніпропетровський семінар з розробки сценаріїв (ДСПС) (крок 2 проекту PRIME)

Семінар ДСПС мав на меті розробку сценаріїв політичних заходів з метою підготовки оцінювання впливу заходів у сфері політики. Процес розробки сценаріїв відбувся в робочих групах, кожна з яких працювала з доповідачем, відповідальним за підбиття підсумків. Розробка сценарію відбулася в два етапи. Крок 1 був присвячений встановленню параметрів (категорії) політичних заходів, таких як мета та обсяг. Крок 2 був присвячений розробці політичних заходів, які б відповідали цим параметрам. Двох-ступеневий підхід був обраний для покращення структури та зосередження на обговоренні й розробці коротких, добре обґрунтованих, комплексних пропозицій

для органів влади, які належать і підтримуються всіма зацікавленими сторонами. Додаток 2 містить більш докладну інформацію щодо робочого процесу ДСРС. Остаточні результати були викладені в об'єднаному сценарії (ОС), представленому в Розділі 4 цього звіту.

Вінницький семінар з оцінювання впливу політичних заходів (ВCOB) (кроки 3-4 проекту PRIME)

Зустріч ВCOB спрямована на підтвердження заходів, запропонованих у об'єднаному сценарії, визначення критеріїв оцінювання та проведення оцінювання ймовірного впливу політичних заходів за категоріями під час ДСРС.

Процес оцінювання впливу відбувався в чотирьох робочих групах, по одній для кожної категорії політичних заходів, і кожна мала доповідача, який був відповідальний за підбиття підсумків. На першому засіданні ВCOB, запропоновані об'єднані сценарії втручання були двічі перевірені, а друга сесія була спрямована на обговорення ймовірного впливу заходів/дій за кожною категорією об'єднаного сценарію. Оцінка була доповнена відвідуваннями навчальних заходів ПТО у Вінницькій області.

Додаток 3 містить більш докладний опис робочого процесу ВCOB. Остаточний результат оцінювання впливу та докладний опис того, яким чином воно було проведено, можна знайти в розділі 5 цієї доповіді.

Етап 3 – Операціоналізація

У відповідь на довгостроковий запит МОН, до ЄФО щодо підтримки реформ в області фінансування ПТО, було вирішено, що введення в дію фази операціоналізації проекту PRIME буде спрямовано на фінансові наслідки заходів, розглянутих та обраних в ході роботи. Результати будуть включені до результатів оцінювання впливу в формі оперативного плану до об'єднаного сценарію. Більш детальна інформація представлена в розділі 5.

2. Вступ до системи освіти

Прийняття нового закону "Про вищу освіту" у 2014 році радикально змінило структуру ВО та ПТО в Україні. Таким чином, попередній аналіз питання чітко розрізняє ситуацію до прийняття Закону "Про вищу освіту" 2014 року, та після прийняття цього правового акту.

Було вирішено проаналізувати сектор ПТО та сектор ВО разом як сектор післяшкільної освіти. Причиною цього було зведення кордону між цими двома секторами в результаті прийняття нового закону "Про вищу освіту".

2.1 Система вищої освіти в Україні до 2015/16 навчального року

Українська система освіти була в перехідному стані з моменту набуття незалежності в 1991 році. Структура системи освіти передбачена Конституцією України (1996), рамковим законом "Про освіту" (1991) та регулюється Законом "Про вищу освіту" (2002 г.), Законом "Про професійно-технічну освіту" (1998), Законом "Про загальну середню освіту" (1999), Законом "Про дошкільну освіту" (2001), Законом "Про позашкільну освіту" (2005). Це законодавство окреслює структуру освіти, освітніх та навчально-кваліфікаційних рівнів, ярусів (етапів) освіти.

Післясередня освіта (ПСО) в Україні є доступною для осіб, які отримали базову або повну середню освіту та має різні кваліфікації ПТО та ВО. Система ПСО в Україні складається з навчальних закладів ПТО та ВНЗ. ВНЗ мають **чотири рівні акредитації** відповідно до Закону "Про вищу освіту" (2002). Програми ПТО та ВО пропонуються державою (державні заклади), муніципальними та приватними навчальними закладами. Різні типи навчальних закладів мають право присуджувати різні типи кваліфікацій (табл. 2.1).

Таблиця 2.1. Типи вищих навчальних закладів

Тип навчального закладу	Характеристики закладу
Навчальний заклад ПТО	Навчальні заклади ПТО, які забезпечують навчальні програми, спрямовані на отримання ступеню Кваліфікованого робітника з декількох пов'язаних спеціальностей.
Вищі навчальні заклади ПТО	Навчальні заклади ПТО, які забезпечують навчальні програми, спрямовані на отримання ступеню Кваліфікованого робітника та Молодшого спеціаліста з декількох пов'язаних спеціальностей.
Технікум	ВНЗ I рівня акредитації або підрозділ ВНЗ III або IV рівня акредитації, який забезпечує навчальні програми, спрямовані на отримання ступеню Молодшого спеціаліста з декількох пов'язаних спеціальностей.
Коледж	ВНЗ II рівня акредитації або підрозділ ВНЗ III або IV рівня акредитації, який передбачає підготовку за спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня Молодший спеціаліст та за напрямком підготовки освітньо-кваліфікаційного рівня Бакалавра.
Інститут	ВНЗ III або IV рівня акредитації або підрозділ університету чи академії, який забезпечує підготовку за напрямками підготовки та кваліфікаційним рівнем Бакалавр, напрямками підготовки та кваліфікаційним рівнем Спеціаліст, а також за окремими спеціальностями та кваліфікаційним рівнем Магістр.

Академія	ВНЗ III або IV рівня акредитації, який забезпечує підготовку за напрямками підготовки та кваліфікаційним рівнем Бакалавр, напрямками підготовки та кваліфікаційними рівнями Спеціаліст та Магістр.
Університет	ВНЗ III або IV рівня акредитації, який забезпечує підготовку за напрямками підготовки та кваліфікаційним рівнем Бакалавр, напрямками підготовки та кваліфікаційними рівнями Спеціаліст та Магістр.

2.1.2. Системи ПТО в Україні

Закон "Про ПТО" (1998), стаття 13, та Положення про градацію у ПТО (1999) визначають **три рівні ПТО**:

- Перший рівень ПТО забезпечує підготовку за кваліфікацією Кваліфікований робітник у технічно простих професіях, в першу чергу для обробних галузей промисловості через наступні навчальні заклади: спеціалізовані професійні курси, у поєднанні з освітніми та виробничими центрами, навчальними закладами ПТО та іншими навчальними закладами із відповідним статусом;
- Другий рівень професійного навчальних закладів ПТО забезпечує підготовку за кваліфікацією Кваліфікований робітник в професіях середнього технологічної складності через наступні навчальні заклади: навчальні заклади ПТО та вищі навчальні заклади ПТО, що спеціалізуються в різних областях, а також може здійснюватись в навчальних центрах підприємств та інших навчальними закладами із відповідним статусом;
- Третій рівень ПТО забезпечує підготовку за кваліфікацією Кваліфікований робітник технологічно складних професій через наступні заклади: вищі навчальні заклади ПТО (деякі з цих закладів можуть бути акредитовані на 1 та 2 рівні ВО); центри ПТО; центри з підготовки та перепідготовки кадрів; інші навчальні заклади із відповідним статусом.

Програми підготовки Молодшого спеціаліста, які також є частиною системи ПТО, регулюються Законом "Про вищу освіту" 2002 року. Кваліфікацію Молодшого спеціаліста можна отримати у ВНЗ I-II рівня акредитації, а також у вищих школах ПТО. Кількість навчальних закладів ПТО скоротилося з 1246 у 1990 році до 968 у 2013 році.

Станом на 1 січня 2015 року, мережа навчальних закладів ПТО налічувала 945 навчальних закладів. З них 940 знаходяться під юрисдикцією МОН із наступною розбивкою: 812 навчальні заклади ПТО; 33 навчальні заклади ПТО є підрозділами ВНЗ; 19 навчальних закладів інших типів, які також забезпечують ПТО; та 76 навчальних центрів в рамках пенітенціарної системи. Загалом, 113 навчальних закладів ПТО знаходяться на окупованій території Донбасу (52 у Донецьку та 61 у Луганську). 314000 учнів навчається у навчальних закладах ПТО (18,400 з яких належать до уразливих груп населення)².

Навчання проводиться в 35 професійних областях за 520 професіями 17,200 викладачами та 22.700 інструкторами семінару. Крім того, стажування або навчання студентів на робочому місці проводиться на підприємствах та у організаціях (близько 7000 навчальних об'єктів).

Кількість учнів у навчальних закладах ПТО скоротилася з 643,400 у 1990 році до 391,200 в 2013 році через радикальні зміни в економічному секторі України після проголошення незалежності, а

² Дані МОН.

також демографічної кризи. Крім того, ПТО на думку громадськості є другосортним видом освіти, в той час як деяким секторам національної економіки критично бракує кваліфікованих робітників. Потенційні абітурієнти воліють вступати до ВНЗ. У 2011 році близько 34% студентів державних навчальних закладів ПТО належали до соціально незахищених груп або інвалідів, в 2013/14 роках частка цих груп складала 28%. За даними МОН співвідношення кількості студентів ВНЗ до кількості учнів навчальних закладів ПТО складало 5,2 до 1 в 2013/14 рр..

Спостерігалась тенденція у деяких навчальних закладах ПТО до пошуку більш високого рівня акредитації, шляхом зміни найменування. У той же час, університети створили коледжі ПТО, які пропонують програми підготовки Молодшого спеціаліста. Деякі навчальні заклади ПТО були акредитовані в якості коледжів, що надало їм можливість видавати дипломи Молодшого спеціаліста та навіть Бакалавра. Такі події створили деяку плутанину в інституційній демаркації між ВО та ПТО.

Деякі навчальні заклади ПТО здійснюють також безперервну професійно-технічну освіту (БПТО), що важливу частину їхнього доходу. Керівництво БПТО здійснюється в основному МОН та Міністерством праці та соціальної політики (Мінпраці).

2.1.2. Система вищої освіти в Україні

Після здобуття незалежності, сектор вищої освіти в Україні почав адаптуватися до нових соціально-економічних умов. Основні перетворення включали:

- Зменшення кількості ВНЗ 1-го та 2-го рівня акредитації (підготовка спеціалістів та менеджерів середньої ланки технічних спеціальностей) з 742 у 1990 році до 478 в 2013 році, в той час як кількість студентів, що навчаються в цих ВНЗ скоротилася з 757 000 в 1990 році до 345 000 в 2013 році;
- Збільшення кількості ВНЗ 3-го та 4-го рівнів акредитації з 143 у 1990 році до 325 в 2013 році, в той час як кількість студентів, що навчаються в цих ВНЗ збільшилась з 329000 в 1995 році до 1724000 в 2013 році.

Кількість ВНЗ збільшилася у зв'язку з:

- Перетворенням філій інститутів та університетів в регіонах у самостійні ВНЗ;
- Перетворенням технікумів та коледжів у ВНЗ 1 та 2 рівня акредитації;
- Створення приватних ВНЗ.

У 2014 році мережа ВНЗ усіх рівнів акредитації включала 803 установи, з яких у державній власності було 415 ВНЗ, до муніципальної власності належали 221 ВНЗ, та в приватній власності перебувало 167 ВНЗ. ВНЗ 1-го та 2-го рівня акредитації становлять майже 60% від загальної кількості ВНЗ, у той час як ВНЗ 3-го та 4-го рівня акредитації - 40%. Таблиця 2.2 демонструє кількісні відмінності навчальних закладів ПСО різних рівнів акредитації.

Таблиця 2.2. Порівняльна характеристика ВНЗ різних рівнів акредитації

	ВНЗ 1-го та 2-го рівнів акредитації	ВНЗ 3-го та 4-го рівнів акредитації
Кількість випускників (2013)	91 200	485 100
Кількість педагогічних і наукових кадрів	36 300	158 900

Число учнів на 10 тис. жителів	72	380
--------------------------------	----	-----

Швидке розширення сектора ВО обумовлено трьома основними причинами: зростає попит на спеціалістів усіх професій (раніше частина з них навчалася за межами України), зростає потреба у фахівцях для нових галузей народного господарства (ІТ, торгівля, маркетинг тощо) та новими соціальними факторами (можливості працевлаштування, престиж).

2.2 Система післясередньої освіти в Україні після 2015/16 років

Новий Закон "Про вищу освіту" (2014) створює сприятливі передумови для радикальних змін у секторі (децентралізація, автономія вищих навчальних закладів, слідування принципам Європейського простору вищої освіти (ЄСПВО), впровадження системи забезпечення якості, що відповідає вимогам європейських стандартів та керівних принципів щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти). Стаття 5 Закону визначає **рівні вищої освіти** таким чином:

- Початковий рівень (короткий цикл, молодший бакалавр), що відповідає 5-му рівню в НРКУ;
- Перший рівень (бакалавр), що відповідає 6-му рівню в НРКУ;
- Другий рівень (магістр), що відповідає 7-му рівню в НРКУ;
- Третій рівень (доктор), що відповідає 8-му рівню в НРКУ;
- Науковий рівень, який відповідає 9-му рівню в НРКУ.

Стаття 5 Закону "Про вищу освіту" визначає **Кваліфікаційні рівні вищої освіти** наступним чином:

- Молодший бакалавр - освітній та професійний рівень, що отримується після початкового (короткого) циклу ВО; обсяг навчання складає 90-120 залікових одиниць ЄСПЗО;
- Бакалавр - освітній та професійний рівень, отриманий на першому рівні ВО; обсяг навчання складає 180-240 ECTS залікових одиниць ЄСПЗО;
- Магістр - освітній та професійний рівень, отриманий на другому рівні ВО; обсяг навчання 90-120 залікових одиниць ЄСПЗО. Магістерська програма повинна включати дослідний компонент в обсязі не менше 30%;
- Доктор філософських наук - першого академічний ступень, що присвоюється на третьому рівні ВО на основі ступеня магістра; обсяг навчання 30-60 залікових одиниць ЄСПЗО;
- Доктор наук - другий академічний ступень, що присвоюється на третьому рівні ВО на основі ступеня доктора філософських наук.

Володар ступеню Молодшого бакалавра повинен бути здатним виконувати рутинні задачі, визначені для початкових робіт у відповідній галузі професійної діяльності. Фізичні особи можуть вступити у навчальний заклад для отримання ступеню молодшого бакалавра, після отримання повної загальної середньої освіти.

Володар ступеню бакалавра повинен бути здатен виконувати професійні задачі в обраній спеціальності. Фізичні особи можуть вступити у навчальний заклад для отримання ступеню бакалавра, після отримання повної загальної середньої освіти.

Стаття 28 Закону "Про вищу освіту" (2014) визначає такі типи ВНЗ:

- Університет - спеціалізований або універсальний ВНЗ, який пропонує програми навчання на всіх рівнях ВО, і здійснює фундаментальні та/або прикладні дослідження;
- Академія/Інститут - спеціалізований ВНЗ пропонує програми навчання на першому та другому рівні ВНЗ, може забезпечити навчання на рівні доктора в конкретних дисциплінах, здійснює дослідження;
- Коледж - спеціалізований ВНЗ або структурний підрозділ університету, академії, інституту, який пропонує навчальні програми на рівні молодшого бакалавра та бакалавра, та здійснює прикладні дослідження.

Новий Закон "Про вищу освіту" запланований для **поетапної реалізації**. Перший етап включає в себе розробку законодавчої та нормативно-правової бази протягом осені 2014 року, деякі статті Закону (44, 56, 72) набирають чинності восени 2015 року, та виконання фінансових аспектів заплановано на осінь 2016 року.

Закон передбачає, що кваліфікація **молодшого спеціаліста поступово виводиться з ВО**. Прикінцеві та перехідні положення передбачають, що:

- Навчання для отримання кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста, яке здійснюється ВНЗ та було ініційоване до набрання чинності цим Законом, повинно тривати протягом періоду навчання за відповідною навчальною програмою з видачею документів державного зразка, що підтверджують ВО - диплом молодшого спеціаліста. Останнє зарахування для навчання за програмами рівня молодшого спеціаліста повинне відбутись в 2016 році;
- Після набрання чинності цим Законом, дипломи молодшого спеціаліста (початкове ВО) вважатимуться еквівалентом диплому молодшого бакалавра³;
- ВНЗ, що здійснюють підготовку за навчальними програмами молодших спеціалістів мають право продовжувати здійснювати підготовку за навчальними програмами молодшого бакалавра, за умови отримання відповідної ліцензії. Ліцензійні вимоги для ВНЗ першого рівня акредитації з метою отримання ліцензій для здійснення підготовки за навчальними програмами підготовки молодших бакалаврів визначаються центральним державним органом у сфері освіти і науки. Перша ліцензія на строк у п'ять років може бути видана без встановлення вимог щодо подання програм підготовки бакалавра. Протягом цих п'яти років ВНЗ може створити Педагогічну раду. До акредитації програм підготовки Молодших бакалаврів виставляються загальні вимоги відповідно до цього Закону;
- ВНЗ першого рівня акредитації, який протягом п'ятирічного періоду дії ліцензії на програми підготовки молодших бакалаврів не одержав ліцензію на програми підготовки бакалаврів, повинен бути класифікований в системі ПТО.

З перспективою переходу деяких ВНЗ першого рівня акредитації до системи ПТО, Департаменту МОН з питань ПТО було доручено підготувати новий закон "Про ПТО" до 1 лютого 2015 року в рамках Плану дій МОН для реалізації Закону "Про вищу освіту".

³ Це означає, що кваліфікація молодшого спеціаліста та молодшого бакалавра належить до одного й того ж рівня в НРКУ.

3. Попередній аналіз проблеми (питання)

Попередній аналіз системи ПСО в Україні виявив численні питання, які обговорюватимуться в наступних розділах. Питання були виявлені та проаналізовані в ході стартової наради проекту PRIME в Києві та Семінару з розробки сценаріїв в Дніпропетровську. Попередній аналіз питання був затверджений на валідаційній зустрічі в Києві.

3.1 Загальні питання

Різним спробам освітньої реформи, здійснених протягом останніх двох десятиліть не вистачає системного підходу. На вищому політичному рівні чотири основних агенти представили своє бачення реформи: Парламент, Президент, Уряд і Міністерство освіти і науки⁴.

Уряд України представив свій варіант освітньої реформи в рамках програми, затвердженої Верховною Радою в грудні 2014 року. Програма включає в себе: створення **нових правил і процедур акредитації та ліцензування освітніх закладів**; створення нової **незалежної системи оцінювання якості вищої освіти**; запровадження **фінансової автономії ВНЗ**; **виконання державних замовлень на реальні потреби ринку праці, реформа** дошкільної, середньої, професійно-технічної та позашкільної **освіти** шляхом: введення **нового** генерального закону "Про освіту" та Закону "Про ПТО", об'єднанні освіти та науки (створення техно- та наукових парків), прийняття нової редакції Закону "Про наукові та технологічні дослідження".

Загальні положення, що характеризують систему ВО в Україні, включають:

- В даний час мережа ВНЗ значно перевищує потреби країни;
- Різне підпорядкування ВНЗ, зменшення кількості студентів призвело до неефективного управління системою ВО та її слабкої продуктивності, викликає дублювання, створює труднощі у формуванні та розміщенні державного замовлення, що призводить до значних фінансових втрат, які негативно впливають на якість освіти.

Ключові питання у ВНЗ 1-го та 2-го рівнів акредитації до прийняття Закону "Про вищу освіту" можна резюмувати наступним чином:

- Навчальні програми деяких навчальних закладів не відповідають вимогам національної економіки - випускники не можуть знайти роботу в своїй галузі спеціалізації;
- Відсутність ліцензій на проведення бакалаврських досліджень в деяких навчальних закладах;
- Незбалансований розподіл державного замовлення по регіонах, невиконання державного замовлення, і коригування обсягів державного замовлення на момент виконання деякими навчальними закладами;
- Система працевлаштування та оплати праці не дозволяють викладачам технікумів та коледжів здобути вищу категорію;
- Багато навчальних закладів мають застарілу інфраструктуру та не мають встановлених контактів з підприємствами галузі.

⁴ Цей розділ в основному підготовлений на основі доповіді Інституту розвитку освіти, м. Київ, Україна (http://iro.org.ua/uploads/G._Kasianov_Ukraine_Education_Sector_Overview_.pdf).

Інфраструктура навчальних закладів ПТО та навчальна середа критично застаріли - станом на 2011 рік близько 60% обладнання було у використанні для більш ніж 20 років, 36% - до 20 років, і тільки 4% менше, ніж 10 років.

3.2 Проблеми, виявлені в рамках міжнародного оцінювання

Україна провела **три етапи самостійного оцінювання** результатів реформи національної ПТО та політики **в рамках Туринського процесу** з 2010 року. Соціальна та економічна ситуація в Україні настійно закликає для ефективної роботи системи ПТО в навчанні кваліфікованих робітників у той час як внутрішні проблеми також залишаються невирішеними (Туринський процес, Україна, 2013, стор.7):

- Недостатнє прогнозування потреб ринку праці відносно стратегій соціально-економічного розвитку;
- Пасивне ставлення роботодавців до вирішення проблем в системі ПТО;
- Навчальні заклади ПТО отримують тільки обмежене фінансування з державних і місцевих бюджетів на розвиток і реалізацію системних реформ;
- Поточна нормативно-правова база є слабкою для підготовки кваліфікованих робітників;
- Національні та регіональні системи управління для якісних змін в системі ПТО є неефективними через невідповідність структури повноважень функціональним структурам, пов'язаним з ПТО;
- Відсутність науково обґрунтованої концептуальної основи для розвитку ПТО та методології економічної оцінки для підготовки кваліфікованих робітників в навчальних закладах ПТО, які забезпечують повну реалізацію рівнів складності досліджень, змісту навчання та матеріалів (навчального обладнання) за професіями та результати навчання.

Звіт щодо Туринського процесу 2014 року виявив наступні сфери для подальшого розвитку системи ПТО в Україні:

- Впровадження науково-обґрунтованої системи прогнозування тенденцій ринку праці, яка враховує фактичні умови й тенденції економіки, та створення ефективних механізмів для забезпечення співпраці між центральними і регіональними органами влади та соціальними партнерами щодо фінансованих державою інвестицій в ПТО та підвищення кваліфікації;
- Зміна моделі управління, заснованої на контролі діяльності навчальних закладів ПТО у модель, засновану на підвищенні якості та управління;
- Комплексне фінансове забезпечення для системи ПТО;
- Соціальна реклама і просування ПТО для підвищення престижу робітничих професій та створення позитивного іміджу навчальних закладів ПТО, в тому числі регіональних виставках кваліфікованих робітничих професій та активної профорієнтації та консультування дітей і молодих людей.

Тим не менш, здається, є **помітний розрив між політичними заявами ПТО та тим, що виставляється справжніми новими заходами ПТО** або навіть тими, що передбачені проектом Закону "Про ПТО". Ключові питання, такі як подальша децентралізація, вдосконалення системи державного замовлення, посилення участі соціальних партнерів, і фінансовий внесок роботодавців у систему ПТО були політичними питаннями порядку денного протягом багатьох років без помітного прогресу⁵.

⁵ Звіт за проектом Twinning (2013).

Світовий банк повідомив, що *"в 2010 році 4,6 мільйони осіб в Україні працювали неофіційно, що еквівалентно 22,9 відсотка від загальної зайнятості"*⁶ Ця частка збільшилась з 2001 року. Цей відсоток означає, що так багато людей знаходять засоби до існування неофіційно. Це означає, що багато людей отримують свої найперші практичні навички через неофіційну роботу. Іншими словами, частина неофіційної роботи - через навчання на робочому місці - це альтернатива загальній системі ПТО в Україні.

3.3 Питання, пов'язані із законодавством

Система початкової ПТО в Україні забезпечує отримання кваліфікацій кваліфікованими робітниками, затребуваними на ринку праці. На жаль, таке обмежене розуміння ПТО було включено до Конституції України, що створює серйозні правові проблеми у реструктуризації системи ПТО.

В даний час підготовлено новий проект закону про освіту. Цей рамковий закон передбачає глибокі зміни в структурі освітньої системи, моделі управління, моделі фінансування, сертифікації викладачів, системи забезпечення якості і т.д. (див Додаток 2). У той же час, розглядається внесення поправок до Конституції.

МОН підготувало зміни до Закону "Про ПТО". Зміни, спрямовані на децентралізацію та дерегулювання сектору, залучення роботодавців до розвитку сектору, створення більш гнучкої структури навчальних закладів ПТО. Проте, залишається невідомим, коли буде прийнятий цей закон.

Зацікавлені сторони, що беруть участь в Ознайомчому семінарі в Києві повторно підкреслили необхідність прийняття комплексного пакету законодавчих актів, що регулюватимуть питання навчання протягом усього життя, включаючи рамковий Закон "Про освіту". Вони підкреслили складність підготовки проекту нового закону "Про ПТО" до прийняття рамкового закону про освіту.

Нормативно-правова база, що регулює ПТО є складною як з точки зору кількості документів, так і з точки зору їх деталізації, кількості різних органів, що видають юридичні документи та їхнього статусу в ієрархії правових документів. Багато нормативно-правових документів, що мають істотний вплив на систему ПТО видаються іншими органами, ніж МОН.

Це нагадує тенденцію до розвитку законодавства ПТО без достатньої попередньої розробки спільно узгодженої політики ПТО, яка повинна бути викладена в конкретному законі. **Розробка і прийняття нормативно-правових актів, занадто часто замінює створення політики.**

Розробка національної стратегії розвитку системи ПТО була одним із пріоритетних питань державної політики з 2010 року, коли була прийнята *Концепція національної цільової програми розвитку професійної освіти в Україні*, і яка була підтверджена *Національною програмою розвитку професійної освіти в Україні на 2011 -2015 роки* (Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року). В даний час стратегічне бачення для розвитку системи ПТО представлена *Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року* (2013) (затвердженої Указом Президента України від 25 червня 2013 року) та проектом *Концепції розвитку освіти в Україні на період 2015-2025 рр.*

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 року, передбачає наступне:

⁶ Партнерство Світовий банк - Україна: Огляд програми в країні, жовтень 2013 р., стор.7. Див. також *"Мобільність робочої сили в Україні як показник його неофіційної зайнятості"* Оксани Неживенко, Національний університет "Києво-Могилянська академія", Україна.

- Розробку та впровадження стандартів ПТО для професій і кваліфікацій кластера, в тому числі оновлення та затвердження оптимізованого переліку кваліфікованих робітничих професій (зменшення загальної кількості за рахунок інтеграції);
- Оновлення та затвердження класифікатора професій (зменшення кількості професій за рахунок інтеграції);
- Оптимізація мережі навчальних закладів ПТО різних типів, професійної спрямованості та форм власності, з урахуванням демографічних прогнозів, регіональних особливостей та потреб ринку праці, збільшення незалежності шкіл і створення промислових і навчальних комплексів;
- Удосконалення механізму формування державного замовлення на розвиток навичок з урахуванням поточних потреб економіки та регіональних ринків праці, а також попиту з боку суспільства;
- Посилення професійної підготовки, перепідготовки та подальша кваліфікації викладачів ПТО;
- Введення дворівневої системи навчання у навчальних закладах ПТО: перший рівень, Кваліфікований робітник, та другий рівень, Молодший спеціаліст (Майстер, Технік).

