

Університетська автономія в Європі



Томас Естерман¹

Анотація

У статті розглядається низка питань, пов'язаних з університетською автономією в Європі та країнах проекту Tempus ATHENA, який має зробити свій внесок у розвиток, реформування та модернізацію систем вищої освіти у Вірменії, Молдові та Україні. Інституціональну автономію можна описати як постійно змінювані відносини між урядом країни та університетами, а також як змінюваний рівень контролю з боку представників влади, що залежить від особливого національного контексту й обставин. Водночас реформи автономії є важливою рушійною силою модернізації університетів. Стаття містить загальний огляд головних трендів у чотирьох сферах університетської автономії, таких як організаційна автономія, фінансова автономія, автономія в управлінні персоналом та навчальна автономія. Наприкінці визначаються основні напрями дальших розробок.

Ключові слова: університет, автономія, інституціональна автономія, реформи, ATHENA.

¹ Асоціація європейських університетів (EUA). Томас Естерман є директором з урядування, фінансування та розробки суспільної політики в Асоціації європейських університетів. Він відповідає за роботу асоціації, спрямовану на посилення університетської автономії, урядування, управління та фінансового забезпечення. Розробляє політику EUA щодо автономії та фінансового забезпечення вищої освіти та має публікації на обидві теми: ("Financially sustainable universities II: European universities diversifying income sources", 2011; "University Autonomy in Europe I: Exploratory Study", 2009; "Financially sustainable universities: towards full costing in European universities", 2008).

Вступ

Багато з урядів, університетів та Європейська комісія визнали, що підвищення рівня автономії університетів є надважливим кроком на шляху модернізації вищої освіти у XXI сторіччі. Асоціація європейських університетів (EUA) провела моніторинг і аналіз розвитку та впливу реформ автономії та урядування за допомогою широкого спектра досліджень, дебатів зацікавлених сторін, конференцій та власної Програми оцінки інституцій (Institutional Evaluation Programme). У своєму дослідженні «University Autonomy in Europe II — The Scorecard»² EUA надала інформацію щодо інституціональної автономії, яка дає можливість працівникам університетів та урядовцям більш ефективно порівнювати системи освіти в усій Європі. Згадане дослідження має систему рангів та оцінок систем вищої освіти відповідно до рівня їхньої автономії, що допомагає удосконалити системи вищої освіти. Після тривалих консультацій з-поміж різних Європейських систем вищої освіти в останнє десятиріччя EUA впроваджує великий проект у рамках Tempus, що має назву ATHENA³. Цей проект має на меті зробити внесок у розвиток, реформування та модернізацію систем вищої освіти у Вірменії, Молдові та Україні. Як структурний захід він розроблений для підтримки процесів структурних реформ та розробки засад стратегії на національному рівні. Остаточною метою ATHENA є підвищення якості та значення систем вищої освіти у трьох країнах-партнерах. Проект сприяє передаванню вдалих практик, для того щоб просувати продуктивні та ефективні реформи управління та фінансування, та має на меті побудову університетських потужностей у країнах-партнерах для модернізації управління фінансовими та людськими ресурсами. Дана стаття досліджує важливість інституціональної автономії, визначає європейські тренди та аналізує деякі з викликів, пов'язаних з автономією, для країн-учасниць програми ATHENA.

² Estermann, T., Nokkala, T., Steinel, M., (2011) University Autonomy in Europe II: The Scorecard, EUA, Brussels.

³ <http://www.athena-tempus.eu/>

Термінологія

Термінологія та погляди на інституціональну автономію відрізняються у різних куточках Європи, і виокремлення складових автономії з тим, щоб переконатись, що ми розглядаємо аналогічні елементи, є непростим процесом. Існує величезний обсяг літератури на дану тематику, що обумовлює існування широкого спектра визначень та концепцій університетської автономії¹.

Умови та правила, за якими функціонують європейські університети, доволі різні. Це різноманіття відображає численні підходи до неперервного пошуку балансу між автономією та підзвітністю, зумовленого потребами суспільства та новим розумінням суспільної відповідальності за вищу освіту. Справді, відносини між урядом та інституціями вищої освіти можуть набувати найрізноманітніших форм, і варто наголосити, що «ідеальної» або «однієї для всіх» моделі не існує. Тому в даній статті термін «інституціональна автономія» стосується постійно змінюваних відносин між урядом країни та університетами, а також змінюваного рівня контролю з боку представників влади, що залежать від особливого національного контексту та обставин.

Чому університетам потрібна автономія?

