## Պաշտոնաթերթ #1: Արդյունավետ կառավարման ապահովումը ՀՀ մասնագիտական կրթության ոլորտում

**Մասնագիտական կրթության ոլորտի քաղաքականության վերաբերյալ պաշտոնաթերթերի շարք**

***Հանրային քաղաքականության ինստիտուտ*** Նոյեմբեր, 2018թ

Հայաստանում մասնագիտական կրթության (ՄԿ) ոլորտում փոփոխությունների անհրաժեշտությունը մշտապես բարձրաձայնվում է քաղաքականություն մշակողների կողմից, ինչպես նաև լայնորեն ընդունվում է ակադեմիական և քաղաքացիական հասարակության շրջանում: Այս առումով, քաղաքականություն մշակողների կողմից մասնագիտական կրթության ոլորտի օրենսդրական և ոլորտը կարգավորող մեխանիզմների համապարփակ վերանայումը այլևս դասվում է բարեփոխումների առաջնահերթությունների շարքին:

ՀՔԻ-ն կարևորում է մասնագիտական կրթության ոլորտում ընթացող օրենսդրական փոփոխությունները և ներկայացնում է իր դիրքորոշումը մասնագիտական կրթության ոլորտում ընթացիկ բարեփոխությունների վերաբերյալ: ՀՔԻ-ի կողմից մշակված պաշտոնաթերթերի շարքը քննման է առնում ոլորտի առկա խնդիրները և առաջ է քաշում հիմնական սկզբունքներ, որոնք, ըստ կազմակերպության, կառաջնորդեն մասնագիտական կրթության ոլորտի փոխակերպումը:

Առաջին պաշտոնաթերթում քննարկվում են մասնագիտական կրթության կառավարման ոլորտի հիմնախնդիրները: Պաշտոնաթղթում անդրադարձ է կատարվում մասնագիտական կրթության կառավարմանը՝ որպես եզրույթ և որպես գործող շրջանակ, այնուհետև քննարկվում են ՀՀ մասնագիտական կրթության կառավարման առկա հիմնախնդիրները և առաջարկվում են 3 հիմնարար սկզբունքներ՝ անհրաժեշտ ՄԿ արդյունավետ կառավարման համար:

#### Ի՞նչ է կառավարումը մասնագիտական կրթության ոլորտում: Ինչու՞ է կարևորվում մասնագիտական կրթության կառավարման արդյունավետ մեխանիզմների հաստատումը:

Համալսարանները պարզ կազմակերպություններ չեն՝ հաշվի առնելով նրանց առաքելությունը, դերը, գործառույթները և մասնագիտական փորձը: Հետևաբար, դրանց կառավարման մեխանիզմների և մասնակցայնության հարցը ամենաարծարծվողն է մասնագիտական կրթության ոլորտում: Պատշաճ կերպով նախագծված և աշխատող կառավարման մարմինները պետք է օգնեն բուհերին՝ իրականացնելու իրենց առաքելությունը, ինչպես նաև ծառայեն որպես ճանապարհային քարտեզ` ուղղանշելով համալսարանի դերը, դիրքը և հարաբերությունը արտաքին աշխարհի հետ:

Հետևաբար, արդունավետ կառավարման համակարգը պետք է ապահովի, որ բարձրագույն կրթական հաստատությունները կարողանան անդրադառնալ հասարակության կողմից բարձրացված հարցերին ոչ միայն որակյալ և արդյունավետ կերպով, այլ նաև արդարորեն և բաց:

ՄԿ կառավարման վերաբերյալ սահմանումները ընդգրկում են ինչպես պարզագույն սահմանումներ, օրինակ՝ «իշխանությունների որոշումների կայացման իրավական հիմք՚, այնպես էլ ավելի բարդ սահմանումներ, օրինակ՝ «ինստիտուտների ներքին կազմակերպման ուղիները և գործընթացները և դրանց արտաքին կառույցների հետ փոխհարաբերությունները` բարձրագույն կրթության նպատակներին հասնելու համար՚