На жаль, занадто часто ці стратегії не підкріплені відповідними ресурсами.

3.4 Питання, пов'язані з управлінням

Система управління в секторі освіти була створена в 1990-і роки з радянської моделі, яка слугувала потребам централізованої планової економіки. Управлінні освітою в Україні ґрунтується на принципі вертикальної ієрархії, де кожен нижній рівень відтворює організаційні схеми і способи дії верхнього рівня. У той же час характер відносин між різними рівнями ієрархії є розпливчастим і в багатьох випадках залежить від неформальних зв'язків і відносин між представниками різних округів. За відсутності показників якості управління, ефективність та продуктивність державних інститутів, як правило, оцінюється за допомогою власної компетенції в організації паперових потоків та звітності⁷.

Відповідно до Закону "Про освіту" (1991) управління у сфері освіти проводиться центральними органами державного управління (виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування. Природа відносин між центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями є складною. Розподіл повноважень і відповідальності визначені не чітко. Законодавство встановлює загальні правила і принципи, які можуть бути спростовані цивільними службовцями. Норми та правила, передбачені статутом можуть бути та часто є суперечливими.

Система управління в сфері освіти ієрархічно централізована. Однак, централізація основному стосується кількості бюрократичних процедур, звітності та отримання / відтворення надмірної кількості правил та нормативної документації. Щодо всіх інших умов, система надає численні можливості для дисперсної відповідальності. В результаті, вся система управління виявляється неефективною. **Дублювання та паралельність функцій є найбільш поширеною проблемою.** Управління нерухомістю відноситься до відповідальності всіх органів ієрархії.

⁷ Цей розділ в основному підготовлений на основі доповіді Інституту розвитку освіти, м. Київ, Україна (http://iro.org.ua/uploads/G_Kasianov_Ukraine_Education_Sector_Overview_.pdf).

Була сформована Національна тристороння економічна й соціальна рада для забезпечення інтеграції політик між взаємопов'язаними сферами. Це може слугувати в якості моделі для інтеграції політик між ПТО та взаємозалежних сфер.

Відповідно до існуючої моделі управління навчальних закладів ПТО, **зацікавлені сторони не беруть участі у стратегічному управлінні навчальними закладами.**

3.5 Питання, пов'язані із кваліфікаційною структурою та мережею навчальних закладів ПТО

У зустрічі з метою отримання інформації із зацікавленими сторонами в Києві виявили необхідність у новому кваліфікації ВО - ступені Професійного бакалавра, що відповідає потребам ринку праці, та доповнює більш академічний ступінь Бакалавра, передбачений Законом "Про вищу освіту". Це означатиме **трирівневу систему кваліфікацій ПТО:**

- Кваліфікований робочий
- Молодший спеціаліст (та Молодший бакалавр).
- Професійний бакалавр

В разі реалізації цієї системи, вона потребуватиме внесення змін до Закону "Про вищу освіту" або відповідних формулювань в національні стандарти для кваліфікації Бакалавра.

В даний час, МОН регулює процесу розробки портфеля навчальних програм навчальних закладів ПТО шляхом **ліцензування та акредитації навчальних програм**. Цей процес є громіздким та трудомістким, що не дозволяє гнучко реагувати на потреби ринку праці. Зацікавлені сторони визнали підхід, прийнятий в Естонії (див. розділ 4.4), де замість ліцензування та акредитації окремих навчальних проводиться ліцензування груп навчальних програм. В результаті, навчальні заклади ПТО є автономними у розробці та впровадженні нових програм в рамках групи ліцензованих навчальних програм.

Кваліфікація Молодшого бакалавра чітко не визначена в новому Законі "Про вищу освіту". В ньому ще немає й відповідного стандарту ВО. Здавалося б, передбачається, що ця нова кваліфікація та відповідні навчальні програми повинні відповідати Болонському короткому циклу в рамках першого циклу. Цей тип кваліфікацій відповідає рівню 5 Європейської рамки кваліфікацій для навчання протягом усього життя (ЄРК).

Законом "Про вищу освіту" передбачено, що "після набрання Законом чинності, диплом Молодшого спеціаліста (початкова ВО) вважатиметься еквівалентним диплому ВО професійного ступеня Молодшого бакалавра". Тим не менш, проект закону "Про освіту" прирівнює кваліфікацію Молодшого спеціаліста до рівня 4 НРКУ та кваліфікацію молодшого бакалавра до рівню 5 НРКУ.

На даний момент, присудження кваліфікації молодшого спеціаліста різниться між секторами ПТО та ВО. З 1992 року Закон "Про освіту" (1991) дозволив передати деякі програми ПТО підготовки молодших спеціалістів до ВНЗ 1-го та 2-го рівнів акредитації (технікуми, коледжі). Відповідно до Закону "Про вищу освіту" (2002) кваліфікація Молодшого спеціаліста не вважається повною ВО, та не відповідає Болонській системі кваліфікацій.

Для вирішення цієї проблеми, новий Закон "Про вищу освіту" запровадив ступінь Молодшого бакалавра, що, в свою чергу викликало багато дискусій і непорозумінь. Через відсутність національного стандарту Молодшого бакалавра, неможливо зрозуміти, **в чому різниця між кваліфікаціями Молодшого спеціаліста та Молодшого бакалавра.**

3.6 Питання, пов'язані з моделлю фінансування системи ПТО

Законодавство дозволяє наступні джерела фінансування: Державний центральний бюджет (сформований урядом), державні місцеві бюджети (формуються місцевими радами), кошти, надані юридичними особами, приватними підприємцями та органами, благодійні пожертвування, гранти, кредити на розвиток, позики, платежі та збори від приватних осіб і т.д. Основними документами, які регулюють всі грошові потоки є Бюджетний кодекс та Закон "Про державний бюджет", що затверджується щорічно⁸.

Держава є основним постачальником фінансування освіти. Її частка у фінансуванні освіти збільшилася з 75% в 2007 році до 85% в 2012 році, в той час як частка приватних компаній знизилася з 1,1% до 0,7%, а частка фінансування учнями з 24% до 15%. Частка ПТО в державних витратах на освіту становить близько 6,0%, у той час як частка ВО становить близько 30%. **Ця структура витрат не забезпечує основу та стимули для інституційного розвитку.**

У 2014 році уряд ініціював зміни у фінансуванні сектора освіти в рамках **стратегії децентралізації**. Основні зміни включають делегування функції розподілу коштів центрального бюджету до МОН. **Освітня субвенція, що управляється МОН (43,4 млрд. грн.) передається безпосередньо місцевим бюджетам для покриття гарантованих державою послуг.** Окрема лінія призначена для надання субсидії закладам ПТО (5,8 млрд. грн.), які розподілятимуться через місцеві бюджети. Розрахунок субсидії заснований на попередньому бюджетному році. Важко передбачити, як це працюватиме за існуючих умов економічної кризи. Щоб полегшити відмінності регіонів (1% від загального обсягу субвенції) будуть зарезервовані для цілей вирівнювання.

Національний фонд ПТО запропонував постійному комітету ВР з питань освіти та науки в січні 2012 року. Існуючий проект Закону "Про ПТО" включає статті щодо створення фондів на навчання. Тому доцільно розглянути, яким чином такий механізм працюватиме на обласному рівні та його системний вплив на підтримання однорідної системи ПТО.

Система фінансування освіти обговорюється в різних групах в межах та за межами сектору. Основним питанням цих дебатів є **децентралізація фінансування та впровадження принципу "гроші йдуть за учнем"**. Ті, хто сповідують таку ідею стверджують, що нинішній спосіб розрахунку за кількістю студентів є неефективним, він призводить до величезної перевитрати коштів. Противники стверджують, що ця схема може працювати у великих містах, але вона буде неефективною в малих містах і сільській місцевості. Більшість навчальних закладів ПТО виступають за реалізацію принципу "гроші йдуть за учнем", **але ще далеко до широкого визнання ідеї..**

В даний час фінансування закладів ПТО повністю здійснюється через державну скарбницю. Багато навчальних закладів ПТО мають інші джерела доходу (*де-факто* багатоканальне фінансування), крім освітніх послуг, наприклад, замовлення від підприємств, пожертвування і т.д. Однак, вони не мають право використовувати ці гроші для розвитку інфраструктури, мотивації персоналу та інших цілей. Крім того, існує небезпека того, що це буде розглядатися як комерційна діяльність. За таких умов навчальним закладам ПТО важко залучати приватні гроші, в першу чергу та в основному, від підприємств.

Для отримання навчальними закладами ПТО багатоканального фінансування, вони потребують більше фінансової самостійності, подібної до ВНЗ, включаючи право відкривати власні банківські

⁸ Цей розділ в основному підготовлений на основі доповіді Інституту розвитку освіти, м. Київ, Україна (http://iro.org.ua/uploads/G_Kasianov_Ukraine_Education_Sector_Overview.pdf).

рахунки в комерційних банках та розпоряджатись коштами з цих рахунків. Тим не менш, це має бути об'єднано з повною підзвітністю за фінансові рішення.

Нинішня система розподілу місць у навчальних закладах, що фінансуються державою не враховує різний ступінь складності та різні потреби в інфраструктурі та витратних матеріалах у групових навчальних програмах. Існує очевидна необхідність введення диференційованих коефіцієнтів складності для групових навчальних програм.

Зацікавлені сторони також наголошують на необхідності збереження навчальних груп не більше нормативної кількості в 25 учнів для пріоритетних професій, а також необхідність диференційованих стипендій для студентів за спеціальностями. Соціальні гарантії для студентів, викладачів та інших працівників повинні покриватись з бюджету навчального закладу ПТО. У той же час бюджет повинен гарантувати наявність мінімальних ресурсів для підтримання та розвитку інфраструктури відповідно до потреб ліцензування та акредитації.

3.7 Висновки та рекомендації з попереднього аналізу, що проводився третіми особами

Критичний аналіз, підготовлений Інститутом розвитку освіти, м. Київ, Україна (http://iro.org.ua/uploads/G_Kasianov_Ukraine_Education_Sector_Overview_.pdf~HEAD=pobjhttp://iro.org.ua/uploads/G_Kasianov_Ukraine_Education_Sector_Overview_.pdf) включає такі висновки, які стосуються також для сектора:

1. Сектор не задовольняє поточні потреби економічного і соціального розвитку України. У багатьох випадках структура закладу, моделі мислення та заходи попередньої системи відтворюються сучасними акторами. Розбіжність між суспільними очікуваннями та постачанням результатів системою призведе до зростання невдоволення і недовіри у сфері освіти, і зокрема в області ПТО.
2. Більшість проблем не можуть бути віднесені лише до сектору, більшість з них викликані та взаємопов'язані з іншими областями народного господарства та суспільного життя. Низькі зарплати і погане соціальне становище працівників освіти в основному залежать від економічних показників у країні. Проблема неефективного управління та менеджменту не може бути вирішена за рахунок змін в адміністративній системі та децентралізації влади. Неефективна система фінансування не може бути вилікувана без внесення змін у основне бюджетне законодавство (бюджетний кодекс).
3. Сектор страждає від поєднання надмірної централізації та розсіювання зобов'язань, від надмірного регулювання та функціонального перевантаження його складових у поєднанні з відсутністю ефективного контролю та низьким рівнем реалізації.
4. Всі попередні спроби проведення реформ були спрямовані скоріше на технічне пристосування існуючих інститутів, інституційних та освітніх практик до мінливих умов.
5. Спостерігається чотири основні перешкоди для подальшого просування освітніх реформ:
 - Реформа майже повністю заснована на ієрархічному підході. МОН виступає в якості головного комісара й виконавця. Програма реформ (концепція) готується місцевою командою експертів, однак, їм не вистачає певного досвіду і можливостей (зокрема, в галузі економіки освіти і фінансах).
 - Фінансова підтримка реформи є слабкою. Реформа потребує постійного застосування спеціалізованого досвіду та підтримки аналізу політики. Сама реформа вимагає додаткового фінансування, яке важко собі уявити за нинішніх економічних та фінансових умов.

- Значна частина освітнього сектора на всіх рівнях, або не розуміють або не хочуть проведення реформ. Таким чином, необхідні додаткові зусилля і ресурси, необхідні для організації кампанії з підвищення обізнаності та розповсюдження інформації.
- Реформа вимагає постійних цілеспрямованих зусиль; вона триватиме, принаймні 10 років, до досягнення своїх головних цілей. За нинішніх умов, коли суспільство закликає владу "зробити хоча б будь-що", важливо визначити та запровадити деякі компоненти реформи, які могли б принести негайний ефект, однак, деякі з них не отримують позитивну оцінку суспільства, наприклад, оптимізація мережі шкіл з, скорочення кількості педагогічних кадрів.

Можливо визначити деякі сфери втручання, які могли б принести негайний систематичний ефект та не потерпати від системної опозиції:

- Оптимізація функції керівництва та управління інститутами на всіх рівнях, чітке розмежування їхніх компетенцій, повноважень та відповідальності;
- Перегляд деяких контрольних та наглядових функцій МОН, підвищення аналітичного потенціалу та навичок аналізу політики у своїх установах;
- Радикальне зменшення кількості положень та звітної документації, мінімізація паперових потоків;
- Включення України до міжнародної системи оцінювання;
- Запуск Національного агентства з якості вищої освіти.

3.8. Висновки з базового аналізу питання за проектом PRIME

Прийняття нового закону "Про вищу освіту" в липні 2014 р. докорінно змінив існуючу структуру пост-середньої кваліфікації та закладів в Україні. Закон, зокрема:

- Адаптував українську систему ВО до запровадження ЄПВО:
 - три цикли (плюс короткий цикл) вищої освіти за принципами, узгодженими в рамках Болонського процесу;
 - кваліфікації ВО - молодший бакалавр, бакалавр, магістр та доктор філософії;
 - система кредитів, сумісна з Європейською системою накопичення та переведення кредитів;
 - система забезпечення якості для ВО відповідно до Європейських стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти.
- скасовано чотири рівні акредитації вузів;
- спрощена типологія ВНЗ, включає три типи вузів: університет, академія / інститут, коледж;
- скасовано такі типи ВНЗ, як технікум та консерваторія;
- скасовано освітні кваліфікації спеціаліста та кандидата наук.

Імплементація нового закону про ВО спричинить серйозні організаційні, соціальні, фінансові та особисті наслідки для всього сектора ПСО. **Кордон між сферами ПТО та ВО буде встановлений в залежності від навчального закладу, щодо того чи має він право пропонувати програми ВО та присуджувати відповідні кваліфікації** (включаючи кваліфікацію Молодшого бакалавра). Це означає, що для багатьох ВНЗ першого і другого рівня акредитації це стане надзвичайно важливим. Для них це також питання престижу та іміджу.

Базовий аналіз питання виявив багато системних проблем, пов'язаних з сектором ПСО. Ключові питання, такі як подальша децентралізація, вдосконалення системи державного замовлення, посилення участі соціальних партнерів, і фінансовий внесок роботодавців у систему ПТО були політичними питаннями порядку денного протягом багатьох років без помітного прогресу. Щойно з'явившись, новий сектор ПТО потребує глибокої реструктуризації - в плані управління, інституційної мережі навчальних закладів, фінансування та персоналу. Це означає, зокрема, визначення:

- Відповідної типології навчальних закладів ПТО, які приймають нову ситуацію;
- Моделі фінансування для нових навчальних закладів ПТО;
- Моделі управління мережі навчальних закладів ПТО;
- Соціальних гарантій для студентів і персоналу нових навчальних закладів ПТО.

Ці питання зокрема вирішується проектом PRIME. Реорганізація в мережі навчальних закладів та зміна профілю ряду навчальних закладів ПТО є можливістю втрутитися у ряд важливих областей. Оптимізація мережі навчальних заходів передбачає оптимізацію вчительської робочої сили. Останнє, ймовірно, призведе до необхідності раціоналізації персоналу.

Спостереження національних і міжнародних експертів показують, що залучення соціальних партнерів та зацікавлених сторін є низьким, як під час розробки політики, так і під час розробки та впровадження подальшого законодавства. Консультації із пов'язаними та зацікавленими сторонами та громадськістю в цілому має надзвичайно важливу роль у поліпшенні якості ПТО. Це особливо важливо, коли соціальне партнерство має значення у прийнятті рішень з питань виявлених ключових проблем.

Схема 1 Перелік питань, виявлених в ході базового аналізу питання

- 1) Прийняття нового закону "Про ВО" не справжньою причиною реформи ПТО в Україні. **Проблеми, які очікують вирішення, були накопичені протягом принаймні останніх двох десятиліть.**
- 2) **Задоволення потреб та очікувань ринку праці** є стратегічним питанням, і в той же час стратегічною метою розвитку ПТО та ВО. Оптимізація мережі навчальних закладів ПТО є лише одним із заходів, спрямованих на досягнення цієї мети.
- 3) Нормативно-правова база є одним з інструментів національної освітньої політики. **Стратегічні плани розвитку** на державному, регіональному та інституційному рівнях, які забезпечені ресурсами та вимірними показниками, є найбільш важливими інструментами для реалізації державної політики.
- 4) **Цілісний підхід до забезпечення якості** (внутрішньої та зовнішньої) є гарантією успіху.
- 5) **Участь зацікавлених сторін і систематичне навчання виконавців** мають надзвичайно важливе значення.
- 6) Роль ПТО та вищих навчальних закладів, не повністю концептуалізоване **в контексті безперервного навчання**. Зокрема, забезпечення безперервного ПТО розглядається навчальними закладами ПТО у досить обмеженому обсязі.
- 7) Не вистачає **стратегій розвитку ПТО та ВО на національному та регіональному рівні**. Як наслідок, МОН не має жодного Генерального плану реструктуризації та раціоналізації ПТО в новому контексті, створеного з прийняттям Закону "Про ВО".
- 8) **Мережа навчальних закладів початкової ПТО та ВНЗ не відповідає потребам суспільства та національної економіки**. З іншого боку, МОН не в змозі централізовано керувати мережею ПТО і ВНЗ.

- 9) **Якісна й кількісна відповідність постачання навичок** (зокрема, від навчальних закладів початкової ПТО та ВНЗ) **потребам ринку праці на національному та регіональному рівні є розпливчастою.** Тому структура навчальних місць виділених державою не відображає реальних потреб ринку праці.
- 10) **Розвиток секторів ПТО та ВО** протягом останніх двох десятиліть був в основному **обумовлений ініціативами навчальних закладів ПТО та ВНЗ** без належного управління з боку держави та регіонів. Тим не менш, можна згадати деякі позитивні зрушення:
 - a. Багато навчальних закладів ПТО та ВНЗ розвинулись від вузькопрофільних до багатопрофільних закладів.
 - b. Україна має велику кількість гарних закладів завдяки вмілому керівництву, ентузіазму працівників та студентів, та підтримки з боку зацікавлених сторін.
 - c. Це не означає, що однотижневі навчальні заклади повинні бути закриті.
- 11) Для залучення більшої кількості студентів, деякі ВНЗ також пропонують навчальні програми для отримання кваліфікації кваліфікованих робітників, без належної інфраструктури, досвіду та кваліфікованих викладачів.
- 12) Для всіх груп зацікавлених сторін (внутрішніх та зовнішніх) є незрозумілим, чому була введена кваліфікація Молодший Бакалавр і яка різниця між Молодшим спеціалістом та кваліфікацією Молодший Бакалавр.
- 13) Важливо призначити відповідні рівні НРКУ типам кваліфікації:
 - a. Професійний бакалавр - рівень 6;
 - b. Молодший спеціаліст - рівень 5;
 - c. Молодший бакалавр - рівень 5;
 - d. Сертифікат про повну середню освіту - Рівень 4.

4. Розробка ефективних відповідей

Сценарій інтерпретується як "опис того, що може трапитися" (Merriam-Webster Онлайн-словник <http://www.merriam-webster.com/dictionary/scenario>). Під час аналізу політики сценарій інтерпретується як інструмент, який описує можливий набір майбутніх дій (Антоніо Моніз, 2005 р.).

Методика сценарію визначається як опис можливих майбутніх ситуацій, включаючи шляхи розвитку, які призвели до такої ситуації. Сценарії не призначені для представлення повного опису майбутнього, а скоріше для виділення основних елементів можливого майбутнього та привертання уваги до ключових факторів, які стимулюватимуть подальший розвиток подій (Ханна Косов, Роберт Гасснер, 2008 р.).

У проєкті PRIME в Україні сценарний метод використовується для підкреслення ключових елементів можливого алгоритму оптимізації навчальних закладів ПТО та привертання увагу всіх зацікавлених сторін до основних факторів, які стимулюватимуть подальший розвиток подій. Крім того, методика сценарію використовується у проєкті PRIME для комунікації/обміну ідеями між зацікавленими сторонами на національному, регіональному та інституційному рівнях; а також для привернення уваги органів влади до важливих питань в секторі ПТО.

Зустріч ДСРС в Дніпропетровську (16-18 лютого 2015 р.) була спрямована на розробку сценаріїв політичних заходів, які повинні оцінюватись в ході 2-го етапу реалізації проєкту PRIME. Розробка сценарію передбачає два кроки. Перший крок включав визначення категорії питань, які

повинні бути прийняті до уваги при створенні сценаріїв. Другим кроком була розробка сценаріїв у відповідь на такі питання.

4.1 Визначення сфер застосування заходів (категорій)

Техніка визначення категорій була заснована на наступному методологічному підході:

- сценарій не є вичерпною картиною, він представляє лише сегменти реальної картини;
- деякі сегменти /особливості /чинники вважаються актуальними, інші ігноруються (Ханна Косов, Роберт Гасснер, 2008 р.)

Такий підхід дозволив команді експертів визначити перелік категорій. Категорії використовувались в якості рамки для визначення центральних функцій. Було запропоновано п'ять категорій для аналізу зацікавленими сторонами, як найбільш важливих для реформування системи ПТО в Україні:

- Нормативно-правова база,
- Мережа навчальних закладів,
- Фінансування,
- Кадрова політика.
- Комунікація.

Вибір цих п'яти категорій передувє теоретичному та емпіричному аналізу (кабінетним дослідженням та ряду консультацій із зацікавленими сторонами).

Під час ДСРС була використана **матриця дій** відповідно до методології PRIME з аналізом п'яти категорій (Розділ 1.3). Консолідований матриця дій на основі думок, висловлених учасниками заходу з розробки сценаріїв представлений в таблиці 4.1.

Таблиця 5.1: Матриця консолідованих заходів

	Нормативно-правова база	Мережа навчальних закладів	Фінансування	Кадрова політика	Комунікація
Цілі	Розробити комплексний пакет законодавчих актів для регулювання сектору навчання протягом усього життя	Розробити систему професійних навчальних закладів, яка відповідатиме як вимогам особистостей так і вимогам ринку праці на основі ефективного використання коштів ↓ А) Задовольнити	А) розробити систему багатоканального фінансування з прерогативою державного фінансуванні захищених статей видатків; Б) Гарантувати фінансову автономію навчальним закладам у отриманні та використанні зароблених коштів	Для створення умов якісного виконання обов'язків персоналом навчального закладу	

		вимоги особистостей щодо професійного розвитку та реалізації навчального плану; для навчання протягом всього життя; Б) Задовольнити вимоги ринку праці	(шляхом отримання можливості відкривати рахунки в банках, закривати рахунки у Казначействі, відкривати спонсорські рахунки)		
Ризики	А) Розробка законодавства без залучення всіх зацікавлених осіб Б) Відсутність соціальної відповідальності працівників	А) Невідповідність між попитом на особистості та ринком праці; Б) Відсутність ефективного прогнозу вимог ринку праці в) Втрата соціальних функцій в разі закриття навчальних закладів	А) Трансформування навчальних закладів у прибуткові заклади; Б) Закриття навчальних закладів за умови їхнього фінансування з місцевих бюджетів; В) Втрата соціального захисту студентів та педагогів; Г) Втрата будинків/приміщень та територій/земельних ділянок навчальними закладами; Д) Удосконалення тендерної процедури Е) існування різних елементів у державному бюджеті для фінансування підготовки "молодших спеціалістів" (1150) та "кваліфіковано	А) Посягання на права працівників Б) Зниження фінансового становища	

			го робітника" (1130)		
Принципи	А) Просте та гнучке ліцензування навчальних програм Б) Автономність персоналу навчального закладу; В) Вільний вибір плану навчання; Г) Відповідність займаної позиції професійній освіті;	А) Рівний доступ; Б) Конкурентоспроможна заробітна плата; В) Відсутність тупикових планів; Г) Доцільність; Д) Структура кроків як інструмент забезпечення навчання протягом всього життя	А) Плата за навчання учня враховує чинник складності напрямку навчання Б) Соціальне страхування (стипендії, заробітні плати) В) Прозорість та відкритість Г) Ефективність управління ресурсами	А) Прозорість у процесі прийняття рішень Б) чіткі критерії для оцінки якості роботи персоналу;	

Категорія Нормативно-правова база включає всі законодавчі та нормативні документи, які потрібні сектору ПТО для розвитку після прийняття закону про вищу освіту (2014).

Категорія Мережа навчальних закладів включає всі навчальні заклади ПТО (як інститути ПТО, так і вищі навчальні заклади 1-го та 2-го рівнів акредитації (відповідно до попереднього Закону "Про вищу освіту" (2002 - коледжі, технікуми та училища) в Україні, які забезпечують освіту для отримання кваліфікації "кваліфікованого робітника", "молодший спеціаліст".

Категорія Фінансування охоплює всі форми і джерела фінансування закладів професійної освіти в тому числі державного бюджету, приватного сектору. Вона також включає всі процедури, пов'язані з фінансовою діяльністю навчальних закладів ПТО.

Категорія Політика персоналу має справу з політикою в сфері "прав, обов'язків, фінансових і соціальних аспектів вчителів", які працюють в навчальних закладах ПТО.

Категорії Зв'язок і Навчання протягом всього життя визначаються як перехресні.

У такій справі зацікавленими особами були обрані чотири ключові категорії, для запуску оптимізації мережі навчальних закладів ПТО відповідно до положень закону "Про вищу освіту" (2014).

Першим є нормативно-правова база. Два основні закони (на додаток до закону "Про вищу освіту" 2014 р.), а саме рамковий закон "Про освіту" та Закон "Про ПТО", повинні бути прийняті для забезпечення ефективної оптимізації мережі закладів ПТО. Прийняття таких законів гарантуватиме створення комплексного пакету законодавчих актів сектору ПТО з питань навчання протягом всього життя. Учасники виступали за створення системи ПТО без тупикових планів навчання всередині автономних закладів ПТО.

Другою категорією політики є Мережа навчальних закладів. Нові навчальні заклади ПТО, які будуть сформовані в процесі оптимізації повинні задовольнити подвійну функцію, яка включає як

потреби ринку праці, так і особисті потреби у професійному розвитку та реалізації планів навчання протягом життя.