Зацікавлені сторони погоджуються, що інституціональна автономія вкрай важлива для сучасних університетів. І хоч дане твердження було обґрунтовано емпірично, за допомогою численних досліджень, варто також зазначити, що самої лише автономії, як правило, недостатньо. Безперечно, інституціональна автономія є значущою передумовою, яка дозволяє університетам виконати покладену на них місію у найкращій спосіб, інші елементи так само важливі для досягнення суттєвого успіху.

Залежність між університетською автономією та результативністю активно обговорюється. Наприклад, у своїй праці "Higher Aspirations: an Agenda for Reforming European Universities" Aghion et al. аналізують кореляцію між результатами в рейтингах і статусом автономії та рівнем державного фінансування. Автори з'ясували, що університети в країнах з високими показниками успішності, як правило, мають певний рівень автономії або в підборі персоналу, або в установленні рівня зарплатної плати, а також те, що рівні бюджетної автономії та наукових розробок мають позитивну кореляцію².

Варто додати, що автономія допомагає підвищувати стандарти якості. Дослідження ЕУА під назвою «Trends IV» показало, що є чіткі докази на користь того, що успіх у підвищенні якості інституцій прямо корелює з рівнем інституціональної автономії³. Цю кореляцію підтверджує останнє дослідження ЕУА під назвою «Trends VI»⁴.

Існує зв'язок між автономією та здатністю університетів залучати додаткове фінансування. Проведене у 2011 році ЕУА дослідження під назвою "Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams" установило, що здатність університету одержувати додаткові грошові надходження пов'язана з рівнем інституціональної автономії, котрий надається регуляторною системою, у рамках якої діє даний заклад. Цей зв'язок був установлений для всіх вимірів автономії, включаючи організаційну, фінансову, навчальну автономію, а також автономію в управлінні персоналом. Дані показали, що фінансова автономія найсильніше корелює зі здатністю університетів залучати грошові надходження з додаткових джерел фінансування. Автономія в управлінні персоналом, особливо можливість самостійно наймати працівників і встановлювати рівень зарплатної плати для наукового та адміністративного персоналу, виявилась також пов'язаною з рівнем фінансової диверсифікації⁵. Нарешті, зменшуючи ризики, пов'язані з надто сильною залежністю від будь-якого одичного джерела фінансування, диверсифікована структура грошових надходжень може, у свою чергу, зробити свій внесок у дальшу розбудову інституціональної автономії.

Слід зазначити, що урядові вважають реформи автономії важливою рупійною силою модернізації університетів, і заклади вищої освіти також віддають пріоритет дальшому розвитку університетської автономії. Згідно зі звітом ЕУА під назвою «Trends VI» 43% респондентів з університетів вбачають реформу автономії одним з найважливіших кроків на шляху інституціонального розвитку за останні 10 років⁶.

Тренди у різних вимірах автономії

Незважаючи на те що зацікавлені сторони цілковито погоджуються з важливістю університетської автономії, успішність реалізації необхідних реформ значно варіювалась у різних країнах Європи. Далі надається загальний огляд основних трендів у чотирьох основних сферах університет-

¹ see for example Clark, B., (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon-Elsevier, Oxford. AND Salmi, J., (2007) *Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets*, *Higher Education Policy*, Vol. 20, pp. 223-242. AND Sporn, B., (2001) *Building Adaptive Universities: Emerging Organisational Forms Based on Experiences of European and US Universities*, *Tertiary Education and Management*, Vol. 7 Issue 2, pp. 121-134. AND Huisman, J., (2007) «The Anatomy of Autonomy», *Higher Education Policy*, Vol. 20, pp. 219-221.

² Aghion, P. et al., (2008) *Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities*, *Bruegel Blueprint Series*, Volume V, Belgium, p.5.

³ Reichert, S. & Tauch, C., (2005) *Trends IV: European Universities Implementing Bologna*, EUA, Brussels, p.7.

⁴ Sursock, A., Smidt, H. (2010) *Trends 2010: A decade of change in European higher education*, EUA, Brussels, 2010. Retrieved from: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/EUA_Trends_2010.pdf.

⁵ Estermann, T., Bennetot Pruvot, E., (2011) *Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams*, EUA, Brussels.

⁶ Sursock, A., Smidt, H. (2010), p.18.

ської автономії (організаційна автономія, фінансова автономія, автономія в підборі персоналу та академічна автономія).

Організаційна автономія

Інституції вищої освіти у Європі працюють у рамках нормативно-правової бази, однак деталі даних регуляторних механізмів дуже різняться в плані організаційної автономії університетів. У більшості країн інституції мають відносну свободу у виборі власної адміністративної структури. Їх можливості для формування власних внутрішніх академічних структур у рамках законодавчої бази є більш обмеженими.