Այս փաստաթղթում հիմք է վերցվել Մարգինսոնի ու Կոնսիդինի կողմից (Marginson and Considine, 2000) մշակված սահմանումը, այն է՝

*Մասնագիտական կրթության կառավարումը սահմանում է բուհերի ներսում արժեքների համակարգը, նախանշում է որոշումների կայացման և ռեսուրսների բաշխման համակարգերը, վճռորոշում է նրանց առաքելությունը և նպատակները, հեղինակությունը և հիերարխիկ հարաբերությունները, ինչպես նաև եզրագծում է բուհերի, կառավարության, գործածար աշխարհի և հասարակության միջև փոխհարաբերությունները՚:*

**Կառավարման մոդելների տեսակներ**

**Պետականակենտրոն՝** բուհերը ուղիղ կերպով վերահսկվում են պետության կողմից և նրանց տրվում է քիչ ինքնավարություն: Պետությունը ուղղակիորեն համակարգում է բարձրագույն կրթության բոլոր ասպեկտները, ներառյալ ընդունելությունը, ուսումնական ծրագրերը, քննությունները, վարչարարությունը: Որակի ապահովումը, ընդհանուր առմամբ, մնում է նախարարության պատասխանատվության տակ: Պետությունը մեծ ազդեցություն ունի հետազոտության բովանդակության և ռեսուրսների հատկացման վրա: Պետություն - համալսարան կապը շատ ամուր է՝ ուժեղ հիերարխիկ կառուցվածքով (որտեղ ֆակուլտետը և այլ անդամները նշանակվում են, այլ ոչ թե ընտրվում ): Պետությունն ապահովում է ներդրումների վրա հիմնված ֆինանսավորում (օր.՝ ըստ ուսանողների քանակի) և բուհերը ունեն շատ քիչ ազատություն իրենց հայեցողությամբ օգտագործելու միջոցները (Ֆրանսիա, Շվեդիա, Ռուսաստան, Թուրքիա):

**Շուկայակենտրոն**` այս մոդելում ակնկալվում է, որ համալսարանները կգործեն որպես տնտեսվարող ձեռնարկություններ՝ նրանց մատուցած ծառայությունների բազմազանությունն ու որակը բարձրացնելու համար: Պետությունը համակարգ չի մշակում, այլ նպաստում է բուհերի մրցակցային և ձեռնարկատիրական գործունեությանը՝ տալով բուհերին բարձր ինստիտուցիոնալ ինքնավարություն: Պետության կողմից ֆինանսավորումը ցածր է, միևնույն ժամանակ բուհերը ունեն ֆինանսական մեծ ազատություն: Ակադեմիական և արտաքին շահագրգիռ կողմերը ակտիվորեն ներգրավված են կառավարման որոշումների կայացման գործընթացում: Որակի ապահովման առումով, պետությունը սովորաբար գնահատողի կարգավիճակ ունի (ԱՄՆ, Ավստրալիա):

**Ակադեմիական ինքնակառավարում**՝ այս մոդելը հիմնված է համալսարան-պետություն ուժեղ կապի վրա, որտեղ որոշումների ընդունումը կայացվում է ակադեմիական և պետական քաղաքականության դերակատարների միջև: Պետության դերը կարևոր է օրենսդրական և ֆինանսական հարցերում, սակայն ակադեմիական հարցերի վրա քիչ ազդեցություն ունի: Ազդեցիկ մարմինը կոլեգիալ համակարգն է, որտեղ պրոֆեսորատը կարող է արգելափակել կառավարության կամ համալսարանի կառավարման խորհրդի նախաձեռնությունները: Որակի ապահովման համակարգերը կարող են թույլ լինել, բայց փոխարենը կիրառելի է լինում ակադեմիական գործընկերային վերանայման համակարգը (Գերմանիա, Ավստրիա, Մեծ Բրիտանիա)

(Davidovitch & Iram, 2015; Dobbins & Khachatryan, 2014)

*Համաձայն այս ակնարկի՝ ՀՀ բարձրագույն կրթության մեջ առկա են պետականակետրոն մոդելի տարրերը: Ըստ հավելված 2-ի՝ 1991-2017 թվականների քաղաքականության ցուցանիշների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ Հայաստանը դեռևս հստակորեն հետևում է իր պետականակենտրոն ավանդույթներին:*