Фінансування розглядається ще однією ключовою категорією, яка істотно впливає на ефективне функціонування навчальних закладів ПТО. Багатоканальне фінансування (з державного бюджету, місцевих бюджетів, за рахунок приватних пожертвувань і т.д.) забезпечить стійке функціонування, спрямоване на високу якість надання послуг. Ще одним важливим чинником є фінансова автономія навчальних закладів ПТО, яка могла би бути гарантована в результаті відокремлення рахунків від Держказначейства і відкриття рахунків у банках.

Остання категорія, але не менш важлива, це Кадрова політика. Кадрова політика є складовою частиною оптимізації мережі навчальних закладів ПТО. Створення умов для високоякісного виконання обов'язків вчителів є передумовою успішної оптимізації.

4.2. Об'єднаний сценарій заходів

Основною метою розробки Об'єданого сценарію (ОС) було представлення політики, яка враховуватиме інтереси/позицію всіх зацікавлених сторін сектору ПТО, включаючи як навчальні заклади ПТО, так і органів управління ПТО на національному та регіональному рівнях. Об'єднаний сценарій включає 4 категорії - нормативно-правова база, мережа навчальних закладів, фінансування та кадрова політика, які є найбільш затребуваними зацікавленими сторонами.

Розробка об'єданого сценарію пройшла різні етапи й сценарні прототипи. У всіх них *навчальний заклад* означає всі види закладів ПТО (ПТУ, вищі ПТУ, технікуми, коледжі), та органи влади, які включають національні та регіональні органи влади (Міністерство освіти і науки, регіональні департаменти освіти і науки).

Головною метою роботи було визначення цільових областей (категорій) для політичних заходів, та визначення основних втручань та відповідних дій у кожній з них. Категорії, що залишились:

- Нормативно-правова база,
- Мережа навчальних закладів,
- Фінансування,
- Кадрова політика.

Для кожної з чотирьох категорій заходів в кожному сценарії, ДСРС визначив **Втручання** (більш широке поняття для групи заходів) та розбив їх на більш дрібні **Плани заходів**.

Блок 2 "План" об'єданого сценарію

Метою професійної оптимізації мережі навчальних закладів є розробка системи закладів ПТО, задоволення потреб осіб, у професійному розвитку та потреби ринку праці в кваліфікованій робочій силі, а також забезпечення ефективного використання ресурсів. Для цього будуть ухвалені рамковий Закон "Про освіту" та Закон "Про ПТО" в якості необхідної передумови для початку глибоких реформ у сфері освіти, вкл. реформу ПТО. Новим законодавством будуть впроваджені нові типи навчальних закладів ПТО (наприклад, центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО) з інтегрованою пропозицією щодо отримання початкової та безперервної ПТО, які надають людям можливість безперервного професійного розвитку та реалізації планів щодо навчання протягом усього життя; визначення прав і обов'язків на всіх рівнях управління та менеджменту (держава, регіони, навчальні заклади ПТО); спрощення і організація більш гнучкого ліцензування навчальних програм; скасування підготовки кваліфікованих робітників в університетах (в технікумах як структурних підрозділах колишніх вищих навчальних закладів третього і четвертого рівня акредитації); запровадження державних заходів (додаткові соціальні гарантії, зарплата і
--

т.д.) для стимулювання роботи викладачів за непривабливими програмами навчання (професіями), або у непривабливих регіонах. Законодавчі та нормативні зміни забезпечуватимуть справедливий розподіл тягаря фінансування системи ПТО між рівнями управління, а також вдосконалення механізмів розподілу ресурсів.

Мережа вищих навчальних закладів першого і другого рівня акредитації буде реорганізована відповідно до Закону про вищу освіту, тобто технікуми та частина коледжів (які не відповідають вимогам Закону про вищу освіту) будуть перетворені з вищих навчальних закладів у сектор ПТО. Мережа навчальних закладів ПТО буде раціоналізована відповідно до національних та регіональних потреб, із використанням існуючих приміщень. Водночас права фізичних осіб, включаючи право на початкову ПТО, будуть дотримані. Деякі навчальні заклади ПТО з майже критичною кількістю учнів будуть закриті. Будуть створені нові багатoproфільні навчальні заклади ПТО (центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО) в результаті злиття існуючих закладів ПТО та колишніх вищих навчальних закладів. Управління мережею закладів ПТО буде децентралізовано та модернізовано.

Реструктуризація, орієнтована на формування нових типів навчальних закладів ПТО ґрунтуватиметься на трьох моделях, описаних в наступному розділі.

Буде розроблена та запроваджена система багатоканального фінансування (з державного бюджету, обласних бюджетів, плати за навчання, зборів за послуги, приватних пожертвувань і т.д.) навчальних закладів ПТО; Державне фінансування регіональних навчальних закладів ПТО надаватиметься через субвенції з державного бюджету (диференційовані субсидії з державного бюджету); Навчальні заклади ПТО отримають більше фінансової самостійності, включаючи власні банківські рахунки (окремо від Державного казначейства), можливість розпоряджатись так званими "грошиками, заробленими самостійно".

Будуть прийняті прозорі критерії прийняття важких рішень про звільнення або професійну переорієнтацію персоналу, та забезпечено, щоб відповідні працівники попереджались завчасно; звільненим особам будуть запропоновані Альтернативні шляхи побудови кар'єри в розумних межах, наприклад, перепідготовка або переведення на адміністративні посади; Процес розпочнеться із зовнішнього оцінювання профілю викладацького складу в системі ПТО (вкл. Вищі навчальні заклади, які будуть переведені в систему ПТО), та довгострокові потреби в персоналі. Він включатиме національні консультації та представлені у вигляді плану дій для розвитку трудових ресурсів вчителів ПТО в Україні. Результати оцінки використовуватимуться для оптимізації співтовариства вчителів ПТО. Цей процес розглядатиметься в рамках оптимізації мережі навчальних закладів ПТО.

Інвестиції для залучення та підготовки нових учителів ПТО узгоджуватимуться з інвестиціями, необхідними для підтримки і розвитку вчителів, які вже мають професію. Вибір стимулювання підготовки нових вчителів або інвестування в управління надлишком кадрового потенціалу, що вже є частиною системи ПТО, залежатиме від результатів зовнішнього оцінювання.

Наступні підрозділи містять детальний огляд об'єднаних сценаріїв.

4.3.1 Заходи категорії 1: Нормативно-правова база

Втручання 1

1.1 Рамковий Закон про освіту буде прийнятий в якості необхідної передумови для початку серйозних реформ у сфері освіти, вкл. реформа ПТО.

План заходів для втручання 1

1.1.1 Буде запроваджена трирівнева система ПТО з програмами навчання та кваліфікаціями початкового, середнього та вищого рівня, вкл. кваліфікацію Професійного бакалавра.

Втручання 2

1.2 Буде прийнято новий закон про ПТО.

План заходів для втручання 2

- 1.2.1 Будуть запроваджені нові типи навчальних закладів ПТО (наприклад, центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО), які пропонуватимуть також початкову та безперервну ПТО, що надасть людям можливість безперервного професійного розвитку та реалізації стратегій навчання протягом усього життя;
- 1.2.2 Права та обов'язки на всіх рівнях управління та менеджменту (держава, регіони, установи ПТО) будуть визначені більш чітко. Вони повинні включати чіткі рішення щодо подальших власників активів, таких як приміщення та фізична інфраструктура навчальних закладів.
- 1.2.3 Система ліцензування навчальних програм буде спрощена та перетворена на більш гнучку, наприклад, ліцензування за напрямками навчання або філіями, а не окремих навчальних програм;
- 1.2.4 Підготовка кваліфікованих робітників в університетах (в технікумах як структурних підрозділах колишніх вищих навчальних закладів третього і четвертого рівня акредитації) буде скасована;
- 1.2.5 Будуть запроваджені державні заходи (додаткові соціальні гарантії, зарплата і т.д.) для стимулювання роботи викладачів за непривабливими програмами навчання (професіями), та в непривабливих регіонах.

4.3.2 Заходи категорії 2: Мережа навчальних закладів

Втручання 1

2.1 Мережа вищих навчальних закладів першого і другого рівня акредитації буде реорганізована відповідно до Закону про вищу освіту, тобто технікуми та частина коледжів (які не відповідають вимогам Закону про вищу освіту) будуть перетворені з вищих навчальних закладів у сектор ПТО.

Втручання 2

2.2 Мережа навчальних закладів ПТО буде раціоналізована відповідно до національних та регіональних потреб, із використанням існуючих приміщень. Водночас права фізичних осіб, включаючи право на початкову ПТО, будуть дотримані. Деякі навчальні заклади ПТО з майже критичною кількістю учнів будуть закриті. Будуть створені нові багатопрофільні навчальні заклади ПТО (центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО) в результаті злиття існуючих закладів ПТО та колишніх вищих навчальних закладів.

Втручання 3

2.3 Управління мережею закладів ПТО буде децентралізовано та модернізовано.

План заходів для втручання 2 та 3

2.2.1. Етап 1: Розробка платформи для регулярного стратегічного обміну між усіма учасниками інформацією про заходи щодо оптимізації мережі навчальних закладів. Платформа повинна, наприклад, включати вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації та навчальні заклади ПТО відповідно до положень законів України "Про вищу освіту" (2014), "Про освіту" (2015) та "Про

ПТО" (2015), у тому числі робочі групи на національному та регіональному рівнях з питань розробки Стратегії розвитку професійної освіти та навчання в Україні або Концепції оптимізації мережі вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації та навчальних закладів ПТО. Зусилля на регіональному рівні повинні спрямовуватись на розвиток *Регіонального плану дій* щодо оптимізації мережі навчальних закладів, який буде представлений на затвердження в Міністерство освіти і науки.

2.2.2 Етап 2: поточна реструктуризація, зосереджені на формуванні нового типу освітнього закладу на основі декількох моделей; пілотний запуск нового типу закладу. Паралельно - оптимізація мережі відповідно до 3 моделей:

- **Модель 1:** Формування профільного професійного коледжу шляхом поєднання профільних навчальних закладів вищої освіти та ПТО (за умови збереження місцезнаходження навчального закладу іноді навіть у різних районах регіону)
- **Модель 2:** Формування багатoproфільного регіонального центру професійної освіти і навчання шляхом поєднання багатoproфільних освітніх закладів (розташованих близько один до одного) для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців і кваліфікованих робітників, а також профільного навчання учнів середніх загальноосвітніх шкіл (та отримання диплому про середню освіту)
- **Модель 3:** Інтеграція вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації в структуру вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації в якості підрозділу

2.2.3. Етап 3: Планування пілотного запуску нового навчального закладу, зокрема ліцензування, розробка та акредитація програм, відкриття рахунків в банках, формування опікунської ради та органів місцевого самоврядування, призначення керівника (МОН та області) та педагогів (головою).

4.3.3 Заходи категорії 3: Фінансування

Втручання 1

3.1 Справедливий розподіл тягаря фінансування системи ПТО між рівнями управління

План заходів для втручання 1

3.1.1 Буде розроблена та реалізована система багатоканального фінансування (з державного бюджету, обласного бюджету, плати за навчання, зборів, пожертвувань та ін.) навчальних закладів ПТО.

3.1.2 Державне фінансування закладів професійної освіти будуть передані на регіональний рівень з диференційованою субсидій з державного бюджету.

Втручання 2

3.2. Покращення механізмів розподілу ресурсів.

План заходів для втручання 2

3.2.1 Будуть повністю реалізовані механізми фінансування на душу населення.

3.2.2 Тендерні процедури будуть покращені, зокрема, шляхом скасування тендеру у випадку єдиного постачальника комунальних послуг (електрика, вода, тепло і т.д.), та збільшення порогу для тендерів.

3.3.3 Навчальні місцями, що фінансуються державою, в навчальних закладах ПТО фінансуватимуться на основі коефіцієнтів складності дослідження полів/галузей.

Втручання 3

3.3 Більш раціональне та прозоре використання додаткових доходів від навчальних закладів ПТО.

План заходів для втручання 3

3.3.1 Навчальні заклади ПТО отримують більше фінансової автономії, включаючи власні банківські рахунки, можливість розпоряджатись так званими "грошиками, заробленими самостійно".

4.3.4 Заходи категорії 4: Кадрова політика

Реорганізація в мережі навчальних закладів та зміна профілю ряду навчальних закладів ПТО є можливістю втрутитися у ряд важливих областей.

Втручання 1

4.1 Поліпшення умов роботи спеціалістів ПТО

План заходів для втручання 1

У відповідь на прагнення збільшити самостійність навчальних закладів ПТО, як це описано в п. I.2. і метою щодо створення умов для високоякісної роботи вчителів, перелік заходів в цій області включатимуть:

4.1.1 розробку керівних принципів для збільшення автономності вчителів з метою регулювання темпу та шляхів викладання навчальної програми;

4.2.2 Перегляд розподілу годин, для звільнення часу для обміну інформацією щодо успішності учнів та взаємного навчання й професійного розвитку;

4.3.3 Перегляд пропозиції щодо професійного розвитку та стимулів до участі у професійному розвитку;

4.3.4 Запровадження механізмів виявлення та винагороди вчителів, що демонструють підвищену продуктивність.

4.3.5 Гарантії мінімальної заробітної плати порівняної з розміром мінімальної заробітної плати спеціалістів з аналогічними кваліфікаційними вимогами в інших секторах економіки.

Втручання 2

4.2 Перегляд сильних і слабких сторін персоналу вчителів та прийняття відповідних рішень.

Кроки для втручання 2

Оптимізація мережі навчальних заходів передбачає оптимізацію вчительської робочої сили. Останнє, ймовірно, призведе до необхідності раціоналізації персоналу.

4.2.1 Важливо узгодити **прозорі критерії** для прийняття важких рішень щодо **звільнення або коригування посад** та забезпечити, щоб відповідні працівники попереджались заздалегідь.

4.2.2 У розумних межах, **запропонувати альтернативні шляхи розвитку** деяким особам, наприклад перекваліфікацію або переведення на адміністративні посади. Для тих викладачів та інструкторів, які повинні бути "раціоналізовані" без альтернативи щодо перекваліфікації, необхідно

зібрати пакет пільг та компенсаційних виплат ("соціальний пакет") для полегшення переведення.

4.2.3 Процес повинен розпочинатися із зовнішньої оцінки профілю вчителів системи ПТО (в тому числі навчальних закладів, які будуть переведені в цю систему), та довгострокових потреб у персоналі. Воно повинно включати національні консультації та представлені у вигляді плану дій для розвитку трудового ресурсу вчителів ПТО в Україні. Результати оцінки використовуватимуться для розробки процесу оптимізації викладацької робочої сили ПТО. Цей процес повинен розглядатися як етап оптимізації навчальних закладів ПТО.

4.3.5 Зауваження щодо контексту реалізації сценарію

Зовнішні сили, які впливають на об'єднані сценарії

Зовнішні сили включають в себе політичні, економічні та соціальні фактори.

Політичні перетворення і військовий конфлікт в Україні призвели до високого рівня інфляції, ринкового спаду, послаблення економіки. Зовнішні економічні фактори призвели до необхідності скорочення витрат на освіту з державного бюджету, часткового переходу на фінансування закладів ПТО з регіональних бюджетів.

Важливим фактором, що впливає на об'єднані сценарії є подальша інтеграція України у Європейський простір навчання впродовж життя та загальний ринок праці. Це означає, зокрема, необхідність приведення української системи ПТО у відповідність до європейських стандартів.

Інший зовнішній чинник, який істотно впливає на реалізацію об'єднаних сценаріїв є висока швидкість процесів децентралізації в Україні. Після осені 2014 року - зими 2015 року децентралізація політичної кризи розглядається як найважливіша умова майбутнього розвитку країни. Децентралізація в секторі ПТО припускає перехід основних функцій управління на регіональному та інституційному рівнях.

Рушійні сили для реалізації об'єднаних сценаріїв

Найбільш важливими рушійними силами реалізації об'єднаних сценаріїв є:

- Національний уряд є ключовою рушійною силою, відповідає за створення міцної законодавчої та нормативної платформи для ефективної реалізації реформ в сфері ПТО.
- Регіональний уряд розглядається в якості рушійної сили, відповідальної за практичну реалізацію процесу оптимізації.
- Голови навчальних закладів ПТО розглядаються в якості важливих учасників процесу оптимізації.

4.4 Міжнародний досвід деяких сценарних дій

За прогнозами, більше половини працівників європейського ринку праці буде кваліфікованими робітниками, працівниками сфери послуг або допоміжним персоналом у 2020 році. Всі вони потребують наявності початкової або безперервної ПТО. Ключовим питанням розвитку ПТО є: Як оновлювати знання, навички та підхід працівників?

У контексті проекту PRIME, міжнародний досвід розвитку Європейського простору для навчання протягом усього життя (див. п. 4.4.1), і реформування систем ПТО та ВО в державах-членах ЄС, заслуговує особливої уваги. Як приклад, наводяться три випадки:

- Реформування системи ПТО в Естонії (див п. 4.4.2),
- Запровадження вищої професійної освіти у Фінляндії (див п. 4.4.3),
- Злиття неуніверситетських коледжів у Норвегії (див п. 4.4.4).

4.4.1 Розробка європейського простору навчання протягом усього життя

Лісабонська Європейська рада в березні 2000 року визнала важливість розробки високоякісної системи ВО та ПТО з метою соціальної інтеграції, згуртованості, мобільності, можливості працевлаштування та конкурентоспроможності. Барселонська Європейська Рада в березні 2002 року закликала до створення спеціальної процедури для ПТО, яка сприятиме затвердженню Європейської системи ПТО в якості всесвітнього стандарту якості до 2010 року. Рада також прийняла резолюцію про зміцнення співробітництва в галузі ПТО в листопаді 2002 року.

Декларацією Європейських Міністрів щодо ПТО та Європейської Комісії, скликаної в Копенгагені в листопаді 2002 року, було запущено так званий Копенгагенський процес, метою якого є поліпшення продуктивності, якості та привабливості ПТО шляхом розширення співробітництва на європейському рівні. Процес заснований на взаємно узгоджених пріоритетах, які періодично переглядаються.

Копенгагенський процес складається з:

- Політичного виміру, спрямованого на встановлення загальних Європейських цілей і реформування національної системи ПТО;
- Розробки спільних Європейських рамок та інструментів, які покращать прозорість і якість компетенцій і кваліфікацій та сприяти мобільності;
- Співпраці для взаємного навчання на Європейському рівні та залучення всіх відповідних зацікавлених сторін на національному рівні.

Пріоритети, встановлені в Копенгагенській декларації, є основою для добровільної співпраці в сфері ПТО, спрямованій на:

- Зміцнення європейського виміру в області ПТО,
- Покращення обізнаності, управління та консультування, а також прозорості ПТО,
- Розробка інструментів для взаємного визнання та підтвердження компетенцій і кваліфікацій,
- Поліпшення контролю якості в сфері ПТО.

Загальні європейські рамки та інструменти ПТО включають:

- EUROPASS - єдину рамку для прозорості кваліфікацій і компетенцій;
- Європейська рамка кваліфікацій освіти впродовж усього життя (ЄРК) для прозорості та порівняння кваліфікацій;
- Європейський кредитна система ПТО (ECVET) для мобільності та визнання попереднього навчання;
- Європейська рамка кваліфікацій забезпечення якості ПТО, що встановлює загальні принципи забезпечення якості.

Болонський процес, запущений в 1999 році (Болонська декларація) Міністрами освіти та керівниками університетів 29 країн, мав на меті створення Європейського простору вищої освіти

(ЄПВО) до 2010 року. Цей процес є ініціативою країн, що не є учасниками ЄС, та поступово перетворився у головний чинник реформ в сфері вищої освіти, що охоплюють 48 країн. Участь у Болонському процесі є добровільним рішенням, прийнятим кожною країною та її спільнотою ВО з метою схвалення принципів, визначених Європейським простором вищої освіти. Україна приєдналася до Болонського процесу в 2005 році.

В рамках Болонського процесу були розроблені загальноєвропейські рамки та інструменти для Європейського простору вищої освіти:

- Рамка кваліфікацій для Європейського простору вищої освіти:
 - короткий цикл,
 - 3 цикли (бакалавр, магістр, доктор),
- Європейська система накопичення кредитів та переведення курсових заліків (ECTS);
- Європейські стандарти та керівні принципи вищої освіти (ESG).

4.4.2 Реформа ПТО в Естонії

Реструктуризація навчальних закладів ПТО в Естонії розпочалася як стратегічно запланований процес в 1998 році. Мета полягала в тому, щоб оптимізувати мережу навчальних закладів ПТО шляхом створення крупніших регіональних центрів ПТО та навчальних закладів, орієнтованих на польове навчання. В результаті, кількість навчальних закладів ПТО скоротилася з 90 ПТО в 1991 році до 44 (38 навчальних закладів ПТО та 6 закладів професійної ВО, включаючи 30 державних навчальних закладів ПТО), які пропонують початкові і безперервні програми ПТО за 160 спеціальностями.

Естонська стратегія ПТО до 2020 року визначає три стратегічні цілі:

- Задоволення потреб національної економіки через початкову та безперервну ПТО;
- Підвищення якості ПТО призведе до поліпшення іміджу ПТО в суспільстві, підвищення кількості учнів та вищий рівень працевлаштування випускників;
- Ефективне використання ресурсів системою ПТО, функціонування у співпраці з іншими секторами системи освіти та доступність для всіх цільових груп.

Стратегічне планування з 1998 року пройшло п'ять періодів планування: План розвитку на 1998-2001 рр.; План розвитку на 2002-2004 рр.; План розвитку на 2005-2008 рр., План розвитку на 2009-2013 рр., та План розвитку на 2014-2018 роки.

В результаті стратегічного планування за всі п'ять періодів планування з 1998 року:

- Структура навчальних програм і кваліфікацій, та кількість випускників задовольняє потреби суспільства та економіки;
- Поліпшилась співпраця з соціальними партнерами та підприємствами;
- Якість ПТО покращилася, і навіть стала вищою в цьому секторі;
- Були розроблені системи навчання та професійної орієнтації;
- Програми ПТО та навчальні заклади встановили більш тісні зв'язки з іншими освітніми секторами;
- Можливості початкової та безперервної ПТО відкриті для всіх груп учнів;
- Мережа навчальних закладів ПТО була реструктурована.

Відповідно до загального сприйняття факторами успіху є:

- Стратегічне планування з чіткими стратегічними цілями, заходами та показниками, щорічними планами реалізації та регулярною оцінкою результатів;
- Належна нормативно-правова база;
- Участь зацікавлених сторін;
- Міжнародне співробітництво.

Новий закон про навчальні заклади ПТО, який набрав чинності 1 вересня 2013 року, передбачає перехідні кваліфікації, повністю засновані на результатах навчання. Кваліфікація визначається для рівнів 2-5 Естонської рамки кваліфікацій (ЄРК, рівні 2-5). Ці результати навчання описані в Стандартах професійної освіти та у відповідних професійних стандартах. Виходячи з цього, визначаються другий, третій, четвертий та п'ятий рівні ПТО. Згідно із новим законом, ПТО розділена на початкову ПТО (ППТО) та безперервну ПТО (БПТО). Кваліфікація ППТО дозволяє отримати доступ до професійної підготовки на наступний рівень кваліфікації. Завдяки БПТО можна отримати додаткові компетенції, а також підвищити свій рівень кваліфікації.

Навчання в рамках ПТО завершується після досягнення результатів навчання, описаних у навчальній програмі для отримання кваліфікації або часткової кваліфікації, оцінюється за допомогою зовнішнього оцінювання, та управляється роботодавцями. У ПТО на 5-му рівні ЄРК (так звана "спеціалізована ПТО"), випускники можуть стати "техніками та молодшими спеціалістами" або "офісними працівниками підтримки" відповідно до ISCO-08 (Міжнародна стандартна класифікація занять).

Забезпечення якості в ПТО відповідає рекомендаціям Копенгагенського процесу. З 2014 року, Міністр освіти і науки подовжує право навчальних закладів ПТО та закладів професійної вищої освіти, які забезпечують реалізацію програм ПТО (рівнів 2-5 ЄРК) в рамках групових досліджень за програмою. Групова навчальна програма об'єднує навчальні плани схожих спеціальностей. Для подовження цього права, групова навчальна програма підлягає акредитації. Зовнішня оцінка проводиться в чотири етапи:

1. Навчальний заклад ПТО здійснює самостійне оцінювання навчальної програми групи та складає звіт.
2. Комітет з оцінювання, члени якого висунені Агентством Естонії з питань якості вищої освіти (ЕККА) проводить зовнішню оцінку навчального закладу ПТО та видає звіт.
3. Рада з оцінювання якості ПТО в ЕККА приймає рішення на основі звіту про самостійне оцінювання та зовнішнє оцінювання та направляє пропозицію Міністру освіти і науки щодо подовження права на проведення групових досліджень.
4. На основі пропозиції Ради з оцінювання, Міністр освіти і науки приймає рішення про продовження права на проведення досліджень у групі дослідження на три або шість років або про відмову у продовженні права на проведення досліджень.

Початкове ПТО в основному фінансується з державного бюджету на основі державного замовлення. Частка приватного фінансування в ППТО становить близько 5%. Приватні заклади ПТО можуть також подавати заяви на отримання державного фінансування навчальних місць. Державні та муніципальні навчальні заклади ПТО можуть також надавати платні послуги, пов'язані з їхньою основною діяльністю, наприклад, безперервне ПТО для дорослих, та використовувати інші джерела доходу, наприклад, участь у міжнародних проектах, що фінансуються з-за кордону.

Вартість навчального місця розраховується з єдиного базової вартості навчального місця та коефіцієнту складності навчальної програми групи. Така схема фінансування покриває зарплати вчителів, менеджерів та інших працівників навчального закладу ПТО, витрати на навчальні

матеріали та накладні витрати всіх приміщень (опалення, електрику і т.д.). Базова вартість навчального місця для кожного бюджетного року встановлюється Урядом. Інвестиції в обладнання, приміщення і т.д. фінансуються окремо (протягом останнього десятиріччя фінансування в основному здійснюється спільно зі структурними фондами ЄС).

Кількість навчальних місць у групі навчального закладу ПТО затверджується на три роки. Школа має право розробляти та пропонувати необхідні програми в рамках фінансованої програми групи дослідження, форму навчання, а також кількість і час прийому нових учасників. У той же час, школа зобов'язана заповнювати всі місця, що фінансуються державою протягом усього календарного року. Якщо школа не може прийняти достатньо учнів за якоюсь програмою, вона може використовувати кошти для проведення додаткових курсів ПТО тієї ж групи для учнів базових або загальноосвітніх шкіл, або запропонувати короткострокові курси для дорослих.

Важливим аспектом управління навчальних закладів ПТО є широке залучення зацікавлених сторін. Це досягається шляхом створення Консультативних Рад, які є обов'язковим елементом структури управління для всіх навчальних закладів ПТО незалежно від їхньої форми власності.