Разом з тим спостерігається тенденція до залучення зовнішніх учасників до інституціональних дорадчих органів, особливо коли університети мають подвійну структуру управління. Це вважається важливим елементом підзвітності і водночас слугує досягненню й інших, більш стратегічних, цілей. Справді, зовнішні учасники в органах управління університетів часто обираються, щоб сприяти створенню зв'язків з індустрією та іншими секторами (рис. 1).

Що стосується лідерства, то перехід до ректорів, які більше нагадують генеральних директорів кампаній (CEO), у низці західноєвропейських країн відбувається одночасно зі збільшенням автономії в менеджменті та з розширенням можливостей університетів щодо побудови власних організаційних структур. Проте більш традиційні моделі й досі існують, зокрема у Південній та Східній Європі, де ректор, скоріше, "перший серед рівних", який є вихідцем з внутрішнього наукового колективу та обирається ним.

Подвійні управлінські структури — з певного роду розподілом повноважень між керівними органами та зазвичай з колегією або радою і сенатом — стають, на противагу уніфікованим структурам, все більш розповсюдженими.

Порівняно з переважною більшістю європейських систем вищої освіти три країни-учасниці ATHENA мають більше регуляторних норм і обмежень у даному вимірі. Заходи, спрямовані на залучення незалежних зовнішніх зацікавлених осіб, незалежний вибір керівництва та збільшення свободи у розвитку академічних структур, по-

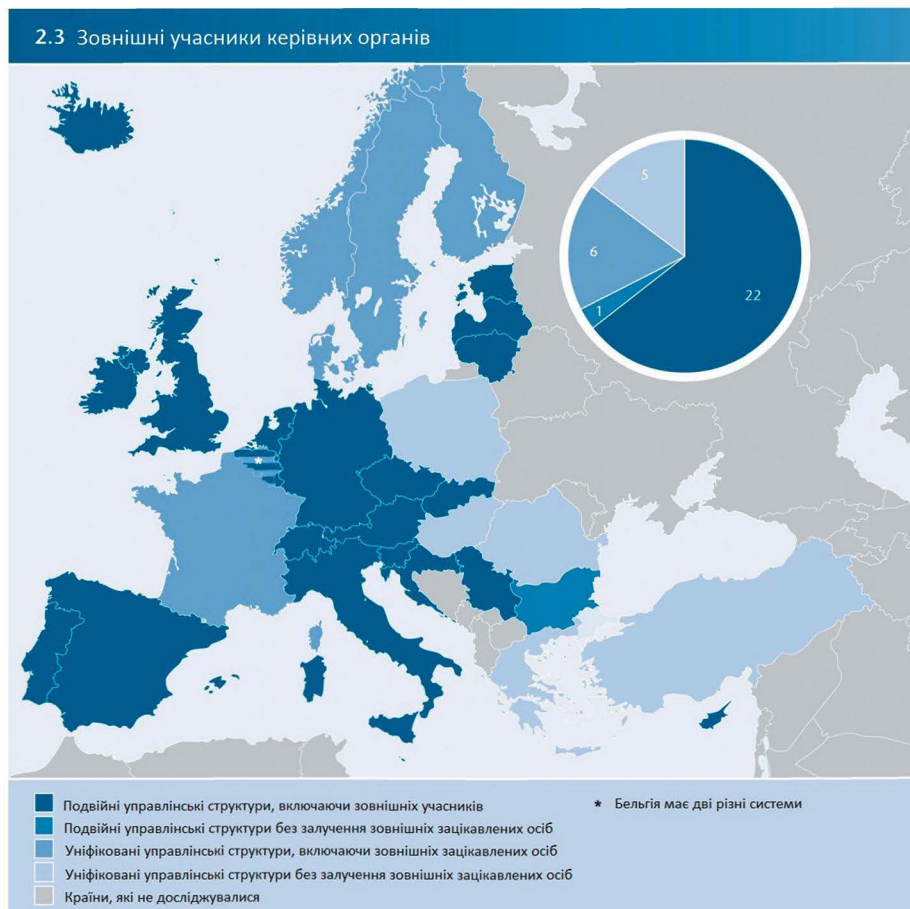


Рис. 1. Зовнішні учасники керівних органів у європейських університетах

требують особливої уваги в дальших процесах реформації у згаданих країнах.