4.4.3 Введення професійної вищої освіти у Фінляндії

Основними причинами інституційної реформи навчальних закладів ПТО після-середньої освіти в Фінляндії (початок 1990-х років) були наступними:

- соціальний попит на розширення доступу до вищої освіти;
- натхнення міжнародним досвідом (в основному в деяких Європейських країнах) щодо створення альтернативних шляхів у класичні та академічні університети та вищі навчальні заклади, керованих ринком праці та професійно-орієнтованих;
- необхідність реорганізації великої мережі неефективних та дрібних навчальних закладів ПТО для створення великих багатопрофільних установ, які слугуватимуть потребам регіонального економічного розвитку та ринку праці - власниками і засновниками навчальних закладів в більшості випадків були муніципалітети/міста, які вирішили об'єднати ресурси і створити консорціуми для створення нових навчальних закладів (політехнічних).

Реформа була вперше випробувана в декількох регіонах через прийняття особливої постанови уряду, де були створені та випробувані нові кваліфікації, навчальні плани й *методи роботи* для навчальних закладів. Після того, як результати випробувань були проаналізовані та оцінені експертами та урядом, реформа була поширена на всю систему (після середньої) ПТО. З часом ці нові навчальні заклади отримали велику популярність і змогли залучити велику кількість студентів, особливо в популярних сферах досліджень, таких як інженерні спеціальності, охорона здоров'я, туризм й гостинність та культура.

Після запровадження Болонського процесу, політехнічні інститути були акредитовані в якості навчальних закладів вищої освіти, які можуть присуджувати ступені бакалавра. Тривалість навчання, навчальні програми та їх зміст були скориговані таким чином, щоб вони відповідали принципам і вимогам для ступеню бакалавра. Крім того, були оновлені вимоги до викладачів, для того щоб зробити можливим проведення прикладних досліджень в навчальних закладах. Ступінь магістра була запроваджена тільки на більш пізньому етапі (приблизно через 10 років після початку реформи), оскільки спочатку більшість випускників продовжили своє навчання в аспірантурі в класичних університетах (на ступінь спеціаліста, і т.п.).

Політехнічні навчальні заклади в першу чергу розглядаються як установи, які забезпечують отримання вищої освіти (ступеню бакалавра), що в результаті забезпечує негайне працевлаштування, а не навчання в аспірантурі. Це також впливає на вибір студентів, які прагнуть вступити на політехнічні програми, та які бажають навчатися за практично орієнтованими програмами навчання, що мають тісний зв'язок з ринком праці. У класичних університетах та вищих навчальних закладах, традиційно більшість студентів продовжує навчання для отримання ступеню магістра. Навчання в політехнічних навчальних закладах здійснюється у тісній співпраці з реальними робочими умовами та місцевими підприємствами, а студенти повинні пройти обов'язкову практику (мінімум 5 місяців) на робочому місці.

4.4.4. Об'єднання неуніверситетських коледжів в Норвегії⁹

У 1994 році, сектор неуніверситетської вищої освіти в Норвегії пройшов реорганізацію, в результаті якої 98 професійних коледжів були об'єднані в 26 нових державних коледжів. Вони включали колишні коледжі підготовки вчителів (25), інженерів (15), медичної освіти (27), й соціальної роботи (3), а також регіональні коледжі (14), та різноманітні інші установи, які пропонують ряд програми для навчання на спеціаліста освіти (14). Мета реорганізації полягала в підвищенні якості управлінських функцій та наукової роботи шляхом створення великих адміністративних і академічних підрозділів, для подолання бар'єрів між колишніми коледжами, а також розробки нових розширених програм навчання. Крім того, економія від масштабу забезпечить більш ефективне використання фізичних ресурсів. У цьому відношенні Норвегія слідує міжнародній тенденції, спрямованій на скорочення великої кількості невеликих вузько спеціалізованих коледжів, а також створення меншої кількості більших, багатоцільових, мультидисциплінарних інститутів.

Однією з цілей реформи було зміна процесу викладання, дослідження та освіти у коледжах. Шляхом злиття дрібних коледжів в більші одиниці, будуть розширені можливості для адаптації до мінливих суспільних потреб і розробки нових курсів, а також створені нові комбінації навчальних програм. Крім того, реструктуризація повинна була розширити можливості більш тісного контакту та співпраці між працівниками щодо різних програм навчання, та сприяти розвитку єдиної освітньої культури в нових коледжах.

Реструктуризація коледжів представляла собою також адміністративну реформу. В якості зв'язку із розвитком управління за цілями управління, повноваження щодо прийняття рішень й адміністративні завдання були передані від Міністерства коледжам. З точки зору уряду, об'єднані коледжі збільшили свій адміністративний потенціал та розвинули більш професійне управління, ніж окремі установи до реформи.

Третьою метою цієї реформи було збільшення ефективності витрат у коледжах. Уряд в першу чергу мав на меті скорочення витрат на одного учня за рахунок економії на масштабах навчання, й ефективнішого використання приміщень та адміністративного персоналу. Мету більш економічної роботи системи коледжів було досягнуто, але в основному внаслідок інших факторів, ніж ті, на яких була заснована реформа.

Злиття, які мали місце в 1994 році, у багатьох відношеннях виявилися успішною реформою. Коледжі тепер мають більш компетентне управління та професійне керівництво, і вони стали набагато більш помітними та отримали більш високий статус.

⁹ Свейн Ківік (2002). Злиття неуніверситетських коледжів в Норвегії. Higher Education 44: 53–72, 2002: Kluwer Academic Publishers. Надруковано в Нідерландах.

4.4.5 Уроки, винесені з міжнародного досвіду

Національний досвід реформування освіти є унікальним, визначається соціально-економічним контекстом та вимогами країни. У той же час, існують загальні тенденції, які могли б бути розглянуті як такі, що заслуговують уваги в плануванні процесу реформ. На основі аналізу трьох випадків, наступні аспекти можуть розглядатися як важливі для успішного здійснення реформи ПТО в Україні, зокрема, оптимізації мережі навчальних закладів ПТО та ВО:

- Реформа потребує політичної підтримки, а також достатніх фінансових ресурсів і повинна бути заснована на ретельному аналізі впливу. Крім того, економічні умови постійно змінюються, і це не є незвичайним, що буде важко здійснити всі заходи відповідно до їх початкових намірів. Політична підтримка реформи також може змінюватися з плином часу, через нові розстановки влади або зміну пріоритетів.
- Організаційна культура і традиції є важливими для розуміння взаємовідносин між намірами та результатами. Організації мають історію та інституційну культуру, які часто містять консервативний елемент, коли внутрішні або зовнішні сили намагаються змінити організаційну поведінку. Коли державні заходи дуже суперечать нормам та цінностям організації, і які поділяє більшість її членів, може бути важко здійснювати процес реалізації відповідно до його намірів;
- Реорганізація являє собою тривалий процес, що включає декілька етапів, та складається з загальної трансформації законодавства на національному рівні та трансформації системи та власне навчальних закладів на регіональному та місцевому рівнях;
- Пілотне впровадження намічених заходів в невеликому масштабі слід розглядати як необхідну передумову для проведення успішних реформ.

5. Аналіз впливу заходів у сфері політики

5.1 Визначення критеріїв оцінки впливу заходів у сфері політики

Оцінка прогнозованого впливу заходів у сфері політики об'єднаного сценарію проводилась під час Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів (ВCOB). Методи консультативного аналізу, які застосовувались на попередніх зустрічах у Дніпропетровську та Києві виявились корисними у зведенні групових визначень критеріїв оцінки впливу політичних заходів та ідей. Детальна інформація щодо оцінки обмежується рівнем втручань за категоріями заходів.

Вибір критеріїв визначався необхідністю знаходження відповідей на запитання щодо впровадження об'єднаного сценарію в реальному житті, професійного контексту учасників «PRIME». Це є продовженням практичного підходу до аналітичного завдання, прийнятого під час Дніпропетровського семінару з розробки сценаріїв (ДСРС). Наступні два запитання були основними:

- Чи є заходи цілеспрямованими?
- Чи є заходи здійсненими?

Вважалося, що відповіді на перше запитання були найкращим чином узагальнені під заголовком «**ефективність**». Використання критеріїв ефективності на Вінницькому семінарі з оцінювання впливу політичних заходів сприяло висловленню зацікавленими сторонами суджень щодо теоретичних перспектив заходів з точки зору досягнення бажаних змін. Теоретичних, оскільки оцінка згідно з цими критеріями передбачала найкращий сценарій щодо умов впровадження.

Проте, реальне життя рідко пропонує умови найкращих сценаріїв для впровадження політики. Наприклад, робочі візити у навчальні заклади ПТО та в регіональні органи влади в процесі реалізації «PRIME» в Україні виявили, що думки щодо того, що має бути зроблене стосовно ключових категорій об'єднаного сценарію значно відрізняються серед груп зацікавлених сторін, і що готовність чинити опір ідеям один одного постійно є високою. Більше того, з'ясувалось, що комунікація між всіма задіяними сторонами та між рівнями управління є недостатньою, і загальнопоширеними є скарги щодо браку фінансових ресурсів.

Місячна практика регулярного обміну та структурного співробітництва між зацікавленими сторонами «PRIME» сприяла консолідації їхньої, в інших відношеннях, неоднорідної групи та покращила ефективність та спроможність щодо досягнення поінформованого компромісу. Це позитивно відобразилось на якості консультативного аналізу, але також спричинило ризик того, що члени групи та їхні пропозиції можуть стати менш репрезентативними для спільнот зацікавлених сторін, з яких вони походять, ніж це було на початку впровадження «PRIME». Наприклад, всі втручання об'єднаного сценарію, розроблені учасниками під час ДСРС передбачають проведення спільних заходів всіма задіяними сторонами. У той час, як це гідне схвалення та сприяє ефективності заходу, існує потреба в реалістичній оцінці наслідків практичного впровадження.

На зустрічі в рамках Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів було вирішено, що судження про вплив також мають враховувати «консолідуючий вплив» проекту «PRIME» на його учасників та їхні пропозиції з урахуванням можливості опору змінам. З метою спрощення виконання потенційні джерела такого спротиву були узагальнені в двох типах – політичному та соціальному – та пов'язані з двома загальними групами «гравців»: органами влади (центральною та регіональними) і учасниками ПТО (спеціалісти ПТО та бенефіціари). Головним критерієм схвалення змін в обох групах було «**сприйняття**»: політичне та соціальне. У Додатку 1 представлені відповідні «контрольні пункти», які використовувались для висловлення суджень на

основі цих критеріїв. По суті, контрольні пункти є «списком побажань» кожної з цих груп щодо реформ, створеним на основі інформації, наданої в інтерв'ю, проведених під час робочих візитів в рамках «PRIME».

Як підсумок зазначимо, що критерії оцінки впливу політичних заходів, застосовані щодо суджень, представлених у цьому розділі, є наступними:

1. **Ефективність (Е)**, визначається як міра, якою, за всіх інших рівних умов, запропонований політичний захід досягне цілей в своїй категорії заходів. Ввідне запитання: у разі здійснення, яким є запропоноване втручання з погляду ефективності?
2. **Політичне сприйняття (РА)**, визначається як ймовірність прийняття та визнання втручання, яке оцінюється, національними та регіональними органами влади. Ввідне запитання: у разі здійснення, яким є запропоноване втручання з погляду політичного сприйняття?
3. **Соціальне сприйняття (SA)**, визначається як ймовірність прийняття і визнання втручання, яке оцінюється, спеціалістами ПТО та бенефіціарами (суспільством). Ввідне запитання: у разі здійснення, яким є запропоноване втручання з точки зору соціального сприйняття.

На Етапі 3, виконання «PRIME» буде пов'язане з виконанням четвертого критерію, вартість і вплив на фінансове управління, та оцінкою обраний втручань стосовно нього.

5.2 Процес оцінки впливу заходів у сфері політики

Процес оцінки впливу заходів у сфері політики включає два кроки.

5.2.1 Крок 1: попереднє судження про вплив

Перший крок зосереджується на досягненні консенсусу щодо ймовірного впливу втручань, включених в ОС. Судження були зроблені після ґрунтовних обговорень, які тривали цілий день, під час Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів з використанням трьох описаних критеріїв оцінки. Для кожного критерію діапазон суджень, які знаходились в розпорядженні учасників семінару, був обмежений трьома: **життєздатний (viable - V)**, **неоднозначний (ambivalent - A)** та **проблематичний (problematic (P))**.

Таблиця 5.1 Огляд критеріїв оцінки впливу заходів в сфері політики, ввідні запитання та варіанти суджень

Критерії	Ввідне запитання	Варіанти суджень
1. Ефективність	У разі здійснення, яким буде запропоноване втручання з погляду ефективності?	V; A; P
2. Політичне сприйняття	У разі здійснення, яким буде запропоноване втручання з погляду політичного сприйняття?	V; A; P

3. Соціальне сприйняття	У разі здійснення, яким буде запропоноване втручання з погляду соціального сприйняття?	V; A; P
4. Вартість і вплив на фінансове управління	У разі здійснення, якою буде вартість запропонованого втручання і як воно вплине на правила фінансового управління та практики?	Заплановано на Етапі 3 проекту «PRIME»

5.2.2 Крок 2: вторинний аналіз впливу

Варіанти суджень обмежувались трьома, що мало сприяти другому кроку оцінювання – вторинному аналізу¹⁰ результатів оцінки впливу заходів в сфері політики Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів за категоріями, втручаннями та критеріями, проведеному при підготовці цього звіту. Щоб «закласти фундамент» для аналізу, кожен варіант судження був пов'язаний з наступним кількісним значенням: V = 1.0; A = 0.5; P = 0.0. Вторинний аналіз надав наступну інформацію:

- Сукупний вплив втручань за категоріями та критеріями (E; PA; SA);
- Життєздатність¹¹ втручань за категоріями заходів;
- Життєздатність категорій заходів;
- Відношення між очікуваною вигодою заходів і зусиллям, необхідним для отримання цієї вигоди.

І наостанок, очікувана ефективність (E) втручань розглядалась як «вигода», а їхнє політичне та соціальне сприйняття – як представлення результатів зусиль (витрат)¹², необхідне для отримання цієї вигоди. Кількісні значення суджень щодо впливу потім використовувались для отримання базового індексу рентабельності (IBV), який відображає переваги та недоліки втручань з погляду необхідних зусиль та ймовірності успіху. Таблиця 5.2 містить приклад визначеного IBV для втручання в категорії заходів 2 – оптимізація мережі навчальних закладів ПТО. Діапазон IBV складає від -1 (мінімальна вигода у результаті максимального зусилля/вартості) до +1 (максимальна вигода у результаті максимального зусилля/вартості).

¹⁰ Вторинний аналіз є практикою аналізу свідчень, вже зібраних кимось іншим або за попередньої нагоди.

¹¹ Визначається як здійсненність, яка оцінюється на основі середнього значення суджень Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів за втручаннями та категоріями заходів.

¹² Після завершення Етапу 3 проекту «PRIME», вимірювання витрат буде доповнене судженнями про грошову вартість заходів для обраних втручань.

Таблиця 5.2 Індекс рентабельності (Cost-Benefit Index) – приклад для категорії заходів 2, втручання 2

Cat 2: Providers	Description	E	PA	SA	CBI
Intervention 2	Rationalise the network	A	V	A	
	<i>Numeric values</i>	0.5	1.0	0.5	0.25
<i>Viable = 1,0</i> <i>Ambivalent = 0,5</i> <i>Problematic = 0,0</i>		$CBI = E + \left(\frac{PA + SA}{2} \right) - 1$			

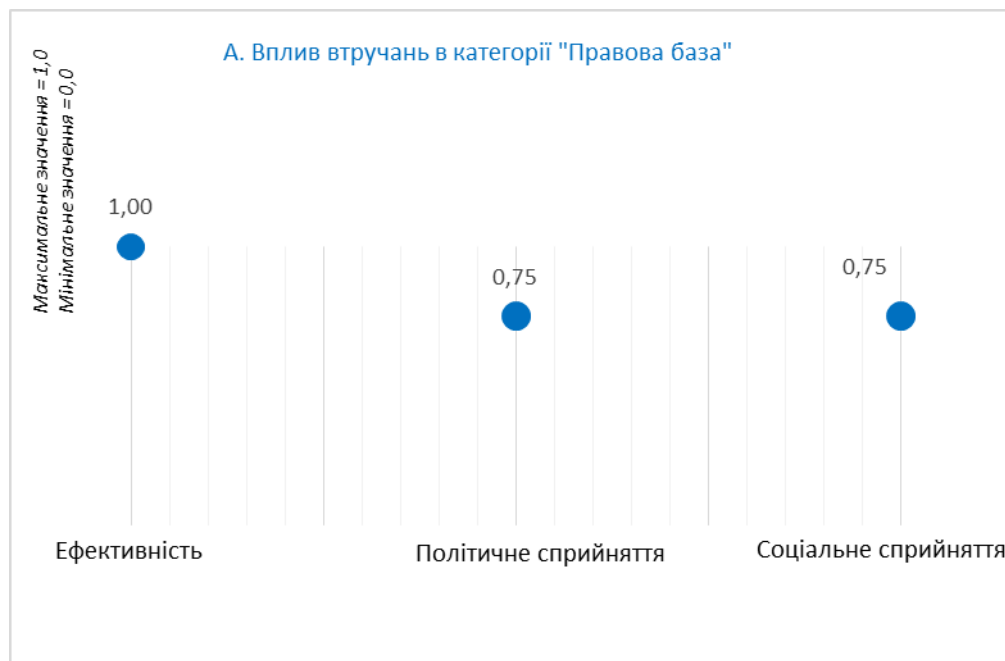
5.3 Стислий опис результатів оцінювання впливу у сфері політики

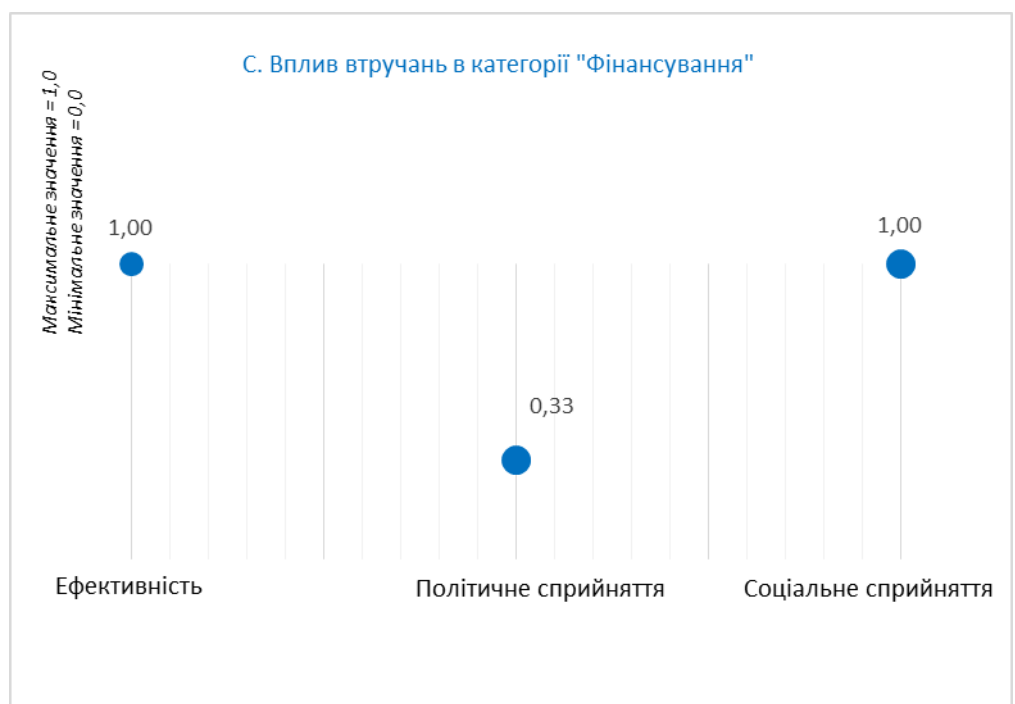
5.3.1 Сукупний вплив втручань за категоріями та критеріями впливу

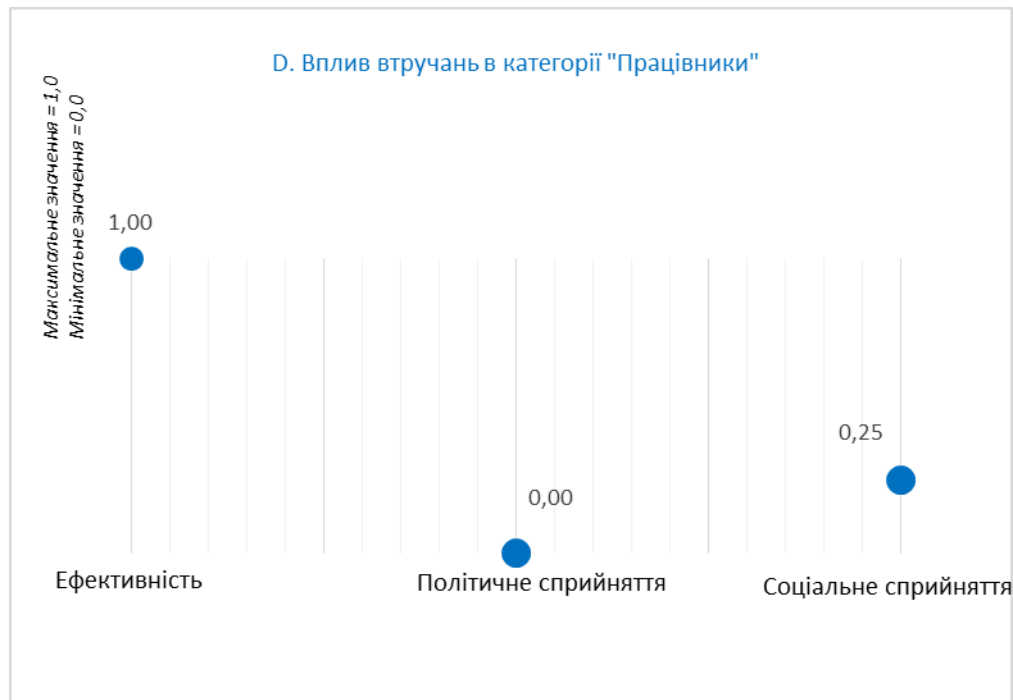
Одним зі шляхів до успішних реформ є їх розробка як ефективних, так і прийнятних. Це легше сказати, ніж зробити. В дійсності, найбільш успішними політичними втручаннями є ті, що дозволяють досягнути хорошого компромісу між прийняттям (включно з вартістю) з одного боку та ефективністю заходу з іншого. В іншому випадку ефективність без прийняття є теоретичною можливістю, так само як і прийняття без ефективності може призвести до марнування ресурсів та часу.

Вторинний аналіз свідчить про те, що категорії заходів та відповідні втручання, розроблені під час Дніпропетровського семінару з розробки сценаріїв, у цьому відношенні демонструють різні наслідки (Діаграма 5.1A-D).

Діаграма 5.1 Огляд впливу втручань за категоріями заходів







Наприклад, Діаграма 5.1А свідчить про те, що категорія 1 (зміни у правовій базі) має найкращі перспективи успіху, потребуючи найменше компромісів у порівнянні з іншими категоріями дій. Вона вважається найбільш життєздатною як з погляду ефективності (1.0), так і політичного сприйняття (1.0), і очікується, що її втручання матимуть високий (хоча і не найвищий) рівень соціального сприйняття (0.75). Високий загальний рівень сприйняття відображає думку, висловлену раніше у цьому звіті, про схильність органів влади та зацікавлених сторін підходити до вирішення проблем шляхом створення нового законодавства. Дещо нижчий показник соціального сприйняття викликаний стурбованістю деяких навчальних закладів ПТО про те, що новий Закон про ПТО може ще раз затвердити висхідний перехід від вищої освіти до сектору ПТО і спричинити ряд негативних наслідків щодо інституційної репутації, авторитетності та привабливості.

Можливо, менш несподівано, що категорією, щодо якої існують очікування, що втручання в її рамках буде найбільш проблематичним з політичного погляду є та, що стосується фінансування ПТО (Діаграма 5.1С). Обговорення в рамках Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів призвели до підготовки пропозицій щодо заходів, які мають далекосяжні наслідки (таких як більша фінансова автономія навчальних закладів ПТО, децентралізація державного фінансування та більш ефективний розподіл ресурсів), та обіцяють стати більш справедливими, ніж це є зараз. Проте, це також той вплив, який, на регіональному рівні влади, піднімає питання фінансової сталості та підтримки з боку центрального бюджету, а на центральному рівні спричиняє стурбованість щодо можливих наслідків фінансової автономії без належної підзвітності.

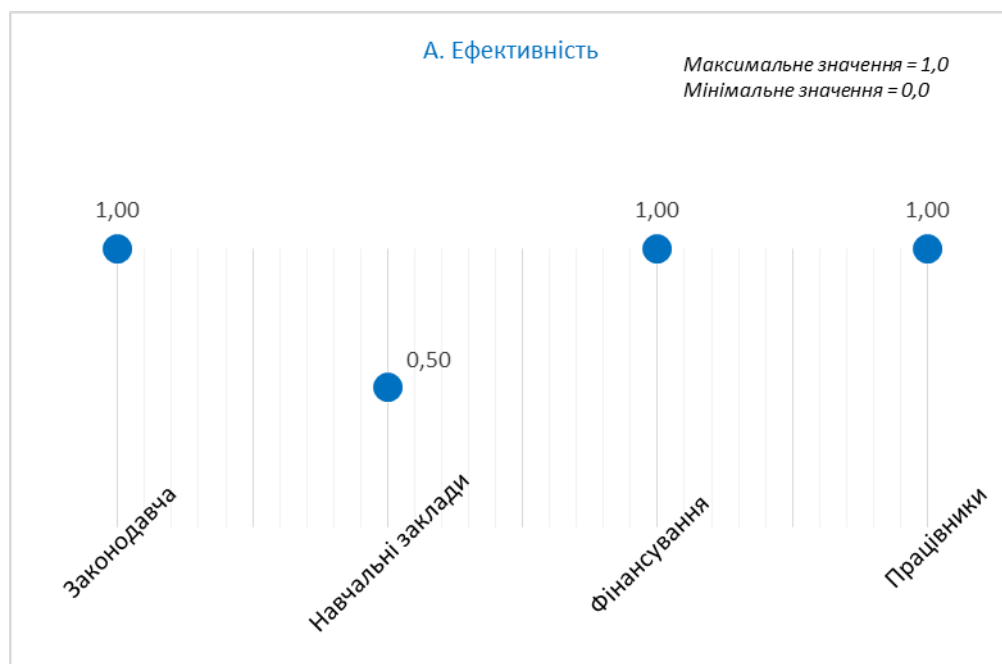
Зовсім інша картина спостерігається по відношенню до втручань з метою оптимізації мережі навчальних закладів (Діаграма 5.1В), всі з яких є, ймовірно, життєздатними (1.0) з точки зору політичного сприйняття, однак можуть бути неоднозначними чи проблематичними з точки зору ефективності та соціального сприйняття. Висхідний перехід від вищої освіти до ПТО зокрема, а також перспектива закриття та об'єднання шкіл будуть, ймовірно, викликати значну стурбованість у великій частині навчальних закладів ПТО, які не здатні (або не бажають) мати справу з «перехідним шоком» при переході від однієї системи та інституційної організації до іншого. Всі втручання у цій категорії є неоднозначними з погляду очікуваної ефективності (0.5). Перехід

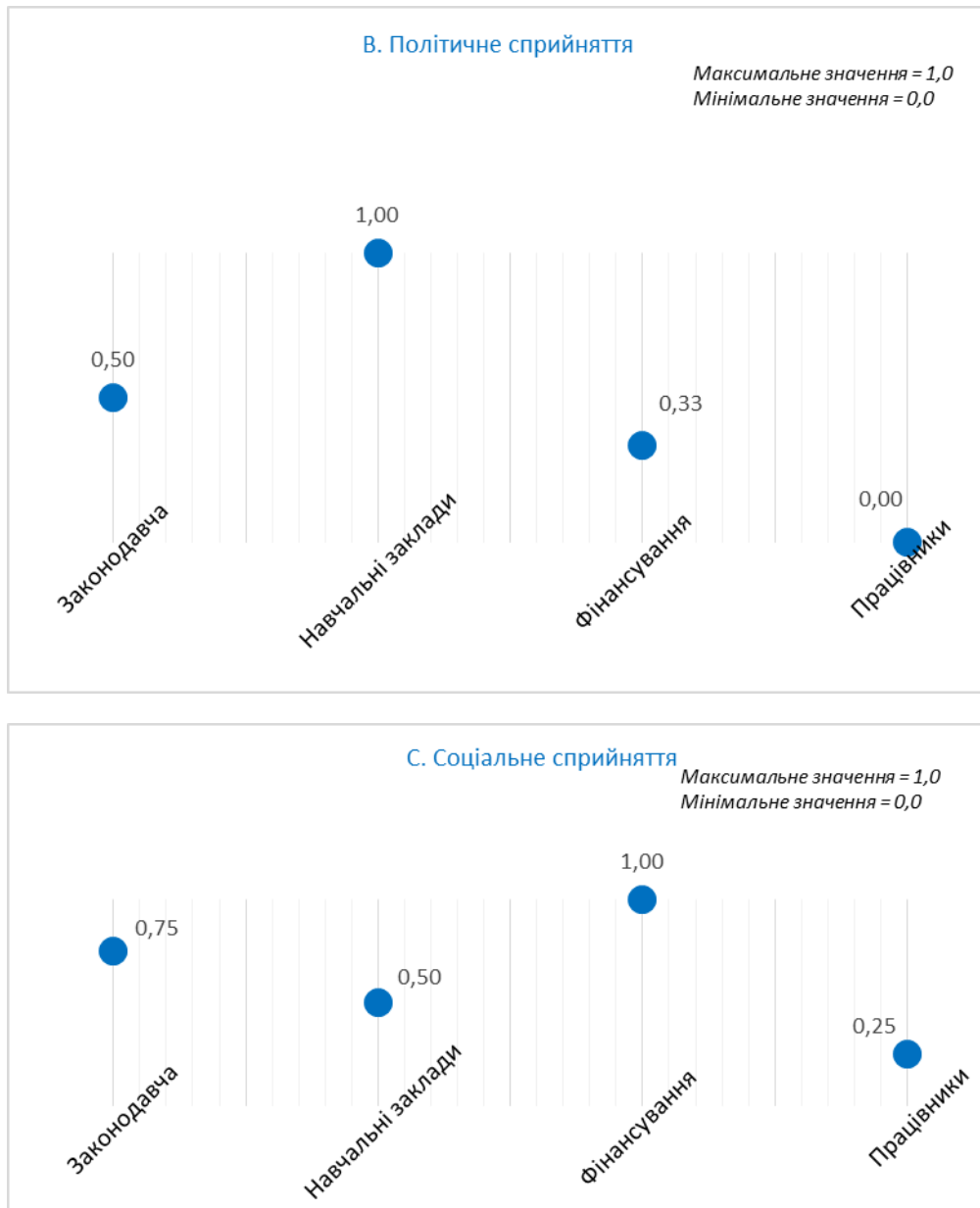
навчальних закладів з однієї системи до іншої може відрізати їх від налагоджених мереж та джерел доходу, об'єднання навчальних закладів в регіональні центри ПТО може буде завершене лише частково внаслідок недостатності ресурсів, а низька спроможність щодо керівництва та забезпечення якості може нейтралізувати позитивні наслідки децентралізації.

Найбільшою невідповідністю між очікуваною ефективністю з одного боку та сприйняттям, соціальним та політичним, з іншого, є сфера реформ, які впливають на персонал, що працює в сфері ПТО (Діаграма 5.1D). Обговорення в рамках Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів призвели до швидкої згоди щодо втручань, потрібних для цієї категорії, всі з яких є доречними та можуть мати максимальний бажаний вплив, якби умови впровадження не були актуальними та такими, що з високою вірогідністю досягають максимальних бажаних наслідків, якщо умови реалізації не будуть фактором впливу. Пропозиції щодо розширення педагогічної автономії, покращення професійного розвитку, створення стимулів для вдосконалення викладання та гарантування відповідної заробітної платні всі є правильно спрямованими, відображають найкращу міжнародну практику, а також є потрібними. Це саме стосується запропонованих заходів з оптимізації викладацької робочої сили шляхом її зменшення, покращення і підвищення рівня її гнучкості. На жаль, з погляду інтересів органів влади та зацікавлених сторін сума цих втручань є нульовою, оскільки вони, ймовірно, призведуть до певного взаємного опору, описаного на початку цього розділу. У той час як автономія викладачів та відповідна заробітна платня будуть, ймовірно, вітатись спеціалістами у сфері ПТО, можливість зменшення витрат шляхом оптимізації викладацької робочої сили, очевидно, зацікавить органи влади центрального рівня. І навпаки, скорочення персоналу, ймовірно, не будуть вітатись зайнятими в системі ПТО, у той час як пропозиції збільшення витрат на такі ініціативи, як покращення стимулів для професійного розвитку або компенсацію для тих, хто може втратити роботу, буде, ймовірно, менш прийнятною для органів влади.

Діаграма 5.2А-С відображає, як чотири категорії заходів ДСРС виглядають з погляду критеріїв оцінювання Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів.

Діаграма 5.2 Огляд впливу втручань за критеріями оцінювання та категоріями

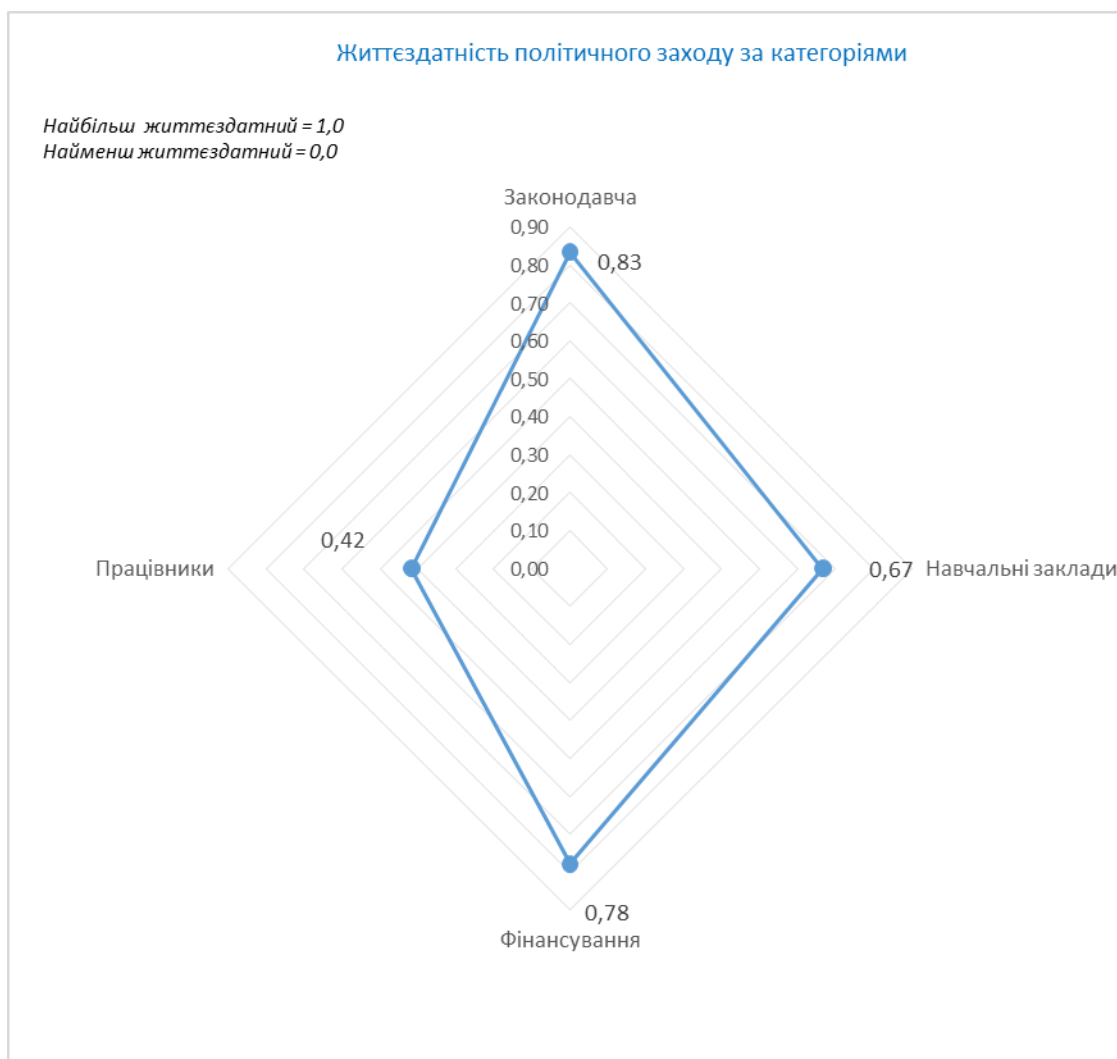




Діаграма 5.2А свідчить про те, що концептуальна та стратегічна робота з розробки втручань та відповідних заходів під час ДСРС добре витримує «перевірку реальністю» оцінки впливу. За ідеальних умов впровадження, у всіх категоріях заходів, крім однієї (оптимізація мережі навчальних закладів), очікується, що втручання будуть настільки ефективними, наскільки можливо. Коли справа доходить до зусилля впровадження ймовірним є спротив для заходів у всіх категоріях, як політичних (Діаграма 5.2В), так і соціальних (Діаграма 5.2С). Втручання в сфері персоналу є найгіршими з цього погляду, у той час як невідповідність між наданням переваги органами влади та зацікавленими сторонами є найбільшою у сфері фінансування (0.33 для політичного сприйняття та 1.0 для соціального сприйняття - Діаграми 5.2В та 5.2С).

Діаграма 5.3 узагальнює ці висновки з допомогою сумарного значення для кожної категорії заходів.

Діаграма 5.3 Сукупний вплив (життєздатність) за категоріями заходів



Загалом, очікується, що здійсненість втручань буде найвищою у випадку **законодавчих змін** (0.92). Фактично, в час завершення роботи над цим звітом процес переписування законів про ПТО та освіту вже тривав. Здійсненість заходів в сфері **фінансування ПТО** тісно пов'язана з їх здійсненістю в категорії «законодавство». Порівняно високе значення (0.78) пояснюється, найімовірніше, консенсусом між всіма задіяними сторонами щодо того, що ця сфера потребує змін, хоча існує менше ясності щодо необхідних масштабів та напрямку змін. Добре помітні та спірні заходи щодо **мережі навчальних закладів ПТО** не є настільки вагомими, як можна було б припустити з погляду на важливість цієї категорії заходів (0.67). Значною мірою це пов'язано з перспективами значних взаємних поступок щодо кожного втручання у цій категорії і низьким рівнем готовності зацікавлених сторін у прийнятті деяких з запропонованих заходів. Зрештою, зміни умов праці та ситуації з зайнятістю **персоналу, який працює у сфері ПТО**, як очікується, можуть стати найбільш проблемними з усіх втручань, розроблених в рамках Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів – або внаслідок прогнозованих затрат або страху втратити роботу. Зміни у цій категорії заходів є чутливим завданням в багатьох інших країнах, включно з тими, які є членами ЄС та ОЕСР. Тому, якщо Україна вирішить зайнятись впровадженням пропозицій Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів щодо цієї категорії, вона зможе скористатись багатим міжнародним досвідом.

5.3.2 Очікувані витрати-вигоди за втручаннями

Вторинний аналіз суджень про вплив Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів також звертав увагу на питання, яким чином ефективність втручань (тобто очікуваний внесок кожного з них в досягнення відповідної цілі реформ) стосується зусилля з подолання соціального та/або політичного опору (у разі наявності). Для обчислення IBV кожного втручання при аналізі спочатку зводилися показниками PA та SA, і вони використовувались в якості визначення показника середнього зусилля (витрат) на впровадження. Результат потім використовувався для висловлення в кількісній формі міри, якою очікувана вигода втручань (виражена через значення критерію впливу E) пропорційна зусиллю, необхідному для їх впровадження. Значення IBV знаходиться в діапазоні від -1 (мінімальна вигода при максимальному зусиллі/витратах) до +1 (максимальна вигода при мінімальному зусиллі/витратах).

Результати представлені в Таблиці 5.4 і свідчать, що жодне з втручань не має IBV нижче 0, а також те, що лише двоє (прийняття нового Закону про освіту та вдосконалення механізмів розподілу ресурсів) можуть мати максимальний вплив у результаті максимальних «витрат». Перехід навчальних закладів з однієї освітньої підсистеми до іншої виявляється втручанням з найменшим значенням IBV. Іншими словами, учасники Вінницького семінару з оцінювання впливу політичних заходів очікують, що опір впровадженню буде достатньо значним, щоб поставити під загрозу або навіть нейтралізувати ймовірні вигоди цього конкретного кроку з реформування.

Таблиця 5.4 Значення IBV за втручаннями

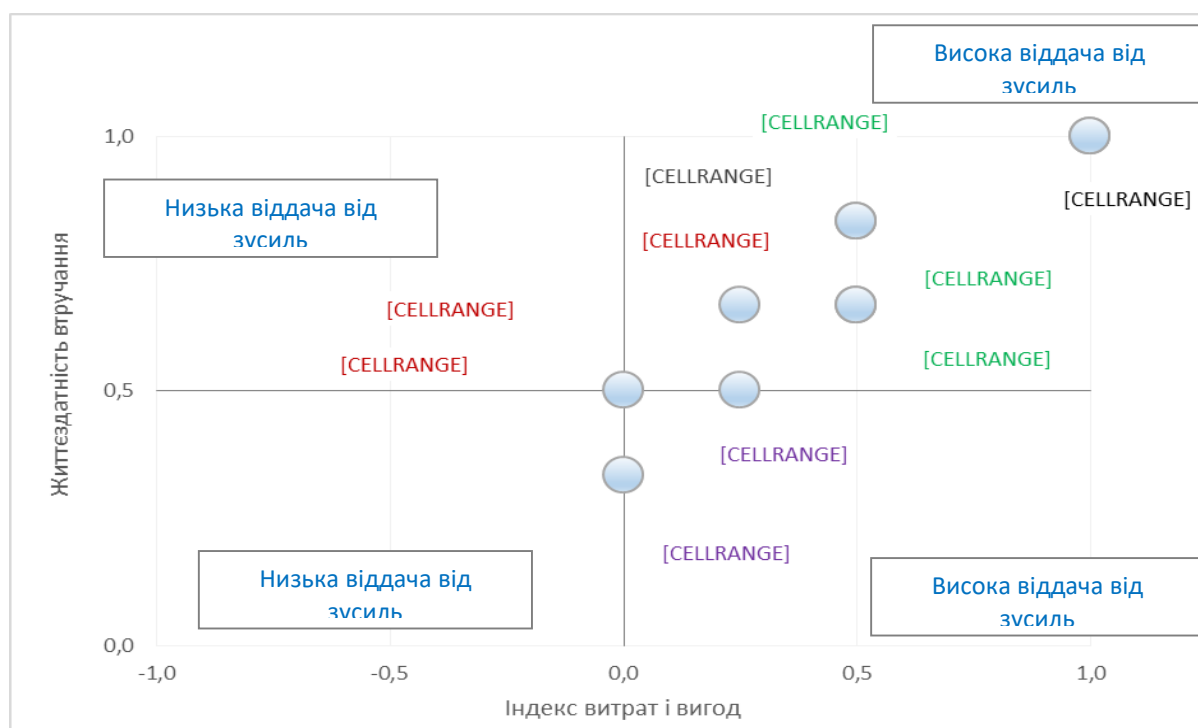
Категорія	Опис	Критерії			Індекс витрат і вигід (IBV)
		E	PA	SA	
Законодавча					
Втручання 1	Прийняття Закону про освіту	1.0	1.0	1.0	1.00
Втручання 2	Прийняття Закону про ПТО	1.0	0.5	0.5	0.67
Навчальні заклади					
Втручання 1	Перехід навчальних закладів	0.5	1.0	0.0	0.00
Втручання 2	Раціоналізація мережі	0.5	1.0	0.5	0.25
Втручання 3	Децентралізація управління	0.5	1.0	1.0	0.50
Фінансування					
Втручання 1	Розподіл фінансового тягаря	1.0	0.0	1.0	0.50
Втручання 2	Вдосконалення механізмів розподілу	1.0	1.0	1.0	1.00
Втручання 3	Раціональне використання доходів	1.0	0.0	1.0	0.50
Працівники					
Втручання 1	Покращення умов праці	1.0	0.0	0.5	0.25
Втручання 2	Оптимізація робочої сили	1.0	0.0	0.0	0.00

Важливо зазначити, що індекс витрат і вигід (IBV) був розроблений не у якості найкоротшого шляху до прийняття політичних рішень, він є занадто загальним, щоб замінити ретельне планування та аналіз, яких вимагають втручання ОС для забезпечення їхньої успішності. Скоріше, інформація,

отримана у результаті ІВВ, може бути додана до ширшої дискусії навколо переваг та недоліків одного втручання у порівнянні з іншим, а також допомогти звести їх разом у ширшу перспективу.

Зрештою, Діаграма 5.4 позиціонує кожне втручання ОС по відношенню до ІВВ (на горизонтальній осі) та визначає її очікувану життєздатність (на вертикальній осі), висловлену як середнє значення суджень стосовно трьох критеріїв оцінювання впливу. Втручання, що позиціонуються у нижній половині Діаграми, є проблематичними з точки зору життєздатності або через обмеження щодо їхньої ефективності, або через сприйняття, ті, що знаходяться вище горизонтальної осі, були визначені як скоріше життєздатні (реалістичні). Ліва половина Діаграми відображає втручання, що скоріш за все матимуть нижчу цінність у результаті докладених зусиль, у той час як очікуваний позитивний ефект розміщених у правій половині є вищим за зусилля, докладені для їхнього досягнення.

Діаграма 5.4 Визначення індексу рентабельності за втручаннями



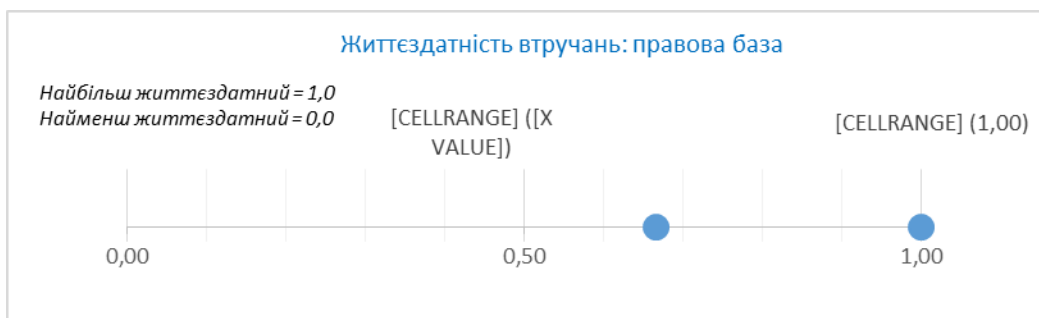
Більшість втручань у рамках ВСОВ відносяться до третьої категорії Діаграми 5.4, що означає, що вони очікувано принесуть велику користь та мають добрі шанси бути успішними (є життєздатними). «Найвищі» втручання у цьому відношенні знаходяться у категорії заходів «фінансування» та «законодавство». Вони стосуються прийняття нового закону про освіту та механізмів розподілу. «Другим за успішністю» є втручання з категорії «Законодавство» 0 прийняття закону про ПТО. Після нього йде децентралізація управління, раціоналізація мережі навчальних закладів ПТО, вдосконалення умов роботи працівників, а також переведення надавачів послуг з однієї підсистеми до іншої. «Найгіршою» є оптимізація робочої сили – її реалістичність була оцінена як проблематична, а зусилля, потрібні для реалізації цього втручання, є достатньо великими для того, щоб нейтралізувати (але не перевищити) вигоди.

У наступному розділі наводиться більш детальний огляд результатів оцінки впливів ВСОВ.

5.4 Результати детальної оцінки впливу заходів у сфері політики

Категорія заходів 1: Правова база

Діаграма 5.5 Огляд життєздатності втручань у категорії «Законодавство»



Втручання 1: Прийняття нового рамкового закону про освіту¹³

Огляд

Правовий		E	PA	SA
Втручання 1	Прийняття Закону про освіту	1.0	1.0	1.0

Етап заходу 1

- Впровадження трирівневої системи ПТО з програмами та кваліфікаціями початкового, середнього та вищого рівнів професійної освіти

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

Це втручання створить передумови для реформування сфери ПТО, що буде здійснюватися з реформами вищої освіти, що передбачено новим Законом про вищу освіту. У контексті реформ у сфері ПТО очікується, що новий рамковий Закон про освіту:

- Запровадить сучасне розуміння ПТО, пропонуючи гнучкі шляхи навчання між ПТО та вищою освітою;
- Створить структуру кваліфікацій, яка зробить можливим розвиток та впровадження освітніх програм, які відповідатимуть вимогам ринку праці, особливо орієнтованих на технічну (професійну) освіту навчальних програм та кваліфікацій (кваліфікований працівник, молодший спеціаліст, молодший бакалавр, бакалавр та магістр);
- Створить гнучкі типи закладів ПТО з суттєвою академічною, організаційною та фінансовою автономією;

¹³ Див. додаток 1.

- Децентралізує управління системою ПТО;
- Встановить відповідну модель (моделі) фінансування ПТО;
- Запровадить систему забезпечення якості ПТО, сумісну з системою забезпечення якості у вищій освіті;
- Передбачатиме соціальні гарантії для студентів та спеціалістів.

Втручання буде ефективним за умови, що реформовані галузі ПТО та вищої освіти краще відповідатимуть потребам та очікуванням ринку праці, і особливо освітній стандарт кваліфікації Бакалавра обумовить її актуальність на ринку праці, тобто включення кваліфікацій типу професійного бакалавра.

Висновок: життєздатний з погляду ефективності (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

Це втручання буде політично життєздатним, оскільки воно зробить свій внесок в справу модернізації освітньої системи в Україні і просуватиме концепцію навчання впродовж всього життя, як її розуміють в Європейському Союзі.

Висновок: життєздатний з точки зору політичного сприйняття (=1.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Якщо причини та наслідки цього втручання будуть ретельно пояснюватись широкій громадськості та потенційним бенефіціарам, це втручання користуватиметься значним соціальним визнанням. Буде дуже важливо чітко зазначити різницю між молодшим спеціалістом та молодшим бакалавром.

Висновок: життєздатний з точки зору соціального сприйняття (=1.0)

Втручання 2: адаптація нового Закону про ПТО

Огляд

Правовий		E	PA	SA
Втручання 2	Прийняття закону про ПТО	1.0	0.5	0.5

Етап заходу 1-5

- Впровадження нового типу інтегрованих закладів ПТО
- Класифікація ролей та обов'язків на всіх рівнях управління та власність активів
- Спрощення процедур ліцензування
- Скасування навчання кваліфікованих працівників у вищих навчальних закладах
- Впровадження заходів, фінансованих державою, спрямованих на підтримку викладачів менш популярних програм та регіонів (віддалені регіони)

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

У контексті реформ у сфері ПТО очікується, що новий Закон про ПТО:

- Запровадить нові типи закладів ПТО, які пропонуватимуть початкові та безперервні програми ПТО, уможливорюючи постійний професійний розвиток особи та реалізацію напрямків навчання впродовж всього життя;
- Встановить правила та процедури об'єднання існуючих закладів ПТО
- Чітко визначить права та обов'язки на всіх рівнях управління та керівництва (держава, регіони, заклади ПТО), включно з власністю активів
- Спростить систему ліцензування навчальних програм, наприклад запровадить ліцензування за навчальними напрямками та дисциплінами замість окремих навчальних програм
- Встановить відповідну модель(-лі) фінансування ПТО
- Скасує навчання кваліфікованих працівників в університетах
- Запровадить державну підтримку (додаткові соціальні гарантії, зарплатні стимули тощо) для викладачів непривабливих навчальних програм (професій) та тих, які працюють у непривабливих регіонах.

Новий Закон про ПТО стане законодавчою базою для реформ у сфері ПТО, особливо щодо реструктуризації та раціоналізації мережі навчальних закладів ПТО, зорієнтувавши всі рівні управління на більш ефективне використання ресурсів.

Висновок: життєздатний з погляду ефективності (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

Основним результатом втручань – прийняття двох ключових законодавчих актів: новий рамковий Закон про освіту та новий Закон про ПТО – стане створення міцної законодавчої та нормативної бази для сталого розвитку ПТО в Україні, що відповідає інтересам всіх сторін, залучених до управління системою ПТО, на всіх рівнях керівництва. Проте рішення щодо подальшого права власності на активи, які на даний момент знаходяться у власності навчальних закладів ПТО, можуть стати спірним питанням і спрямувати рішення на користь приватних інтересів замість суспільного блага.

Висновок: неоднозначний з точки зору політичного сприйняття (=0.5)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Втручання може спричинити значний спротив з боку персоналу закладів ПТО та вищих навчальних закладів, які сприймають зміни як погіршення власного становища. У той же час, їхні можливості ефективно блокувати та перешкоджати змінам є дуже обмеженими, і їхню підтримку можна здобути шляхом прийняття підзаконних законодавчих актів, які вирішують питання, які їх непокоять.

Висновок: неоднозначний з точки зору соціального сприйняття (=0.5)

Категорія заходів 2: Мережа навчальних закладів

Діаграма 5.6 Огляд життєздатності втручань у категорії «Мережа навчальних закладів ПТО»



Втручання 1: Передання навчальних закладів з системи вищої освіти в систему ПТО

Огляд

Навчальні заклади		E	PA	SA
Втручання 1	Передання навчальних закладів	0.5	1.0	0.0

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

Це втручання дозволить заощадити кошти державного бюджету, сприятиме більш розважливому використанню фінансових ресурсів та більш реалістичному профілюванню навчальних закладів ПТО. Існують також певні ризики, пов'язані з нижчим рівнем автономності системи ПТО порівняно з вищою освітою. Перехід від другої до першої («висхідна міграція» - upstream migration) цілком може позбавити деякі заклади, які знаходяться на стадії переходу, вже існуючих джерел фінансування, ставлячи таким чином під загрозу їхнє становище, якість навчання та саме виживання. У той же час заклади, які здійснюють низхідний перехід (з системи ПТО до системи вищої освіти), можуть зіштовхнутись з протилежними наслідками.