Фінансова автономія

У більшості європейських країн університети одержують фінансування у вигляді урядових грантів. У деяких системах досі застосовуються бюджети з розподілом за статтями витрат, і через це установи не в змозі перерахувати кошти з однієї статті бюджету до іншої. Переважно така ситуація спостерігається у країнах Східної Європи та Східного Середземномор'я. У рідкісних випадках навіть грошові надходження, зароблені інституцією самостійно, суворо регулюються.

Тимчасом як університети в більшості систем можуть позичати кошти, законодавство висуває низку обмежень, особливо у Північній Європі: може бути встановлений максимально можливий розмір запозичень або вимагатися додатковий дозвіл органів влади.

Тільки в половині досліджуваних країн університетам надана можливість володіти нерухомістю. Навіть ті, що володіють своїми спорудами, не можуть на власний розсуд інвестувати у нерухомість і вільно продавати свої активи. Обмеження різняться — від необхідності одержання дозволу від уповноваженого органу до повної заборони продажу.

У багатьох європейських системах університети можуть одержувати гроші за навчання або адміністративні внески принаймні з частини студентів. Проте це не означає, що ці кошти значно впливають на ціну освіти або є важливим джерелом грошових надходжень. Здебільшого встановлюються додаткові обмеження щодо введення університетами різного роду грошових внесків як засобу одержання додаткових фінансових надходжень.

Розглядаючи всі аспекти фінансової автономії разом, можна побачити, що університети країн Західної Європи одержують більше переваг від більшої свободи, ніж їхні колеги у Східній Європі. Загалом університети Західної Європи більш автономні у використанні державного фінансування, однак, меншою мірою, якщо йдеться про оплату за навчання. Країни Східної Європи, як правило, є менш автономними у використанні державних коштів, однак, часто можуть приймати рішення про навчальні місця, що фінансуються приватними особами, та використовувати одержані в такий спосіб кошти.

Три країни-учасниці ATHENA мають подібну ситуацію в даному вимірі. З одного боку, вони мають більшу свободу в одержанні коштів від студентів, а з другого — існують обмеження на використання коштів, можливість зберігати надлишок коштів та позичати їх. Особливо наявність надмірного бюрократичного тягара в управлінні фінансами університетів значно зменшує ефективність управління наявними ресурсами.

Автономія в підборі персоналу

У багатьох країнах Європи університети набувають більшої гнучкості у вирішенні питань, пов'язаних з підбором персоналу. Зокрема, університет може самостійно, без посередництва державних органів, оплачувати роботу та (або) наймати фахівців. Однак питання заробітної плати все ще більшою мірою контролюється державою. Майже в половині досліджуваних країн усі або переважна більшість працівників мають статус державних службовців, що підкреслює стійку потребу в більш гнучких формах працевлаштування для працівників університету.

Аналіз також показує, що підходи до підбору персоналу дуже різняться — від істотного рівня свободи і до формалізованих процедур, що передбачають зовнішнє погодження, нерідко високі посадовцями даної країни. І хоч у певних випадках це може бути лише формальністю, однак, впливає на тривалість процедури прийняття на роботу і, відповідно, на здатність діяти швидко у конкурентному міжнародному середовищі підбору персоналу. Деякі середземноморські країни мають дуже мало свободи у питанні наймання персоналу, зокрема вони не можуть визначати кількість найманого персоналу, а отже, не контролюють загальну суму витрат на заробітну плату. Навіть рівень заробітної плати за кожною посадою може встановлюватися державою.

Країни-учасниці ATHENA мають більше формальної автономії в даному вимірі, ніж в інших. Утім на практиці неформальне втручання урядовців суттєво зменшує простір для маневру, що мають університети.

Академічна автономія

У більшості країн Європи університети, по суті, можуть вільно створювати власний навчальний профіль, однак залишаються обмеження в інших складових академічної автономії. Запровадження нових програм, як правило, потребує певної форми дозволу відповідного міністерства або іншого державного органу та часто пов'язано з обговоренням бюджету, що демонструє взаємозалежність різних вимірів автономії. В основному університети можуть самостійно закривати навчальні програми; тільки в деяких системах це питання необхідно узгоджувати з відповідним міністром.

У більшості країн вступ до вищих навчальних закладів є вільним для всіх абітурієнтів, які відповідають базовим умовам вступу (звичайно повна середня освіта та/або іспити на атестат зрілості). Тільки в деяких країнах університети можуть самостійно вирішувати питання щодо визначення кількості студентів, які будуть навчатися. Переважно загальна кількість місць або встановлюється державними органами, або є спільним рішенням державних органів та університету.