Висновок: неоднозначний з погляду ефективності (=0.5)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?)

Перехід технікумів та частини коледжів з сектору вищої освіти до сектору ПТО є складовою частиною національної освітньої політики органів освіти і розглядається в якості інструменту оптимізації мережі закладів ПТО, спрямованої на підвищення якості освіти. Він передбачений законодавством (Закон України «Про вищу освіту» (2014 р.) та користується підтримкою національних органів освіти. Також він користується підтримкою органів влади регіонального

рівня, які зазнають тиску з економічних причин, що стимулює їх до створення нового типу закладів ПТО, які б ефективно задовольняли попит на регіональному ринку праці. Крім того, за умов можливої зміни джерела фінансування з національного на регіональний бюджет регіональні органи влади дуже зацікавлені у всіх типах мереж освітніх закладів. У перехідний період (який передбачений Законом про вищу освіту 2014 р.) вони вже розпочали діалог з закладами вищої освіти щодо можливих напрямків їхнього подальшого розвитку.

Висновок: життєздатний з точки зору політичного сприйняття (=1.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?)

Навчальні заклади ПТО, які, як очікується, будуть переходити у «низхідному напрямку» з системи вищої освіти до системи ПТО, занепокоєні погіршенням репутації за зменшенням доходів. На індивідуальному рівні спеціалісти, які працюють в таких закладах, а також студенти та їхні батьки передбачають, що зміни матимуть негативний соціальний вплив і можуть відчувати себе зрадженими щодо своїх очікувань. Як і скрізь, привабливість ПТО в Україні значно нижча привабливості вищої освіти.

Висновок: проблематичний з точки зору соціального сприйняття (=0.0)

Втручання 2: Раціоналізація мережі навчальних закладів ПТО

Огляд

Навчальні заклади		E	PA	SA
Втручання 2	Раціоналізація мережі	0.5	1.0	0.5

Етап заходу 1-3

- Розвиток *Стратегічної та тактичної платформи* з оптимізації мережі освітніх закладів, включаючи створення регіональних центрів ПТО шляхом об'єднання менших навчальних закладів ПТО (Етап 1)
- Впровадження плану з реструктуризації та реалізація пілотного проекту (Етап 2)
- Розширення масштабу пілотного проекту до національного рівня (Етап 3)

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

По суті, Втручання 2 може бути ефективним, оскільки заклади ПТО нового типу впроваджуватимуть більш ефективні моделі розвитку навчальної програми та ліцензування, які будуть відображати потреби ринку праці. Такі заклади надаватимуть як початкову, так і безперервну ПТО. Проте існують і деякі складнощі.

Протягом багатьох років заклади ПТО та вищі навчальні заклади отримували фінансування лише на захищені видатки, а не на розвиток. Створення нового типу закладів потребує значних фінансових витрат на матеріальну та технічну модернізацію, а також на навчання персоналу. Відповідне фінансування цієї сфери (за умов дефіциту бюджету та високого рівня інфляції) буде пов'язане з суттєвими ризиками економічного, політичного та соціального характеру.

Інший ризик полягає у відсутності середньо- та довготермінового прогнозу ринку праці в Україні, що дуже ускладнює/унеможлиблює прогнозування потреб економіки в кваліфікованих працівниках/службовцях.

Закриття закладу (який є юридичною особою) є складною процедурою, яка потребує завершення ряду юридичних процедур, включно з (крім сфери освіти) дотриманням вимог Трудового кодексу, Цивільного кодексу, Господарського кодексу, Закону України «Про профспілки» тощо та виплатою матеріальної допомоги працівникам закладу. Велика кількість працюючих пенсіонерів у таких закладах (близько 30%) призведе до зменшення таких виплат.

Оскільки деякі заклади навчають спеціалістів не лише одного регіону, але й сусідніх регіонів, закриття закладів такого типу може негативно відобразитись на економічній ситуації в цих регіонах.

У якості підсумку можна зазначити, що ефективність цього заходу буде залежати від успішності пілотного проекту і, що більш важливо, від ретельного та добре спланованого поширення його досвіду на решту системи ПТО. Існує багато джерел потенційної невдачі, але також відзначається високий рівень їх усвідомлення.

Висновок: неоднозначний з погляду ефективності (=0.5)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?)

Створення конкурентоздатних закладів ПТО користується значною підтримкою органів влади. Цей намір задокументовано у прийнятому раніше Законі України «Про вищу освіту» (2014 р.) та проекті Закону України «Про професійно-технічну освіту», який, як очікується, буде прийнято восени 2015 р. Уряд та Верховна Рада України заявляють (на основі економічного попиту) про потребу розвивати систему ПТО, яка задовольнятиме попит на ринку праці та відповідатиме інтересам кожної особи.

Висновок: життєздатний з точки зору політичного сприйняття (=1.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?)

Зміни будуть прийняті позитивно (*соціальне сприйняття*):

- Працедавцями (за умови, що заклади ПТО нових типів відповідатимуть вимогам працівників та ринку праці),
- Студентами та їхніми батьками, якщо нові заклади ПТО гарантуватимуть професійну зайнятість після закінчення навчального закладу і якщо студенти отримуватимуть стипендії.

Закриття освітнього закладу не є популярним заходом, хоча воно і підтримується органами влади всіх рівнів. Органи влади національного рівня підтримують ідею закриття за умови недостатнього фінансування. Крім того, її підтримують регіональні органи влади, хоча справжня політична підтримка закриття вищих навчальних закладів може впливати із зацікавленості в отриманні приміщень навчальних закладів для їхнього подальшого продажу/передання у приватну власність.

У той же час, закриття закладів ПТО буде сприйняте в суспільстві негативно, оскільки воно матиме негативний вплив на певні групи зацікавлених осіб:

- Молодих людей та їхніх батьків, особливо у відділених/сільських районах, для яких ці заклади відіграють соціальну функцію надання рівного доступу до якісної освіти;
- Педагогів, керівників та технічний персонал закладів, які втратять фінансову стабільність в умовах високого рівня безробіття, особливо в регіонах.

Що стосується можливого впливу висхідного переходу закладів ПТО до вищої освіти, персонал та студенти цих закладів будуть схильні вітати такі зміни. Однак, з огляду на останні тенденції на рівні МОН в напрямку скасування права на надання повної середньої освіти для молодих людей віком 15-16 років такі заклади не будуть конкурентоздатними, і вони стануть конкурентами для закладів 3-го та 4-го рівнів акредитації вищої освіти.

Висновок: неоднозначний з точки зору соціального сприйняття (=0.5)

Втручання 3: Управління мережею закладів ПТО буде децентралізоване та модернізоване.

Огляд

Навчальні заклади		E	PA	SA
Втручання 3	Децентралізація управління	0.5	1.0	1.0

Етап заходу 1-3 (див. втручання 2)

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

Втручання 3 пов'язане зі значними ризиками, які включають неготовність регіонів проводити реформи з децентралізації відповідного типу та непідготованість українського громадянського суспільства, щоб буди активним гравцем у впровадженні ідей децентралізації. На рівні регіональних органів влади це означає відсутність прозорих процедур управління, а на рівні закладів ПТО – низький рівень залучення батьків та громади. Ось чому органи освіти як центрального, так і регіонального рівнів зазначають вказують на необхідність перехідного періоду, який би міг врятувати мережу закладів ПТО від руйнування. Перехідний період може бути використаний для створення рад опікунів та органів самоуправління, щоб забезпечити прозорість призначення керівників та набору персоналу. Крім того, потрібен час для розробки ефективних процедур ліцензування та акредитації програм.

Висновок: неоднозначність з погляду ефективності (=0.5)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

З одного боку, децентралізація управління закладами ПТО є складовою частиною великої кампанії з децентралізації, яка відбувається в країні. Після політичних змін осені 2013 - зими 2014 року. Україна цілеспрямовано впроваджує реформи з децентралізації, розробляючи законодавчу базу, а також відповідні інструменти впровадження юридичних положень. Тому загалом це політично прийнятним для органів центральної влади. Децентралізація управління закладами ПТО також активно підтримується регіональними органами влади, які виступають за повну передачу управлінських функцій з центрального на регіональний рівень.

Висновок: Життєздатний з точки зору політичного сприйняття (=1.0)

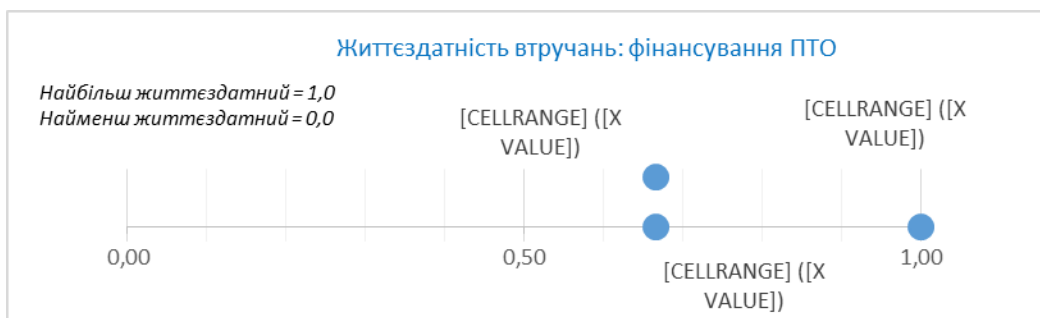
Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Децентралізація управління закладами ПТО є завданням, у виконанні якого зацікавлені навчальні заклади ПТО та органи управління регіонального рівня. Існує сподівання, що у такий спосіб ПТО може бути наближена до потреб регіонів, і навчальні заклади можуть забезпечувати їхні інституційні потреби, підтримуючи прямий зв'язок з регіональними органами освіти, які будуть автономними, щоб задовольняти їх швидше та більш ефективно.

Висновок: життєздатний з точки зору соціального сприйняття (=1.0)

Категорія заходів 3: Фінансування

Діаграма 5.7 Огляд життєздатності втручань у категорії «Фінансування»



Втручання 1: Справедливий розподіл навантаження щодо фінансування системи ПТО між рівнями урядування.

Огляд

Фінансування		E	PA	SA
Втручання 1	Розподіл фінансового тягара	1.0	0.0	1.0

Етап заходу 1-2

- Розвиток багатоканальної системи фінансування закладів ПТО
- Перенесення державного фінансування закладів ПТО на регіональний рівень та забезпечення підтримки шляхом надання диференційованих субсидій з державного бюджету

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

У процесі децентралізації управління системою ПТО та підвищення рівня автономності закладів ПТО спільний інтерес полягатиме у визначенні та впровадженні механізмів забезпечення справедливого розподілу фінансового тягара між державним бюджетом, місцевими бюджетами та приватними асигнуваннями. На жаль, модель(-і) фінансування є одним з найменш розвинених компонентів нового законопроекту про освіту, включаючи ПТО. У цьому відношенні можуть бути розглянуті механізми, подібні до тих механізмів, передбачених новим Законом «Про вищу освіту», включно з заходами, запропонованими в рамках даного втручання.

Як наслідок, заклади ПТО розширяють свою дохідну базу, вони будуть більш мотивованими отримувати додатковий дохід, який може бути використаний для інституційного розвитку. Такі зміни будуть у відповідності з подібними змінами в Європі та у світі.

Висновок: життєздатний з погляду ефективності (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

Відкриття та визнання додаткових каналів фінансування відповідає інтересам всіх зацікавлених сторін – МОН, регіональних органів освіти та самих навчальних закладів ПТО. Проте делегування відповідальності за забезпечення роботи закладів ПТО регіональному бюджету є джерелом потенційної напруженості та недовіри. Хоча це відповідає інтересам органам, що виділяють фінансування, центрального рівня, складається враження, що регіональний рівень урядування має сумніви щодо очікуваної ефективності механізмів вирівнювання (субсидії та цільові гранти). В коротко- та довготерміновій перспективі Політичне сприйняття заходів, які впроваджуються в якості складової частини втручання, може бути зруйноване недовірою на регіональному рівні.

Висновок: проблематичний з погляду політичного сприйняття (=0.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Соціальне сприйняття цього втручання залежить від прямого впливу, який вона матиме на бюджет навчальних закладів ПТО. Вірогідно, що позитивні зміни умов навчання, які стануть можливими завдяки встановленню безпосередніх партнерських зв'язків з міжнародними донорами, роботодавцями та партнерськими закладами (за кордоном та у власній країні, призведуть до широкого прийняття студентами як прямими бенефіціарами ПТО.

Висновок: Життєздатний з точки зору соціального сприйняття (=1.0)

Втручання 2: Вдосконалення механізмів розподілу ресурсів

Огляд

Фінансування		E	PA	SA
Втручання 2	Вдосконалення механізмів розподілу	1.0	1.0	1.0

Етап заходу 1-3

- Перегляд та впровадження механізму подушного фінансування
- Вдосконалення тендерних процедур
- Створення механізму фінансування навчальних місць у закладах ПТО, на які поширюється державне замовлення, на основі коефіцієнтів складності навчального напрямку/галузі

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

Подушне фінансування є загальною моделлю, яка використовується для фінансування навчальних програм та освітніх закладів у всьому світі. Для компенсації відмінностей у вартості обладнання та витратних матеріалах зазвичай використовуються коефіцієнти складності для навчальних напрямків/галузей. Як наслідок, підвищиться ефективність освітніх процесів, заклади

ПТО стануть більш мотивованими залучати та утримувати більшу кількість студентів. Такий результат очікується і в Україні.

Висновок: життєздатний з погляду ефективності (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

Очікується, що це втручання, забезпечуючи більш ефективний розподіл ресурсів державного бюджету, буде політично життєздатним. Крім того, запропоновані зміни у тендерних процедурах були схвалені органами освіти всіх рівнів.

Висновок: життєздатний з точки зору політичного сприйняття (=1.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Ознакою ефективного механізму розподілу є витрачання ресурсів там, де вони найбільше потрібні. Краща система фінансування має дозволити регіонам та навчальним закладам ПТО краще задовольняти потреби студентів та буде винагороджувати ті заклади ПТО, які вже зараз успішно працюють з комерційної та соціальної точки зору. Більше того, вдосконалення тендерних процедур зменшить можливість корупційних трансакцій.

Висновок: життєздатний з точки зору соціального сприйняття (=1.0)

Втручання 3: Більш раціональне та прозоре використання доходів, отриманих навчальними закладами ПТО

Огляд

Фінансування		E	PA	SA
Втручання 3	Раціональне використання доходів	1.0	0.0	1.0

Крок заходу 1

- Заклад ПТО отримує більшу фінансову автономію, включно з власними банківськими рахунками та можливістю розпоряджатись так званими «самостійно заробленими» коштами.

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

У випадку успішності втручання один, заклади ПТО отримають більшу фінансову автономію, включно з власними банківськими рахунками та можливістю розпоряджатись ресурсами, які учасники ВСОВ називають «самостійно заробленими» коштами. Як наслідок, заклади ПТО матимуть більшу мотивацію отримувати додатковий дохід і більш ефективно використовувати ресурси для інституційного розвитку, особливо для вдосконалення інфраструктури і додаткових соціальних виплат вчителям та студентам.

Висновок: життєздатний з погляду ефективності (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

Це втручання може бути проблематичним з політичної точки зору внаслідок поширеної недовіри до розширення фінансової автономії, критичного браку ресурсів у центральному бюджеті, викликаного високими витратами на антитерористичну операцію (АТО) на Сході, і сприйняття великих масштабів корупції в освітній системі України. Традиційно автономія розглядається як

ознака вищої освіти. Тому це втручання дещо проблематичне також внаслідок можливої протидії з боку сильного лобі у сфері вищої освіти в Україні.

Висновок: проблематичний з точки зору політичного сприйняття (=0.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Це втручання призведе до зміцнення вже успішних закладів ПТО і тому буде сприйматись суспільством як справедливе рішення, за умови, що доходи будуть спрямовані на вдосконалення освіти та навчального процесу.

Висновок: життєздатний з точки зору соціального сприйняття (=1.0)

Категорія заходів 4: Політичні заходи щодо кадрової політики

Діаграма 5.8 Огляд життєздатності втручань у категорії «Працівники»



Втручання 1: Покращення умов праці спеціалістів в сфері ПТО

Огляд

Працівники		E	PA	SA
Втручання 1	Покращення умов праці	1.0	0.0	0.5

Етап заходу 1-5

- Розробка рекомендацій щодо розширення автономії
- Створення умов та стимулів для обміну досвідом між колегами
- Перегляд пропозиції професійного розвитку
- Впровадження механізмів визначення та винагородження підвищення ефективності роботи викладачів
- Гарантування відповідної мінімальної заробітної плати

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

Поєднання розширення автономії, додаткові стимули та можливості для професійного розвитку викладачів можуть сприяти покращенню ситуації кількома способами. По-перше, це призведе до появи нової позитивної динаміки у процес викладання та навчання і, зрештою, до створення середовища безперервного навчання, яким будуть володіти викладачі та тренери і до якого будуть залучатись навчальні заклади ПТО та центри з підвищення кваліфікації вчителів. По-друге, це сприятиме поширенню культури взаємного навчання та обміну, що принесе користь як викладачам/тренерам, так і студентам. За умови доступу до сучасного практичного (без відриву від роботи) навчання, це, по-третє, також сприятиме інноваціям та підвищенню конкурентоспроможності результатів ПТО. І останнє, але не найменш важливе: перспектива відповідної оплати допоможе у відновленні самоповаги у професії вчителя, що є важливою передумовою повторного відкриття викладання та навчання в сфері ПТО в якості професії.

Висновок: життєздатний з погляду ефективності (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?).

Нормативно-правова база для реформ у цій сфері вже існує у вигляді *Типового положення про атестацію педагогічних працівників*¹⁴ та *Порядку підвищення кваліфікації педагогічних працівників професійно-технічних навчальних закладів*¹⁵. Крім того, навчальні заклади ПТО забезпечують можливості для індивідуального професійного розвитку та надають педагогічні послуги на підтримку підвищення кваліфікації на рівні навчальних закладів.¹⁶ Проте, фінансові наслідки, пов'язані з цим втручанням, а також потреба передати відповідальність за зміст та впровадження навчальної програми навчальним закладам та окремим викладачам/тренерам можуть спричинити труднощі з боку МОН та регіонів. По-перше, через обмеженість ресурсів (що значною мірою пояснюється, неефективністю використання ресурсів у ПТО), по-друге, внаслідок відсутності відповідних стандартів забезпечення якості та рекомендацій, які б дозволили створити умови для ширшої автономії для визначення формату навчання.

Висновок: проблематичний з точки зору політичного сприйняття (=0.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?).

Покращення умов праці викладачів та тренерів будуть, швидше за все, позитивно сприйняти як спеціалістами ПТО, так і суспільством. Зміни також принесуть користь студентам і тому будуть користуватись їхньою освітою. Проте, існує ризик застосування підходу «à la carte» («на замовлення») до цього втручання, при якому більш консервативні викладачі та тренери можуть чинити опір змінам в підходах до викладання, у той же час наполягаючи на особистих вигодах, які з цим пов'язані. Беручи до уваги, значну долю спеціалістів пенсійного віку, які все ще активні в системі ПТО (точні дані відсутні), ймовірність вибіркового опору реформам з боку тих осіб, які зазнають впливу, є високою.

Висновок: неоднозначний з точки зору соціального сприйняття (=0.5)

¹⁴ Наказ МОН No. 930 від 6 жовтня 2010 р.

¹⁵ Наказ МОН No. 535 від 30 квітня 2014 р.

¹⁶ ETF 2014, Torino Process Report - Ukraine.

Втручання 2: Оптимізація робочої сили вчителів.

Огляд

Працівники		E	PA	SA
Втручання 2	Оптимізація робочої сили	1.0	0.0	0.0

Етап заходу 1-3

- Розробка критеріїв оптимізації
- Визначення альтернативних шляхів та критеріїв доступу до невикладацької зайнятості та підготовка «соціального пакету».
- Оцінка довготермінових кадрових потреб та профілю робочої сили, також з погляду збалансування пропозиції та попиту на викладачів та тренерів

Очікувана ефективність (Головне запитання: Які ознаки успіху можна очікувати у випадку цього втручання?)

Оцінка втручань у сфері кадрової політики буде оцінюватись на основі а) змін у якості викладання та б) змін у сприйнятті викладачами своєї роботи та умов праці.

Оцінка довготермінових кадрових потреб та поточного профілю викладачів створить підґрунтя для прийняття інформованих рішень щодо оптимізації робочої сили, комунікації щодо та обґрунтування змін (навіть «болісних») і, зрештою, для розвитку відчуття причетності та розуміння того, що робиться і чому. Це сприятиме сталості зусиль з оптимізації загальної мережі.

Висновок: життєздатний з погляду мережі (=1.0)

Очікуване політичне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим та визнаним органами влади?)

За умови здійснення у прозорий та інформований спосіб, оптимізація робочої сили має призвести до підвищення ефективності. Проте, тягар прийняття складних рішень щодо скорочень може призвести до занадто великих політичних втрат, щоб бути здійсненим. Політичне сприйняття залишиться проблематичним щодо всіх заходів у цій категорії. Оптимізація персоналу буде ефективною лише у випадку прийняття нового закону про професійну освіту та інших нормативних актів, які регулюють питання проведення курсів підвищення кваліфікації для викладачів

Висновок: проблематичний з точки зору політичного сприйняття (=0.0)

Очікуване соціальне сприйняття (Головне запитання: Яка ймовірність того, що втручання буде прийнятим і визнаним зацікавленими сторонами і тими, хто зазнає впливу змін?)

Соціальна вартість оптимізації робочої сили буде дуже високою, однак це можна компенсувати поєднанням відповідних пропозицій щодо альтернативної зайнятості в секторі та належної компенсації за розірвання договорів. Тим не менш, Соціальне сприйняття також залишиться проблематичним щодо всіх заходів у цій категорії.

Висновок: проблематичний з точки зору соціального сприйняття (=0.0)

6. Висновки та рекомендації

Українська система професійно-технічної освіти, як й інші системи ПТО, що виникли у пострадянську епоху, має бути перевизначена у новому соціально-економічному контексті, який постійно змінюється. Стоячи перед проблемою швидкого розірвання давніх усталених стосунків і не в останню чергу – тісних зв'язків навчальних закладів ПТО з підприємствами, українська система ПТО мала зосередитись на головних цілях ПТО. Щоб досягти цих цілей, потрібне реформування, яке б охоплювало всю глибину та всю ширину системи та було б спрямоване на вирішення загальносистемних питань, зокрема:

Стратегічна політика у ПТО:	Задоволення за рахунок розробки ефективної та сталої стратегії у ПТО (початкова та постійна) потреб розвитку національної економіки на основі довгострокових та середньострокових прогнозів щодо ринку праці
Структура управління:	Шляхом залучення соціальних партнерів;
Адміністрування:	Шляхом децентралізації та більшої підзвітності;
Фінансування:	За рахунок нових ресурсів фінансування та методів розподілу фінансування, що базується на цілях;
Оцінювання:	Зосереджене на результатах навчання;
Забезпечення якості:	На основі національних кваліфікаційних стандартів, міжнародних та зовнішніх систем забезпечення якості;
Доступ та шляхи:	За рахунок гнучких методів зарахування/відрахування та можливостей навчального прогресу;
Реформа програми навчання:	Шляхом запровадження гнучкої навчальної програми, зосередженої на компетенції (результатах навчання);
Кадрове забезпечення:	За рахунок розробки ефективної системи початкового та безперервного навчання працівників та основі оцінювання потреб персоналу у довгостроковій та середньостроковій перспективі

Вищезазначені основні проблеми системи ПТО частково або повністю стали предметом кількох концептуальних документів, планів розвитку та міжнародних проектів.

Розгляд ПТО як окремого політичного напрямку є помилковим, оскільки будь-яка проблема ПТО тісно пов'язана з іншими політичними напрямками. Особливо коли треба розглянути рішення, стає очевидним, що такі рішення перетинаються з іншими політичними напрямками. Національна тристороння соціально-економічна рада може слугувати моделлю політичної інтеграції ПТО до взаємопов'язаних політичних напрямків, зокрема, вищої освіти.

Соціально-економічні регіональні відмінності матимуть істотний вплив на можливості для **розробки однорідної системи ПТО** та **мають враховуватись у ході процесів децентралізації в Україні.**

Децентралізація ПТО не може відокремлюватись та має розглядатися в рамках державного управління та децентралізації державних послуг в цілому. У результаті децентралізації може виникнути ситуація коли джерела фінансування ПТО будуть визначатись на обласному рівні або обласна рада зможе за бажанням збільшувати обсяг ресурсів, що були централізовано виділені на фінансування ПТО. Таким чином, заможні області матимуть можливість виділяти достатні фінансові кошти на ПТО, у той час як бідні області матимуть проблеми із виділенням необхідних ресурсів.

Правова база зараз очікує на істотний перегляд. Водночас, правова база, прийнята на початку періоду незалежності багато в чому визначає не лише напрямок, в якому розвивалась ПТО, але й також напрямок сучасного обговорення модернізованої ПТО. Розробка законопроекту про ПТО має виходити з ефективного

визначення політики, який чітко окреслюватиме зобов'язання зацікавлених сторін – особливо у тих напрямках, коли зацікавлені сторони будуть відігравати нову та/або головну роль.

Враховуючи застосування спеціальної системи фінансування ПТО (система державного замовлення), відповіді на деякі ключові запитання знаходяться за межами юрисдикції МОН. Це означає потребу у прямому залученні Міністерства економічного розвитку і торгівлі та Міністерства фінансів.

Законодавчі та політичні сфери мають бути об'єднані у процесі політики навчання, в якому розробка та затвердження нового закону про ПТО займають центральне місце.

Підхід, що базується на вивченні політики сприятиме тому, що будуть створюватись можливості для вивчення політики, зокрема, постійні форуми, що забезпечуватиме можливості для формування критичної маси ключових гравців ПТО, які отримають додаткові компетенції у «мистецтві реформування політики ПТО». Питання полягає не у застосування підходу до ПТО, прийнятого в інших країнах, а у вивченні підходів, щодо застосування яких зацікавлені сторони ПТО можуть досягти згоди з урахуванням актуальності систем ПТО в інших країнах.

Рекомендації (до розгляду):

- 1) **Розробка концепції та стратегії розвитку ПТО на основі прогнозу на ринку праці.**
- 2) Розробка нового закону про ПТО, що узгоджуватиметься з новим законом «Про вищу освіту».
- 3) Розробка нової моделі фінансування ПТО, соціальних гарантій для студентів та викладачів, а також коефіцієнтів для груп навчальних програм.
- 4) Розробка системи забезпечення якості для ПТО, що узгоджується з відповідною частиною у сфері вищої освіти.
- 5) Забезпечення надання початкової та безперервної ПТО.
- 6) Скасування кваліфікації Молодшого бакалавра.
- 7) Скасування навчання для кваліфікованих спеціалістів у вищих навчальних закладах.
- 8) Приведення в порядок Національної рамки кваліфікацій України:
 - Молодший спеціаліст –5 рівень;
 - Молодший бакалавр (якщо треба) –5 рівень;
 - Свідоцтво про повну середню освіту –4 рівень.
- 9) Розширення обсягів пілотного проекту у Дніпропетровську до національного рівня та його перетворення на регулярну систему прогнозування навичок для ринку праці.

Посилання

Analysis of Vocational Education and training System in Ukraine in the Framework of of the Torino Process (2015) European Training Foundation, 52p.

Analysis of the system of vocational education and training in Ukraine in the framework of the "Torino Process" (2013) European Training Foundation, 40p.
([http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/7C714C06F59A75E7C1257B5C00283911/\\$file/TRP%202012%20Ukraine_EN.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/7C714C06F59A75E7C1257B5C00283911/$file/TRP%202012%20Ukraine_EN.pdf))

TORINO PROCESS 2010 Ukraine (national report) (2011) European Training Foundation, 34p.
([http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/760CBE2B4D3AAEA5C12579420037A3AF/\\$file/TRP%20Ukraine.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/760CBE2B4D3AAEA5C12579420037A3AF/$file/TRP%20Ukraine.pdf))

Georgiy Kasianov (2015) *Ukraine: Education sector overview (1990 - 2014)*, Institute for Development of Education, Kyiv, Ukraine (<http://iro.org.ua/ua/main/research/21>)

Modernisation of Legislative Standards and Principles of Education and Training in Line with the EU Policy in Lifelong Learning. Component 1 Reviewing of challenges in VET, legislation and the policy process (2013?). TWINNING project report (private communication)

...

Додаток 1. Політичне (органи влади) та соціальне (бенефіціари) сприйняття «контрольно-пропускних пунктів» для критеріїв оцінки впливу 2 та 3

A1.1. Резюме сценарію граничного випадку щодо політичного сприйняття

Правова база:

- 1) Має бути прийнятий рамковий Закон «Про освіту», що стане передумовою для початку глибокого реформування освіти, включаючи реформу ПТО.
- 2) Підготовка кваліфікованих працівників в університетах (технікумах, що є структурними підрозділами колишніх вищих навчальних закладів третього та четвертого рівнів акредитації) буде скасована.
- 3) Будуть запроваджені державні заходи, спрямовані на стимулювання роботи викладачів у непривабливих навчальних програмах (професіях) та у непривабливих регіонах.
- 4) Будуть запроваджені програми так кваліфікації тривірневої системи ПТО з початковою, середньої та вищою професійною освітою, включаючи кваліфікацію Професійного бакалавра;
- 5) Система ліцензування навчальних програм буде спрощена та зроблена більш гнучкою, наприклад, ліцензування за навчальними напрямками або дисциплінами замість ліцензування окремих програм.

Мережа навчальних закладів:

- 1) Всі навчальні заклади ПТО зберігають свій існуючий статус вищих навчальних закладів (тип навчального закладу, види кваліфікацій, що надаються), включаючи технікуми та коледжі.
- 2) Всі навчальні заклади ПТО зберігають свої існуючі приміщення.

Фінансування:

- 1) Навчальні заклади ПТО стають більш фінансово незалежними, включаючи відкриття власних банківських рахунків, надання можливостей для розпорядження так званими «самостійно заробленими» коштами. З цією метою будуть змінені деякі правила щодо оподаткування та стосунків з держказначейством.
- 2) Навчальні місця за держзамовленням будуть фінансуватись з урахування коефіцієнтів складності навчальних галузей/дисциплін.
- 3) Гроші будуть йти за студентом, тобто фінансування навчальних програм буде залежати від фактичної кількості студентів.
- 4) Порядок проведення тендерів на комунальні послуги (електропостачання, водопостачання...) за наявності лише одного постачальника буде спрощений (скасований).

Кадрова політика:

- 1) Покращення умов роботи спеціалістів ПТО;
- 2) Соціальні гарантії для студентів та працівників будуть збережені.

A1.2 Резюме сценарію граничного випадку щодо соціального сприйняття

Правова база:

- 1) Має бути прийнятий рамковий Закон «Про освіту», що стане передумовою для початку глибинного реформування освіти, включаючи реформу ПТО.
- 2) Будуть прийняті поправки до чинного закону про ПТО, які забезпечать більшу гнучкість щодо видів навчальних закладів ПТО (наприклад, центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО) та інтегровану пропозицію щодо початкової та безперервної ПТО.
- 3) Права та обов'язки всіх рівнів управління та менеджменту (державна, області, навчальні заклади ПТО) будуть визначені чіткіше.

Мережа надавачів послуг:

- 1) Мережа вищих навчальних закладів першого та другого рівнів акредитації буде переформатована відповідно до закону «Про вищу освіту», тобто технікуми та частина коледжів будуть переведені з сектору вищої освіти до сектору ПТО.
- 2) Мережа навчальних закладів ПТО стане більш раціональною з точки зору національних та регіональних потреб. У той самий час мають бути забезпечені права окремих осіб. У цьому процесі деякі навчальні заклади ПТО та колишні вищі навчальні заклади можуть бути об'єднані у навчальні заклади або центри ПТО більш широкого профілю. Деякі навчальні заклади ПТО з кількістю студентів, нижчої за критичну, будуть закриті.
- 3) Управління мережею навчальних закладів ПТО буде децентралізоване. Регіони матимуть більше повноважень щодо управління регіональною мережею навчальних закладів ПТО та визначення їхнього профілю.
- 4) Навчальні заклади ПТО будуть перетворені на багатoproфільні, а також будуть створені нові види закладів ПТО (центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО).

Фінансування:

- 1) Фінансування навчальних закладів ПТО буде передане на регіональний рівень з певними субвенціями з державного бюджету.

Кадрова політика:

- 2) Оцінка сильних та слабких сторін викладацького складу та прийняття відповідних рішень;
- 3) Врахування потреби у забезпеченні новими вчителями для кращої відповідності організаційній спроможності навчального закладу ПТО.

4.2.3 Порівняння сценаріїв навчальних закладів ПТО та управлінців у галузі ПТО

Обидва сценарії передбачають прийняття пакету законодавчих документів у якості необхідної передумови для реформування мережі навчальних закладів ПТО. Водночас, надавачі послуг та управлінці у галузі ПТО (що представляють різні групи зацікавлених сторін) мають протилежні погляди на деякі аспекти реформування мережі навчальних закладів ПТО (див. таблиця 4.2).

Таблиця 5.2. Відмінності у поглядах навчальних закладів ПТО та управлінців у галузі ПТО щодо деяких аспектів реформування мережі навчальних закладів ПТО

Позиція навчальних закладів ПТО	Позиція управлінців у галузі ПТО
Всі навчальні заклади ПТО зберігають свій існуючий статус вищих навчальних закладів (тип навчального закладу, види кваліфікацій, що надаються), включаючи технікуми та коледжі.	Мережа навчальних закладів ПТО стане більш раціональною з точки зору національних та регіональних потреб. У той самий час мають бути забезпечені права окремих осіб. У цьому процесі деякі навчальні заклади ПТО та колишні вищі навчальні заклади можуть

Всі навчальні заклади ПТО зберігають свої існуючі приміщення	бути об'єднані у навчальні заклади або центри ПТО більш широкого профілю. Деякі навчальні заклади ПТО з кількістю студентів, нижчої за критичну, будуть закриті
Соціальні гарантії для студентів та працівників будуть збережені	Буде проведена оцінка сильних та слабких сторін викладацького складу та прийняті відповідні рішення;

Додаток 3. Огляд та результати Дніпропетровського семінару з розробки сценаріїв

Група 1 («Розробники»)

Категорія: Фінансування

1. Багатоканальна система фінансування; можливість отримувати кошти з бюджетів різного рівня; важливим моментом є те, що всі види освітньої діяльності є неприбутковими та не оподатковуються;
2. Автономність навчального закладу ПТО, тобто можливість відкривати рахунки в банках, рахунків для знання коштів від казначейства, відкривати спонсорські рахунки та депозити;
3. Гроші йдуть за студентом, фінансування повної вартості освіти, врахування фактору складності освітнього напрямку;
4. Диференціація стипендій як інструмент розвитку професії;
5. Принцип страхування соціального захисту. Бюджети навчальних закладів ПТО мають бути збалансовані, щоб забезпечити сплату праці, стипендій та інших соціальних виплат. Бюджетні статті, що передбачають розвиток матеріально-технічної бази навчального закладу ПТО відповідно до вимог ліцензування та акредитації, мають бути захищені;
6. Прозорість, ефективність мають забезпечуватись шляхом моніторингу та звітування щодо фінансового стану та господарських рішень, що вимагають здійснення витрат, розробка критеріїв використання коштів.

Категорія: Законодавство

1. Підготовка комплексного пакету законів – прийняття Закону про освіту та Закону про професійну освіту, внесення поправок до Закону про вищу освіту.
2. Розробка нормативно-правових актів, розробка програми навчання впродовж всього життя для запровадження змін у Класифікації професій, а також переліку спеціальностей та напрямків відповідно до вимог ринку праці, розробка Положення та критеріїв економічної доцільності оптимізації мережі навчальних закладів ПТО. Ризики включають 1) ринок праці; 2) лобіювання інтересів працівниками освіти різних напрямків.
3. Гнучка класифікація професій, її постійний перегляд.

Категорія: Навчання продовж всього життя

1. Задоволення потреб особи; держзамовлення на основі контрактів відповідно до регіональної стратегії розвитку, що базуються на прогнозі; диференційований підхід до оптимізації; пріоритетність професій, що є важливими для економіки держави та регіону відповідно до оновленого переліку на основі диференціації стипендій для таких професій;
2. Збереження навчальних груп студентів розміром менше 25 осіб для пріоритетних професій;
3. Децентралізація управління; збереження професій міжрегіонального характеру незалежно від джерела фінансування;

Категорія: Кадрова політика

1. Тести з визначення профпридатності
2. Просування креативних працівників на державному рівні.

Група 2 («Таємний бос»)

Мета: Пристосування функцій навчальних закладів ПТО (професій, кваліфікаційних рівнів) до вимог економіки (регіону, області, держави)

У конкретній діяльності:

1. Моніторинг діяльності навчальних закладів (1-2 рівнів акредитації та атестації) на основі розроблених показників (вимога щодо результатів навчання, перспективи у галузі виробництва, економіка навчального закладу);
2. Координування запланованих проектів на всіх рівнях (регіональному, національному);
3. Підготовка всіх документів, необхідних для оптимізації мережі.

Фінансування:

Визначення фінансових потреб та джерел, потрібних для здійснення реформ та функціонування новоствореного навчального закладу.

Кадрова політика:

Залучення працівників реформованого навчального закладу до роботи у новому

Законодавча база:

Прийняття нового закону про ПТО та внесення змін до нормативно-правової бази, що використовує МОН для вищих навчальних закладів 1 та 2 рівнів акредитації.

Ризики

У конкретній діяльності:

1. Процес може бути реалізований за умови відсутності законодавчих документів.
2. Процес може бути реалізований неспеціалістами у сфері ПТО та економіки
3. Може бути відсутня зацікавленість всіх гравців

У фінансуванні:

1. Проблеми із залученням фінансування у регіонах через існуючі вимоги Бюджетного кодексу
2. Обмеженість бюджетних можливостей

У кадровій політиці:

Працівники, які працювали у навчальних закладах до реформування можуть залишити свої посади. Може бути складно знайти нових.

У законодавчій базі:

1. Неможливо реформувати сектор ПТО окремо без модернізації інших освітніх секторів. Закони про середню та вищу освіту мають узгоджуватись один з одним.

Принципи

У конкретній діяльності:

Має бути зв'язок всіх зацікавлених сторін процесу реформування, включаючи працівників, представників місцевої влади, профспілок, органів урядування, навчальних закладів ПТО, та освітян.

У фінансуванні:

Обов'язковість участі працівників у фінансуванні бюджету

У кадровій політиці:

1. Збереження існуючих ресурсів у вже існуючих навчальних закладах
2. Визначення алгоритму визначення вимог до працівників у сфері ПТО на існуючому етапі розвитку технологій та промисловості.

У законодавчій базі:

Комплексність як послідовність законів в усіх сферах освіти (початкової, середньої, ПТО, вищої, без відриву від виробництва).

Група 3 («Працівники»)

	Мережа навчальних закладів	Фінансування	Законодавство
Цілі	- Моніторинг потреб особи щодо освіти - Баланс потреб - Прогноз щодо ринку праці; - Створення системи ПТО міні-рівня (початкова, середня, вища)	-Спрощення банківських платежів (Казначейські платежі); -- - Скасування тендерів на комунальні послуги; - Скасування заборон на придбання обладнання; - Скасування вимог щодо здійснення багатоканального фінансування	- Створення робочих груп для розробки законопроектів про освіту та ПТО; - Усунення суперечностей у діючому законодавстві
Ризики	- Раннє визначення соціальної спрямованості (професійний відбір) -Функції соціального захисту	- Мораторій на відчуження приміщень, майна та земель освітнього закладу; - Поновлення неприбуткового статусу	- Інформаційна підтримка законодавчих ініціатив; -Нові форми освітнього процесу з залученням працівників
Принципи	-Децентралізація -Громадське обговорення	- Впровадження ваучера на отримання освіти (беручи до уваги технологічно складні професії); - Публічна звітність директорів	Автономність освітніх закладів

Додаток 3. Огляд та результати ВСОВ

А3.1. Консолідовані результати аналізу впливу

Категорія заходів: Правова база

Втручання	Кроки заходів	Вплив
1) Рамковий Закон про освіту буде прийнятий в якості обов'язкової передумови початку глибоких освітніх	а) Буде запроваджено трирівневу систему ПТО з програмами та кваліфікаціями початкової, середньої та	Ефективність: - будуть заощаджені бюджетні кошти

реформ, включно з реформами у сфері ПТО	вищої професійної освіти, включно з кваліфікацією професійного бакалавра.	- підвищиться якість освіти та навчання працівників; - збільшиться зайнятість, а також попит на ринку праці та випускників закладів ПТО; Політичне сприйняття: - поняття «професійна освіта та навчання» буде регулюватись законодавчо як для працівників, так і для випускників Соціальне сприйняття: - зміни будуть сприйняті негативно лобістами у сфері вищої освіти - зміни будуть сприйняті позитивно (загалом) суспільством (у випадку масштабної інформаційної кампанії)
2) Буде прийнято новий Закон про ПТО.	a) Будуть впроваджені нові типи закладів ПТО (напр., центри ПТО, училища ПТО, ліцеї ПТО), які інтегровано пропонуватимуть початкову та безперервну ПТО, роблячи можливим постійний професійний розвиток особи та реалізацію напрямків навчання протягом всього життя; b) Права та зобов'язання всіх рівнів управління та керівництва (державний, регіональний, заклади ПТО) будуть визначені більш чітко; c) Систему ліцензування навчальних програм буде спрощено, і вона стане більш гнучкою, напр. Буде введено ліцензування навчальних напрямків та дисциплін замість окремих навчальних програм;	Ефективність: - Буде збільшене бюджетне фінансування, економіка буде розвиватись більш ефективно - Студенти будуть краще орієнтуватись у майбутній професії Політичне сприйняття: - Поняття та реальність «профільованої освіти та навчання» в середніх школах будуть вдосконалені на рівні законодавства Соціальне сприйняття: - Зміни будуть негативно сприйняті тими освітніми закладами, які вчасно не зможуть зорієнтуватися в реформах

	d) Навчання кваліфікованих працівників в університетах (у технікумах як структурних одиницях колишніх закладів вищої освіти третього і четвертого рівнів акредитації) буде скасоване; e) Держава здійснить заходи (додаткові соціальні гарантії, зарплатні стимули тощо) для стимулювання роботи викладачів непривабливих навчальних програм (професій) та в непривабливих регіонах.	
--	--	--

Категорія заходів: Мережа навчальних закладів

Втручання	Кроки заходів	Вплив
5.2 Мережа вищих навчальних закладів першого та другого рівнів акредитації буде переформатована відповідно до закону «Про вищу освіту», тобто технікуми та частина коледжів будуть переведені з сектору вищої освіти до сектору ПТО. 5.3 Мережа навчальних закладів ПТО стане більш раціональною з точки зору національних та регіональних потреб, а також використання існуючих приміщень. У той самий час мають бути забезпечені права окремих осіб, включаючи право на отримання первинної професійної освіти. Деякі навчальні заклади ПТО з кількістю	Етап 2: фактична реструктуризація, спрямована на формування нового типу навчальних закладів на основі кількох моделей; пілотування нового виду навчальних закладів. паралельно – оптимізація мережі відповідно до 3 моделей:	Ефективність: - буде сформований новий вид навчальних закладів на основі застосування нових підходів до навчального процесу, нових освітніх програм тощо Політичне сприйняття: - Модернізація навчальних закладів ПТО характеризується політичним сприйняттям, тому що вона підтримується як на національному (в умовах браку фінансування), так і на регіональному рівні (з урахуванням бажання регіонів орієнтувати систему ПТО на вимоги регіонального ринку праці). - Проблема полягає у навчальних закладах ПТО, які готують кваліфікованих працівників для кількох (сусідніх) регіонів

студентів, нижчої за критичну, будуть закриті. Будуть створені багатoproфільні навчальні заклади ПТО (центри ПТО, коледжі ПТО, ліцеї ПТО) у результаті об'єднання існуючих навчальних закладів ПТО та колишніх вищих навчальних закладів.		Соціальне сприйняття: Зміни будуть позитивно сприйняті з боку: - роботодавців (за умови, що нові види навчальних закладів ПТО задовольнятимуть вимоги працівників та ринку праці), - молоді та їхніх батьків, якщо нові навчальні заклади ПТО гарантуватимуть працевлаштування за спеціальністю після завершення навчання; Якщо студенти отримуватимуть стипендії Зміни можуть бути негативно сприйняті з боку: - викладачів через загрозу звільнення; - профспілок, неурядових організацій (НУО) (для отримання політичних дивідендів від ситуації). Що уникнути цього, мають бути розроблені чіткі критерії, проведена інформаційна кампанія, а також мають бути залучені профспілки та НУО.
---	--	---

Категорія заходів: Фінансування

Втручання	Кроки заходів	Вплив
1) Справедливий розподіл навантаження щодо фінансування системи ПТО між різними рівнями урядування	a) Розробка та запровадження багатоканального фінансування (з державного бюджету, регіонального бюджету, за рахунок плати за навчання, плати за надані послуги, пожертв тощо) системи ПТО. b) Державне фінансування регіональних навчальних закладів	Ефективність: - навчальні заклади ПТО збільшать свій бюджет на інституційний розвиток; - буде підвищена якість освітнього процесу. Політичне сприйняття: - політичний тиск буде зменшений у регіонах та у державі загалом; Соціальне сприйняття:

	ПТО буде забезпечуватись за рахунок субвенцій з Державного бюджету (диференційовані субвенції з Державного бюджету). с) Навчальні заклади ПТО отримають більшу фінансову автономність, що включатиме відкриття власних банківських рахунків, можливість розпоряджатись так званими «самостійно заробленими» коштами/рахунки навчальних закладів ПТО будуть виведені з Держказначейства.	- будуть створені умови для реалізації соціальних програм для працівників ПТО (проживання, відпочинок, професійний розвиток, гранти для студентів та викладачів тощо).
2) Вдосконалення механізмів розподілу ресурсів.	а) Буде остаточно запроваджений механізм подушного фінансування. б) Навчальні місця у закладах ПТО за державним замовленням будуть фінансуватись з урахуванням коефіцієнтів складності навчальних напрямків/галузей. с) Будуть вдосконалені тендерні процедури (проведення тендерів буде скасоване за наявності лише одного постачальника (електропостачання, водопостачання тощо); максимальний розмір тендерів буде збільшений).	Ефективність: - ефективність навчального процесу підвищиться (фінансування буде залежати від кількості студентів у навчальному закладі) Політичне сприйняття: - Кошти Державного бюджету будуть використовуватись більш ефективно Соціальне сприйняття: - перетворення будуть сприйматись тими педагогами, які готові працювати Ефективність: - буде зменшений документообіг; - зменшиться корупція; - будуть вивільнені ресурси, що витрачаються на вищезгадані напрямки. Політичне сприйняття: Вдосконалення механізмів розподілу ресурсів

		сприймається органами влади всіх рівнів Соціальне сприйняття: Фінансові перетворення будуть підтримані працівниками та керівниками навчальних закладів ПТО, тому що вони спростять фінансові процедури
3) Більш раціональне використання додаткових доходів від діяльності навчальних закладів ПТО	а) Навчальні заклади ПТО отримають більшу фінансову автономність, що включатиме відкриття власних банківських рахунків, можливість розпоряджатись так званими «самостійно заробленими» коштами.	Ефективність: - Навчальні заклади ПТО будуть використовувати свої фінанси та ресурси більш ефективно - Матеріально-технічна база навчальних закладів ПТО покращиться; - буде забезпечений соціальний захист педагогів та студентів. Політичне сприйняття: Перетворення отримають підтримку з боку органів влади, але суспільство потребуватиме більше ініціатив із соціального захисту Соціальне сприйняття: - Навчальні заклади ПТО виграють, і це буде позитивно сприйняте суспільством

Категорія заходів: Кадрова політика

Втручання	Кроки заходів	Вплив
1) Покращення умов роботи професіоналів ПТО	а) надання викладачам можливостей обирати навчальні плани, форми та методи навчання; б) надання викладачам права розробляти та запроваджувати власні навчальні програми; в) Диверсифікація навчальної форми (на додаток до уроків наступні форми: воркшопи, семінари,	Ефективність: - Буде розроблена система навчання впродовж всього життя у різних видах навчальних закладів - Якість навчального процесу підвищиться; - Буде запроваджена ефективна система навчання викладачів без відриву від роботи;

	інтерактивне навчання тощо); d) Інтенсифікація самоосвіти та саморозвитку педагогів; e) Запровадження механізмів мотивації для саморозвитку з використанням матеріальних (підвищення зарплат, стимули у вигляді гонорарів) та моральних заохочень; f) Запровадження «соціального пакета» для педагогів; g) Гарантування середнього рівня зарплат у галузі	- Педагоги будуть запроваджувати нові педагогічні технології; - Інтенсифікується саморозвиток педагогів; - підвищиться престижність роботи педагога у суспільстві Політичне сприйняття: - Кадрова оптимізація буде ефективною лише за умови прийняття нового закону про професійну освіту та інших нормативних актів, що регулюють навчання викладачів без відриву від роботи Соціальне сприйняття: - умови роботи педагогів будуть покращені / це буде позитивно сприйматись у суспільстві, хоча це буде означати додаткову роботи для методологічних центрів ПТО, а також методологічних кабінетів у регіонах; - зміни будуть позитивно сприйматись студентами та креативними педагогами (за умови фінансового мотивування). Спротив будуть чинити педагогі-консерватори.
3) Переоцінка сильних та слабких сторін викладацького складу та прийняття відповідних рішень	Оптимізація персоналу має здійснюватися за наступних умов: - прозорість; - моніторинг потреби викладачів на національному та регіональному рівні; - покращення професійних компетенцій викладачів; - перепідготовка викладачів та навчання	Ефективність: - зміни будуть економити державні кошти; - будуть готуватись педагоги нового рівня; Політичне сприйняття: Це рішення підтримають національні та регіональні органи влади, але не завжди профспілки та опозиційні політичні партії Соціальне сприйняття:

	без відриву від роботи (у разі потреби); - розробка та запровадження чітких критеріїв оцінювання роботи викладачів	Студенти та роботодавці виграють
4) Врахування потреби у забезпеченні новими вчителями для кращої відповідності організаційній спроможності навчального закладу ПТО	- Інвестиції у початкове навчання педагогів має здійснюватися паралельно з інвестиціями у професійний розвиток працюючих педагогів; - потрібно забезпечити оптимальний баланс між потребою у початковому навчанні та навчанні без відриву від роботи для викладачів; - педагоги повинні мати можливості для отримання нових (додаткових) кваліфікацій	Ефективність: - зміни будуть економити державні кошти; - буде створено можливість залучати спеціалістів у галузі (у разі належної фінансової винагороди) Політичне сприйняття: Законодавчі зміни вимагатимуть додаткових соціальних ініціатив Соціальне сприйняття: Система ПТО виграє, перетворення будуть підтримані працівниками та не будуть підтримані у галузі вищої освіти

А3.2. Політичний вплив

Учасники визначили наступні аспекти політичного впливу:

- поняття «професійна освіта та навчання» буде законодавчо врегульоване для працівників та студентів;
- поняття та реалії «профільної освіти та навчання» у середніх школах будуть законодавчо вдосконалені;
Модернізація навчальних закладів ПТО характеризується політичним сприйняттям, тому що вона підтримується як на національному (в умовах браку фінансування), так і на регіональному рівні (з урахуванням бажання регіонів орієнтувати систему ПТО на вимоги регіонального ринку праці);
- Проблема полягає у навчальних закладах ПТО, які готують кваліфікованих працівників для кількох (сусідніх) регіонів;
- політичний тиск буде зменшений у регіонах та у державі загалом;
- Державний бюджет буде використовуватись більш ефективно;
- Вдосконалення механізмів розподілу ресурсів сприймається органами влади всіх рівнів;
- Перетворення отримають підтримку з боку органів влади, але суспільство потребуватиме більше ініціатив із соціального захисту;
- Кадрова оптимізація буде ефективною лише за умови прийняття нового закону про професійну освіту та інших нормативних актів, що регулюють навчання викладачів без відриву від роботи;

- Це рішення підтримають національні та регіональні органи влади, але не завжди профспілки та опозиційні політичні партії;
- Законодавчі зміни вимагатимуть додаткових соціальних ініціатив.

А3.3. Соціальний вплив

Учасники визначили наступні аспекти соціального впливу:

- Зміни будуть негативно сприйняті лобістами у сфері вищої освіти
- зміни будуть позитивно сприйняті (загалом) у суспільстві (у разі проведення широкої інформаційної кампанії)
- зміни будуть негативно сприйняті тими освітніми закладами, що не можуть орієнтуватись на реформи у часі
- зміни будуть позитивно сприйняті з боку.
- А) роботодавців (за умови, що нові види навчальних закладів ПТО задовольнятимуть вимоги працівників та ринку праці),
- В) молоді та їхніх батьків, якщо нові навчальні заклади ПТО гарантуватимуть працевлаштування за спеціальністю після завершення навчання; якщо студенти отримуватимуть стипендії
- Зміни можуть бути негативно сприйняті з боку:
- С) викладачів через загрозу звільнення;
- D) профспілок, НУО (для отримання політичних дивідендів від ситуації). Щоб уникнути цього, мають бути розроблені чіткі критерії, проведена інформаційна кампанія, а також мають бути залучені профспілки та НУО.
- будуть створені умови для реалізації соціальних програм для працівників ПТО (проживання, відпочинок, професійний розвиток, гранти для студентів та викладачів тощо).
- перетворення будуть сприйматись тими педагогами, які готові працювати
- Фінансові перетворення будуть підтримані працівниками та керівниками навчальних закладів ПТО, тому що вони спростять фінансові процедури
- Навчальні заклади ПТО виграють, і це буде позитивно сприйняте суспільством
- умови роботи педагогів будуть покращені / це буде позитивно сприйматись у суспільстві, хоча це буде означати додаткову роботу для методологічних центрів ПТО, а також методологічних кабінетів у регіонах;
- зміни будуть позитивно сприйматись студентами та креативними педагогами (за умови фінансового мотивування). Спротив будуть чинити педагоги-консерватори.
- студенти та працівники виграють
- Система ПТО виграє, перетворення будуть підтримані працівниками та не будуть підтримані у галузі вищої освіти

А3.4. Фінансовий вплив

Учасники визначили наступні аспекти фінансового (економічного) впливу:

- навчальні заклади ПТО збільшать свій бюджет на інституційний розвиток;
- буде підвищена якість освітнього процесу.
- ефективність навчального процесу підвищиться (фінансування буде залежати від кількості студентів у навчальному закладі)
- буде зменшений документообіг;
- зменшиться корупція;
- будуть вивільнені ресурси, що витрачаються на вищезгадані напрямки.