У третині досліджених країн університет може вільно приймати рішення щодо визначення кількості навчальних місць. Однак розподіл місць у деяких напрямках може потребувати обговорення з міністерством або визначатися процедурою акредитації.

Академічна автономія — це та сфера, де країнам-учасницям ATHENA найбільше бракує свободи. Ідеться про обмеження в кількості студентських місць, наявність важких процедур акредитації та ліцензування та особливо про необхідність включення обов'язкових предметів у навчальні програми. Реформаційні процеси мають подолати ці обмеження та заборони.

Висновок: що ще потрібно, щоб скористатися автономією?

Незважаючи на те, що рівень інституціональної свободи європейських університетів загалом зростає, деякі країни й досі надають своїм вищим навчальним закладам замало автономії, що унеможливає досягнення ними кращих результатів.

Особливо важливо підкреслити сильні взаємозв'язки між різними сферами автономії: якщо університети не мають свободи у вирішенні фінансових питань, інші виміри автономії, як наслідок, можуть бути жорстко обмежені. Тож урядовці повинні застосувати комплексний підхід до реформування, беручи до уваги всі виміри інституціональної автономії.

Разом з тим недостатній рівень фінансування може жорстко обмежити переваги інституціональної автономії. В Європі економічна криза справила величезний негативний вплив на сферу освіти, що іноді призводило й до зворотних кроків у наданій автономії університетів. В окремих системах державні діячі вирішили повернутися до прямих механізмів керування, тимчасом як скорочене державне фінансування призвело до встановлення більш жорстких форм звітності. У деяких країнах короткострокова реакція на кризу набула форми стрімкого скорочення державного фінансування, що поставило університети у дуже скрутні умови. Отже, незважаючи на те, що інституціональна автономія вкрай важлива, усю повноту її переваг неможливо здобути без забезпечення стабільного та достатнього фінансування університетів.

Низький рівень державного фінансування в усіх трьох країнах-учасницях ATHENA являє собою особливо складну проблему. Процесу реформування часто бракує належних процедур реалізації реформ та з огляду на недостатнє фінансування — належної підтримки в їх упро-

вадженні. Особливо важливим є довгострокове передбачення способів залучення коштів у сферу вищої освіти та наукових досліджень. Щоб забезпечити максимально надійне фінансування, необхідно створити збалансоване поєднання приватного та державного джерел. А з метою підвищення частки приватних коштів у фінансуванні держава повинна розробити належні механізми зі стимулювання такої участі.

Також невирішеною залишається проблема подолання великої відстані між формальною автономією («на папері») та реальною можливістю університету діяти незалежно. Суворона підзвітність зменшує автономію університету, підкреслюючи важливість знаходження балансу між інституціональною свободою та адекватними заходами зі звітності. У трьох країнах-учасницях ATHENA зменшення бюрократії у фінансовому управлінні та закупівлях стане важливим кроком у просуванні до більш ефективних систем.

Підсумовуючи, слід зазначити, що реформи у сфері управління та автономії не будуть успішними доти, доки вони не супроводжуватимуться заходами, спрямованими на розбудову інституціональних можливостей та розвиток людських ресурсів. Потреба в оперативному й ефективному управлінні та керівництві та у відновленні технічної експертизи в багатьох сферах має бути задоволена, якщо університети готові впоратися з новими вимогами, що до них висувуються. Головно, щоб це питання вирішувалось спільними зусиллями університетів та впливових урядовців.

Список використаних джерел

- Aghion, P. et al., (2008) Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities, Bruegel Blueprint Series, Volume V, Belgium.
- Clark, B., (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation, Pergamon-Elsevier, Oxford.
- Estermann, T., Bennetot Pruvot, E., (2011) Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams, EUA, Brussels.
- Estermann, T., Nokkala, T., Steinel, M., (2011) University Autonomy in Europe II: The Scorecard, EUA, Brussels.
- Huisman, J., (2007) «The Anatomy of Autonomy», Higher Education Policy, Vol. 20, pp. 219-221.
- Reichert, S. & Tauch, C., (2005) Trends IV: European Universities Implementing Bologna, EUA, Brussels.
- Salmi, J., (2007) Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets, Higher Education Policy, Vol. 20, pp. 223-242.
- Sporn, B., (2001) Building Adaptive Universities: Emerging Organisational Forms Based on Experiences of European and US Universities, Tertiary Education and Management, Vol. 7 Issue 2, pp. 121-134.
- Surssock, A., Smidt, H. (2010) Trends 2010: A decade of change in European higher education, EUA, Brussels, 2010. Retrieved from: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/EUA_Trends_2010.pdf.