- Навчальні заклади ПТО будуть використовувати свої фінанси та ресурси більш ефективно
- Матеріально-технічна база навчальних закладів ПТО покращиться;
- буде забезпечений соціальний захист педагогів та студентів.
- Буде розроблена система навчання впродовж всього життя у різних видах навчальних закладів
- Якість навчального процесу підвищиться;
- Буде запроваджена ефективна система навчання викладачів без відриву від роботи;
- Педагоги будуть запроваджувати нові педагогічні технології;
- Інтенсифікується саморозвиток педагогів;
- підвищиться престижність роботи педагога у суспільстві
- зміни будуть економити державні кошти;
- будуть готуватись педагоги нового рівня;
- зміни будуть економити державні кошти;
- буде створено можливість залучати спеціалістів у галузі (у разі належної фінансової винагороди)

A3.5. Основні висновки семінару

За результатами семінару у Вінниці можна зробити наступні висновки:

- Запропонований сценарій був позитивно оцінений учасниками семінару з оцінювання впливу;
- Учасники детально визначили кроки заходів у категоріях, з урахуванням динамічної ситуації у цій сфері (виділені червоним кольором);
- Втручання та кроки заходів (що пропонуються у сценарії) вважаються ефективними у всіх трьох пілотних регіонах;
- Втручання та кроки заходів (що пропонуються у сценарії) учасники вважають політично обґрунтованими.
- Критерії «соціального сприйняття» (що були запропоновані учасникам для оцінювання кроків заходів) виявили різні позиції членів суспільства у випадку здійснення реформ, у першу чергу, Департаменту вищої освіти МОН та керівників вищих навчальних закладів, які все ще бажають зберегти статус-кво вищих навчальних закладів;
- Загалом, критерії оцінювання продемонстрували сприйняття реформ представниками регіонів;
- У ході обговорення категорій на зустрічі з розробки сценаріїв (16-18 лютого 2015 року у Дніпропетровську) комунікаційна категорія не була визначена учасниками як необхідна. після інтенсивного обговорення цієї категорії у Дніпропетровську комунікаційна категорія буда інтегрована в усі кроки заходів у Вінниці.

Annex 4. Law on Education

The new framework Law on Education is under development. By mid June 2015 two drafts of this law have been prepared:

- Draft Law on Education prepared by several working groups under the auspices of the Committee for Science and Education of the Verkhovna Rada;

- Draft Law on Education prepared by the MoES and having the same structure as the draft mentioned above (the so called consensus version of the draft).

A1.1. Consensus version of the draft Law on Education

Below the articles most relevant in the context of VET reform are presented:

Article 17. **Vocational education and training**

1. VET is aimed at the formation and development of vocational and general knowledge, skills and other competencies of persons required to work on a specific occupation (group of professions) or specialty, culminating in obtaining certain qualification. VET can be combined with the acquisition of complete secondary education and appropriate educational qualifications of skilled worker or junior specialist.
2. VET is acquired on the basis of complete secondary education or basic secondary education. VET on the basis of basic secondary education occurs while acquiring complete secondary education and obtaining relevant qualification.
3. VET institutions offer training, retraining and advanced training of citizens funded from the state and local budgets, as well as based on agreements with companies, associations, institutions, organisations and individuals. Training people based on complete secondary education may be paid by an enterprise, institution or organisation on the basis of a tripartite agreement on training and subsequent employment.
4. VET includes:
 - initial professional training leading to the educational qualification of skilled worker;
 - specialized vocational training leading to the educational qualification of junior specialist.
5. Persons who received the educational qualification of skilled worker can continue their education in a related field at a shortened training programme for educational qualification of junior specialist.

Article 18. **Higher education**

1. Higher Education provides citizens with scientific and professional (theoretical and practical) training according to their interests and abilities.
2. The State creates conditions for citizens of Ukraine to exercise their right for Higher Education, particularly through the funding of Higher Education.
3. Admission of citizens to Higher Education is conducted on a competitive basis according to their abilities, regardless of ownership of Higher Education institution and sources of tuition fees. It is forbidden to set privileges for admission to Higher Education institution, particularly the right for entry without competition. To ensure access to Higher Education of persons who need social support and who did not get the right to study for the state budget, the state can pay for the cost of studies under the conditions established for persons enrolled under the contract, after the admission to the Higher Education institution. The order of public funding for persons in need of social support shall be established by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
4. Levels and degrees of Higher Education are stipulated by the Law on Higher Education.

Стаття 24. **Status of educational institutions**

1. The legal form of educational institution shall be determined by legal status of founder.
2. Educational institutions of state and municipal ownership may have the status of state budget institutions or non-profit enterprises, institutions and organisations.
3. State budget and non-profit educational institutions cannot carry out other activities in addition to education and research. These establishments shall use only the revenues on its statutory

activities and financing from their endowments. These establishments and their staff members cannot receive any dividends of the institution's profits. These institutions are exempt from all taxes except for income tax and unified social tax.

4. Local authorities may delegate certain powers of the founder of an educational institution offering primary and secondary education to a legal entity under the contract in the manner specified by the Law on General Education.

Стаття 25. Types of educational institutions

1. The type of educational institution shall be in compliance with its status and educational programmes offered.
2. The types of educational institutions in compliance with the structure of education shall be determined by special laws.
3. The template of charter for each type of educational institution shall be approved by the central executive body in the field of education.

Article 26. Management of educational institution

1. The management of an educational institution is stipulated by its charter under this and other laws of Ukraine.
2. Governing bodies of Higher Education institutions are stipulated by the Law on Higher Education.
3. Governing bodies of preschool, primary, secondary and VET institutions within the powers defined by the laws of Ukraine and the charter of the school shall be:
 - Advisory Board of the institution;
 - Head of the institution;
 - Pedagogical Council of the institution;
 - Parents' Committee of the institution.
4. Advisory Board of an educational institution contributes to planning of development, attracting financial resources for the main directions of development and control over their use, effective interaction of educational institution with state agencies and local government, the scientific community, social and political organisations and business entities for the development and quality of educational activities and competitiveness of an educational institution, carries out public control over its activities.
5. Members of the Advisory Board are entitled to participate in the collegial bodies of the educational institution in an advisory capacity, to submit the founder of an educational institution a proposal on the withdrawal of the head of the institution on the grounds provided by law, the charter of the institution, and the contract.
6. The order of formation of Advisory Board, its term of authority, competence and procedure shall be defined by the charter of the institution. The membership of Advisory Board may not include employees of the institution.
7. The founder may delegate Advisory Board part of its powers for management of educational institutions, incl. the right to appoint the Head of the institution and conclude the labour contract.
8. The Head of an institution carries out current management institution and is responsible for the educational, financial and economic activities of the institution.
9. The Head of an educational institution selected by competition. Labour contract shall be concluded with the Head of an educational institution. Qualification requirements for the Head, the competition and appointment procedures shall be stipulated by the legislation of Ukraine and the charter of educational institution.
10. The membership of the educational institution Pedagogical Council includes all teaching staff of the institution. The Pedagogical Council shall be chaired by the Head of the educational

institution. The quorum of the Pedagogical Council meeting is half of the membership. Decisions of the Pedagogical Council shall be adopted by a majority of vote. Credentials of the Pedagogical Council are stipulated by legislation of Ukraine and charter of educational institution.

11. The Pedagogical Council carries out the following decisions:

- Approval of study programmes and curricula;
- Approval of subject syllabi;
- Graduation from a study programme;
- Decisions on persons who are lagging behind in the implementation of the curriculum, violating provisions on the implementation of the educational process.

12. Parents' Committee of an institution and chairman of the committee shall be elected for one year at the general meeting of parents not later than 15 days after the beginning of the academic year.

13. Parents' Committee is chaired by its chairman. Parents' Committee meetings are held at least once every three months. The quorum of the Parents Committee meeting is half of the membership. The meeting of the Parents' Committee is authorized if attended by more than half of its members. The decisions of the Parents' Committee are made by majority vote of its members.

The main objectives of the Parents' Committee is to protect the rights of children to quality education and to promote educational institution in the implementation of the educational process.

14. Educational institutions shall create bodies of student self-government.

Article 27. **The autonomy of educational institutions**

1. The State promotes the implementation of academic, organisational, personnel and financial autonomy of educational institutions.
2. The scope of autonomy of educational institutions of different levels is determined by special laws.

Article 30. **Study programme**

1. The study program shall be established by an educational institution or a central executive body in the field of education, and states:
 - Admission requirements;
 - List of subjects and logical sequence of their study;
 - Expected LOs of graduates.
2. Expected LOs of study programme in formal education may be established by an educational standard.
3. An educational institution within its autonomy shall develop the curriculum that specifies:
 - list and scope of subjects and the sequence of their study;
 - method of study;
 - schedule of the study process;
 - forms of formative and summative assessment.

Article 31. **Classification of study programmes**

1. Study programmes are classified by:
 - Type of education - programmes of formal education, programmes of non-formal education;

- Level of (formal) education - programmes of preschool education, general education, VET, and Higher Education;
 - Direction - general (academic) programmes, professional (vocational) programmes;
 - Field of knowledge and/or profession – according to the classification of disciplines and specialties.
2. Programmes of general, VET and Higher Education can be of general (academic) or professional (vocational) orientation.
Study programmes of general (academic) orientation provide educational qualification offering access to the next level of education. Study programmes of professional (vocational) provide educational qualification and professional qualifications relevant with the labour market requirements. Orientation of the study programme does not limit a person to continue studies at the next educational level.
 3. Sectoral orientation of study programmes for profile secondary, VET and Higher Education shall be defined by fields of knowledge and specialties.

Article 32. **Procedure for development and approval of educational programs**

1. Educational programmes shall be developed by educational institutions, corporations and individuals engaged in educational activities.
2. Educational programmes shall be accredited following the procedure established by law.
3. National curricula for pre-school education and general education shall be developed by experts in the relevant field of education and approved by the central executive body in the field of education.
4. National curricula shall not be accredited.

Article 33. **National Qualifications Framework**

1. The National Qualifications Framework is a systematic and structured competence based description of qualifications.
2. The National Qualifications Framework is a basic qualification standard that:
 - Provides a unified and coordinated system of relationships between the levels;
 - Promotes continuity of educational programmes based on the concept of lifelong learning;
 - Facilitates recognition of knowledge, skills and competences acquired through non-formal learning;
 - Promotes international mobility of persons by comparing national qualifications with qualifications from other countries;
 - Reorients educational process towards learning outcomes.
3. The National Qualifications Framework shall be developed with the involvement of employers' organisations and shall be approved in accordance with the law.

Article 34. **Sectoral Qualifications Framework**

1. Sectoral qualifications frameworks may be developed for the specification of qualifications in terms of competences typical for a field of knowledge or economic activity.
2. Qualification levels of sectoral qualifications frameworks are in compliance with the qualification levels of the National Qualifications Framework.
3. Sectoral qualifications framework shall be approved by the central authorities in the relevant areas of education and economic activity.

Article 36. **The system of quality assurance**

1. The purpose of development and operation of quality assurance in Ukraine is:
 - Creating a culture of quality in education;
 - Guaranteeing the quality of education;
 - Formation of public confidence in the educational institutions and teachers;
 - Continuous and consistent improvement of education quality;
 - Helping educational establishments and persons engaged in educational activities to improve the quality of education;
 - Dissemination of best practices in quality assurance.
2. The quality assurance system consists of three components:
 - Quality assurance system in educational institutions (internal quality assurance system);
 - System of external quality assurance aimed at evaluating the effectiveness of the internal system of quality assurance;
 - System of quality assurance agencies and institutions that govern the process of external quality assurance.
3. The internal quality assurance system includes:
 - Development strategies and procedures for continuous quality improvement at education institution;
 - Creation and continuous improvement of systems and mechanisms for the implementation of academic integrity;
 - Development, monitoring, periodic review and improvement of educational programmes;
 - Independent evaluation of applicants based on clear and published criteria, regulations and procedures;
 - Evaluating the quality of teachers;
 - Evaluating the quality of Head of an institution management activities by teachers;
 - Providing the necessary resources for the educational process, incl. for independent work of students at each study programme;
 - Ensuring the availability of information for the efficient management of educational institutions
 - Procedures and other measures, defined by a special law or statute of the institution.
4. The system of external quality assurance includes:
 - Tools, procedures and measures to ensure and improve the quality of education, including:
 - standardization;
 - licensing;
 - accreditation of study programmes;
 - independent external evaluation of learning outcomes;
 - monitoring the quality of education;
 - institutional audit;
 - certification of persons engaged in educational activities;

Special laws define the authorities and bodies responsible for the independent external evaluation of the quality of education and development of quality assurance that:

- make decisions based on clear and published criteria based on previously conducted peer reviews (examinations);
- periodically examine the quality assurance of educational institutions;
- provide recommendations for improving quality assurance systems;

- shall be accountable to the community on the principles of transparency, accessibility and clarity.
- 5. The system of quality assurance agencies and institutions that govern the process of external quality assurance includes:
 - Developing policies and procedures for continuous quality improvement of its own activities;
 - Providing the necessary resources for the processes and procedures;
 - External independent audit activities, processes and procedures, authorities and institutions;
 - Mutual checks.
- 6. Specificities of the system for quality assurance at every level of education shall be determined by special laws.

Article 37. **Educational Standards**

1. Educational standards shall be developed for each level of education. Educational standards for VET and Higher Education shall be developed for each specialty and for each level of studies.
2. Educational standard specifies requirements for a study programme at appropriate level:
 - The content of studies in terms of LOs;
 - Duration of studies;
 - Mandatory competences of graduates;
 - Forms of graduates certification;
 - Requirements for the internal quality assurance;
 - The requirements of occupational standards (if any).
3. Educational standards shall be developed according to the National Qualifications Framework and are used for evaluating the quality of the study programme in the process of accreditation.

Article 38. **Standards of educational activity**

1. Standard of educational activities is a set of minimum requirements for educational institution for issuing a license for educational activity at appropriate level.
2. Standards of educational shall be developed with the participation of experts, public representatives, employers, teachers and approved by the central executive authority on education.
3. Standards of educational activities are mandatory for all educational institutions regardless of ownership and subordination.

Article 39. **Licensing of educational activities**

1. A legal person is entitled to commence educational activities and an educational institution to get the status of a particular type only after a procedure established by law.
2. The license for educational activity shall be issued by the authorised state body on the basis of positive results of license examination by:
 - the National Agency of quality assurance for Higher Education institutions;
 - the central executive body that performs supervision (control) in education for educational institutions at other levels of education.

Article 40. Accreditation of educational institutions (study programmes)

1. Accreditation of educational institutions (study programmes) is a quality assurance mechanism in which authorized institution assesses the educational and administrative processes of educational institution or individual study programme for compliance with state standards of education.
2. Accreditation of Higher Education study programmes is conducted by the National Agency of Quality Assurance.
3. Accreditation of pre-school, general and VET study programmes is conducted by a central executive body in education, through its regional offices.
4. For educational institutions of state and municipal ownership and for all institutions of general education accreditation is compulsory.
5. Evaluation of the institutions involve experts in education. For the evaluation of VET institutions and Higher Education institutions representatives of professional associations, employers and others may be involved.
6. Accreditation certificates shall be valid for a period of 10 years.

Article 41. External independent assessment of learning outcomes

1. External independent testing is an assessment of LOs obtained at a certain level of education, which is carried out by an accredited institution.
2. External independent evaluation of LOs shall be based on clear and measurable criteria to obtain objective data to determine the quality of education and the development of measures to improve the quality of education.
3. The external independent evaluation shall be carried out based on the following principles:
 - objectivity;
 - validity;
 - reliability;
 - responsibility;
 - humanistic orientation.
4. The procedures, forms and procedure of independent external evaluation of LOs shall be defined by the law and should be made public at least six months before the independent external evaluation of LOs.
5. External independent assessment of LOs shall be financed from the state or local budgets. Other independent evaluation shall be financed by the founders or educational institutions.

Article 47. The state guarantees for students and education professionals

1. The state guarantees basic education for children at their place of residence. Relevant local community directly or through their representative body (council) has the right to make an informed decision on whether children obtaining primary education in another locality.
2. The state provides textbooks, including in electronic form for persons enrolled in general education in the manner determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
3. Persons who are enrolled in general education institution, live in rural areas and need transportation to the educational institution and back, shall be provided such transportation from the state and local budgets.
4. Persons enrolled in state and municipal general education institution in the place, which is not the place of residence are provided free hostels for a period of training in accordance with the procedure established by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

5. Local governments can provide price reductions for students and teachers in order and amount determined by local authorities, and provide for the appropriate expenditure from the local budget.
6. Local authorities and local authorities provide free hot meals for children enrolled in grades 1-4 of state and municipal general education institutions, at the request of the parents, and for children from poor and large families, orphans and children deprived of parental care who study in VET institutions.
7. Persons enrolled in state owned VET institutions shall be provided hostel, scholarship and special clothing for the period of their studies in the manner determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
8. Persons enrolled in state and municipal Higher Education institutions shall be provided dormitories and scholarship for training sessions in the manner determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
9. Persons enrolled in Higher Education institutions and have outstanding achievements in learning shall be provided financial support for studies in foreign Higher Education institutions from the state and local budgets and/or funds Higher Education institution, they are studying. The rules and procedure for providing such financial assistance shall be determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
10. The State provides educational professionals:
 - Working conditions, rest, medical care;
 - Free in-service training for a five-year cycle;
 - Legal, social and professional protection;
 - Additional payments to salaries for scientific degree, title and qualification categories;
 - Monthly payment of bonuses for the duration of service as a percentage of salary (wage rate) depending on the duration of pedagogical work in the amount set by laws and regulations;
 - Providing with annual remuneration of up to one salary (wage rate) for exemplary performance;
 - Payment in the amount of the monthly salary (wage rate) in the provision of annual leave;
 - Concessional long-term loans for construction and housing.
11. The State shall ensure the establishment of educational professionals and other staff salaries at educational institutions based on Unified tariff in the amount that exceeds the statutory minimum wage, and in the manner determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
12. In case of illness, which prevents the discharge of professional duties or temporary transfer for another job or military conscription during mobilization shall retain the previous average earnings. In case of illness or injury the previous average salary paid for rehabilitation or disability.
13. Teachers working in rural areas and townships, as well as retired teachers living in these locations towns shall be provided housing with free use of heating and lighting within the established norms.
14. Educational professionals may be granted financial assistance to address social and domestic issues at the expense of educational institutions.
15. Educational professionals may be granted state awards, diplomas and other types of moral and material incentives for special merits.

A1.2. Specificities of the draft prepared by working groups

The draft Law on Education prepared by several working groups under the auspices of the Committee for Science and Education of the Verkhovna Rada has some specificities, particularly includes:

- Extensive glossary of basic terms used;
- Detailed descriptions of all levels of education.

The following are definitions of some concepts related to VET:

- **Educational qualification** shall mean an official confirmation, usually in the form of document certifying the successful completion of a programme of study.
- **Vocational (career) qualification** shall mean a qualification provided by employers or jointly with them on the basis of professional standards, developed in the field of labour law, a qualification that is different from the educational qualifications of professional orientation awarded in the educational system according to educational standards.
- **Vocational education and training** shall mean an education planned for the mastery of knowledge, skills and other competencies specific to a particular profession or class of professions. PE is an education that is obtained on the basis of secondary education, eventually in the workplace, leading to the obtainment of qualifications that are in demand on the labour market and are recognized by the state and / or labour market as professionally oriented. The concept of professional education includes vocational education.
- **Higher education** shall mean an education that is based on complete secondary education, provides training in specialized areas at a higher level of complexity and specialization, is realized fully or partially on the basis of research and can have academic, professional or unspecified orientation.
- **Study programme of vocational orientation** shall mean programs of study that are developed and provided at the secondary, post-secondary, higher education levels in order to provide individuals with competencies and qualifications required for employment in a certain type of economic activity.

Professional education is obtained based on basic secondary education or complete secondary education. Professional education may be combined with obtaining complete secondary education and respective educational qualification of skilled worker or junior specialist.

The draft stipulates, that VET is a two-level system:

- **basic VET** provides training of a *skilled worker* and involves obtaining respective educational qualification, lasts for 1-3 years, corresponds to the third level according to National Qualifications Framework of Ukraine;
- **specialized VET** provides training of a *junior specialist* and obtaining respective educational qualification, lasts for 2-4 years, corresponds to the fourth level according to National Qualifications Framework of Ukraine.

An educational institution has academic, organizational and financial autonomy, the amount of which is determined by this and other laws on education and can not be narrowed by subordinate regulatory acts, actions and decisions of government agencies and their officials.

Academic autonomy of educational institution provides its right to develop educational programs, curricula, programs, disciplines (subjects), the right to choose or develop their own teaching methods, the choice of teaching methods.

Organisational autonomy of educational institution provides its right to develop the draft statute, proposals for amendments to the charter, approval of staffing establishment, acceptance and dismissal from office of pedagogical, scientific-pedagogical, scientific workers and service staff.

Financial autonomy of institutions involves according to its form as a legal entity the right to address issues of economic, financial planning and implementation of financial plans.

Regional Commission for quality assurance:

1) carries out a licensing examination, issuance, renewal and revocation of licenses of educational establishments and persons engaged in educational activities in the field of pre-school, secondary and vocational education in accordance with the licensing procedure educational activities approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine and under this and other laws;

2) carries out accreditation of educational programs of pre-school, extracurricular, secondary, vocational education in accordance with the provisions for accreditation of educational programs approved by the central executive authority in the field of education, and under this and other laws.

Vocational education and training

Article 15.1. The purpose and goals of professional education

1. The purpose of VET shall be to provide citizens with an opportunity to obtain vocational qualifications on the basis of secondary education and according to their predispositions, interests and abilities, in order to meet the needs of economic, social and cultural development of Ukraine.
2. The goals of professional education shall be as follows:
 - to form and develop in citizens the knowledge, skills and abilities, necessary to high-performance employment in a particular position, profession or group of professions;
 - to ensure competitiveness and professional mobility of workers on the labor market through lifelong acquisition of new or additional professional qualifications;
 - to create the conditions for the recognition of learning outcomes achieved by professional education learners through the formal / non-formal education, through informal learning.

Article 15.2. Structure of VET

1. The structure of VET shall comprise the following educational levels:
 - at the level of initial professional education, the professional qualifications shall match the first (in some cases determined by the National Authority for the Regulation of Professional Qualifications) and the second qualification levels of the National Qualifications Framework;
 - at the level of basic professional education, the professional qualifications shall match the third qualification level of the National Qualifications Framework;
 - at the level of complete professional education, the professional qualifications shall match the fourth qualification level of the National Qualifications Framework.
3. Education, which is provided under higher education programs of study, shall be focused on the professional qualifications at the 5th-9th levels of the National Qualifications Framework and shall be governed by the Law of Ukraine "On Higher Education".

Article 15.3. Types and forms of VET

1. The types of VET shall be as follows:

- initial VET shall mean first time obtainment of a vocational qualification or a specialty of certain level in VET institution;
 - professional retraining shall mean obtainment of another profession or specialty by individuals who have already obtained a profession or specialty of certain level;
 - professional development shall mean training individuals with the purpose of obtainment by them of qualification at a higher educational and professional levels compared to the one they already have;
 - short-term professional training shall mean the process of mastering professional knowledge and skills, the process of expanding, improving, specializing possessed qualification in the form of workshops, seminars, courses, etc.
2. The forms of VET shall be full-time learning, evening (shift) learning, part-time learning, distance learning, dual learning, individual learning, external learning, on-the-job and off-the-job learning, learning through on-the-job mentoring. The forms of professional education may be combined within an educational process.
 3. The dual system of VET shall mean a specific form of obtainment of vocational education, which involves alternating periods of training individuals in VET institutions and on-the job training at enterprises, institutions and organizations.
 4. The form for the acquisition of vocational education shall be determined by an appropriate programme of study.
 5. VET study programmes shall comprise theoretical and practical vocational training as well as general education subjects.

Article 15.4. **VET institutions.**

1. VET institutions shall be established on the basis of this Law.
2. There shall be VET institutions of the following types: vocational college, interregional vocational education institution, regional vocational education institution, vocational school, multi-sectoral center of VET, VET facility.
3. Vocational school shall mean a VET institution that offers specialized secondary education programmes and vocational programmes resulting into an award of vocational qualification, at the second and third levels of the National Qualifications Framework.
4. Vocational college shall mean a multi-functional VET institution that offers vocational programmes at different levels, specialized secondary education programmes, retraining and professional development programmes on the basis of secondary education and awards educational qualifications of a skilled worker and/or junior specialist.
5. Centre for professional training shall mean a VET institution that can be a legal entity (or a subsidiary of other enterprises institution and organisation), and that offers vocational programmes with the purpose of training, retraining and promoting professional development of skilled workers and/or specialists. The center shall have the rights of an educational institution, as prescribed by this Law.
6. Multi-sectoral centre of VET shall be formed by a merger of vocational schools and VET colleges of state and municipal ownership within a certain region, in order to meet the needs of VET in the region and in the country.
7. VET facility shall mean a facility that provides VET programmes at the third level of the National Qualifications Framework for learners who obtain specialized secondary education at secondary schools, under the agreement or in coordination with these institutions and under the coordinated or joint programmes of study.

Article 15.5. **VET standards and programs of study.**

1. VET standard shall mean a set of requirements for the content and LOs under appropriate educational and vocational level within each profession or specialty.
2. VET standards shall be based on appropriate occupational standards (if any) and shall be approved by the central executive body in the field of education.
3. VET study programmes shall be based on the standards of VET, and in their absence - on appropriate occupational standards.
4. The absence of VET standards or occupational standards shall not constitute the reason for the refusal of accreditation for the study programme.
5. The accreditation of VET study programmes shall be granted in accordance with this Law.
6. The final attestation and the certification of qualifications obtained by the graduates of VET study programmes shall be performed by the educational institutions themselves or through the external independent evaluation.

Article 15.6. Documents on VET

1. The obtainment of educational qualifications under professional education programs of study shall be attested by the following documents:
 - diploma of qualified worker;
 - diploma of junior specialist;
2. The templates of documents on VET shall be approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.
3. VET institution shall have the right to issue documents on VET only under accredited study programmes.
4. VET institution shall have the right to issue its own documents on VET, in particular documents attesting the award of partial qualification, documents on achievements in professional development and professional retraining.