#### ՀՀ բուհերի կառավարման բարեփոխման գերակա խնդիրները

Ներկայիս Հայաստանի մասնագիտական կրթության ոլորտում ՀՔԻ-ի կողմից առանձնացվել են հետևյալ հարցերը:

#### ա. Ներկայիս կառավարման մոդելը շուկայական և ավտորիտար տարրերի համադրություն է, որը, սակայն, հակասական ուղերձ է հաղորդում համակարգային բարեփոխումների համար:

####

Հայաստանում կառավարման համակարգի բարեփոխումները՝ ինչպես ներկայիս, այնպես էլ ընթացիկ օրենսդրական նախագծային փոփոխությունները, թվում է, թե կառուցվում են շուկայական մոդելի վրա: Մինչդեռ, բուհերի ինքնավարությունն ու ինստիտուցիոնալ ազատությունը հռչակելիս, պետության հետաքրքրությունը բուհերի արտաքին և ներքին ղեկավարումը վերահսկելու գործում մնում է բավականին ուժեղ: Օրինակ՝ համալսարանի կառավարման մարմինը պատասխանատու է ռազմավարական զարգացման պլանի, տարեկան բյուջեի, ուսումնական պլանների, ուսուցման հարցերի և աշխատակազմի քաղաքականության պլանների մշակման համար: Սակայն այս ամենը պետք է արժանանա նախարարության հավանությանը, ավելին՝ համալսարանները շարունակում են առաջնորդվել նախարարության ուղեցույցներով, երբ խոսքը վերաբերում է ընդունելությանը, կրթական ստանդարտներին և պետական ու մասնավոր բուհերի որակավորմանը: Պետական բուհերի համար նախարարությունը հաստատում է նաև նրանց ներքին որակի ապահովման կարգավորումները և կարող է ստուգել վերջիններիս ֆինանսական գործառնությունները (Dobbins & Khachatryan, 2014; Kataoka, 2013a; Milovanovitch, Ceneric, & Avetisyan, 2015): Նույնը վերաբերում է նաև ռեկտորների և համալսարանի կառավարման անդամների ընտրությանն ու հաստատմանը, որոնք ևս պետք է հաստատվեն Կրթության և գիտության նախարարության կողմից (ՀՀ Կառավարություն, 2004): Չնայած նրան, որ բուհերի իրավական կարգավիճակի փոփոխությունները նպատակաուղղված էին բարձրացնելու նրանց ազատությունը ֆինանսաբյուջետային գործունեություն ծավալելու մեջ առանց նախարարության հաստատման, միևնույն է նախարարությունը իրավասություն ունի աուդիտ իրականացնելու բուհերում (OECD, 2018).

**Կառավարման կառույցների ընդհանուր նկարագիրը**

Պրյուվոթը և Էսթերմանը (Pruvot and Estermann, 2018) նկարագրում են կառավարման մոդելների հետևյալ տիպաբանությունը՝

1. **Միատարր կառավարման մոդել/համակարգ** - մեկ ղեկավար մարմինն ունի որոշում կայացնելու իրավասություն համալսարանում, իսկ մյուսը՝ միայն խորհրդատվական դեր: Մոդելը կարող է լինել կամ սենատի, կամ խորհրդի կարգավիճակով: Սենատի տիպի մարմինները զբաղվում են ակադեմիական հարցերով, սովորաբար ավելի մեծ են կազմով, ակադեմիական անդամակցությամբ: Խորհրդի տիպի մարմինները պատասխանատու են ռազմավարական ինստիտուցիոնալ որոշումների, ֆինանսական հատկացումների համար, կազմով ավելի բազմազան են և փոքր: Սովորաբար կազմված են ակադեմիական և վարչական անձնակազմից և ուսանողներից:

2. **Դուալ կառավարման մոդել**- ունի խորհուրդ և սենատ: Այս երկուսը կիսում են որոշումների կայացման լիազորությունը: Այս ուժերի բաշխման հիման վրա կարելի է առաջ քաշել դուալ կառավարման մոդելի երկու տարբերակ՝

- **«Ավանդական**» մոդելը (Ավստրիա, Մեծ Բրիտանիա, Սերբիա, Սլովակիա, Սլովենիա), որտեղ յուրաքանչյուր մարմին ունի հստակ, բայց հավասարապես կարևոր պարտավորություններ: Խորհրդին վստահված է ստրատեգիական որոշումների կայացումը, ռեկտորի ընդունումն և բյուջեի հատկացումները:

- **«Ասիմետրիկ»** մոդելը (Չեխիա, Խորվաթիա, Ֆինլանդիա, Հունգարիա, Նիդեռլանդներ, Լյուքսեմբուրգ), որտեղ իշխանության դինամիկան այնպիսին է, որ մեկ մարմինը որոշումների կայացման գործընթացում ավելի կենտրոնական դեր ունի: Նման մոդելներում սովորաբար գերակշռում են խորհուրդների տիպերը:

*Վերոնշյալ դասակարգումից ելնելով՝ Հայաստանը հարում է դուալ ավանդական մոդելին: Կառավարումը կիսվում է համալսարանի խորհրդի և գիտական խորհրդի միջև, որտեղ խորհուրդը որոշում է կայացնում ռազմավարական հարցերի, հաստատված տարեկան բյուջեի և հաստատության հաշվետվության մասին, իսկ գիտական խորհուրդը զբաղվում է ակադեմիական հարցերով, ինչպիսիք են՝ դասավանդում, հաստատության հետազոտություն և գիտական գործունեության աշխատանք*

Միևնույն ժամանակ, պետությունը իր՝ բարձրագույն կրթության կառավարման ռազմավարությունն է վարում, որով խրախուսվում է մրցակցայնությունը, ձեռնարկատիրությունը և համալսարանների շրջանում կատարողականությունն ու մասնավոր սեկտորի ներգրավվածությունը: Պետության կողմից ֆինանսական սակավ ներդրման պայմաններում (միջինը մինչև 21 տոկոս) համալսարանները դեռևս սահմանափակվում են իրենց բյուջետային և ինստիտուցիոնալ ինքնավարության մեջ և իրենց գործողությունների հաստատման համար հիմնականում մնում են պետության հայեցողության տակ:

#### բ. Քաղաքական միջամտությունը համալսարանների կառավարման համակարգային և ինստիտուցիոնալ մակարդակում խոչընդոտում է Հայաստանում բուհերի իրական զարգացմանն ու նորարարությանը:

####

Հետազոտահեն բազմաբնույթ ապացույցներ գոյություն ունեն, ըստ որոնց քաղաքական չափազանց ազդեցությունը ՀՀ բարձրագույն ուսումնական հաստատությունների արդյունավետ կառավարման լճացման հիմնական պատճառներից է (Kataoka, 2013b; Matei, Iwinska, & Geven, 2013; Milovanovitch et al., 2015; OECD, 2018; Smith & Hamilton, 2015): Իհարկե, համալսարանի արդյունավետ կառավարման և կատարողականության միջև հարաբերակցությունը պարզ և ակնհայտ չէ: Սակայն, վերը նշված հեղինակները ընդգծում են, որ Հայաստանի բուհերի բարձր կատարողականության հնարավորությունները խաթարվում են դրանց կառավարման խորհրդի քաղաքականացված լինելու և գործնականում ներկայացված անդամների քաղաքական շահերը սպասարկելու պատճառով:

Բարձրագույն կրթության ոլորտում բարեվարքության ուսումնասիրության արդյունքում Միլավանովիչը և այլոք (2015, էջ. 134) ընդգծում են համակարգում և ինստիտուցիոնալ մակարդակներում կառավարման պրակտիկայում անհարկի քաղաքական ազդեցություն գործադրելու տարբեր ձևեր, ինչպիսիք են `

* քաղաքական և պետական միջամտություն կադրային քաղաքականության և անձնակազմի հետ կապված հարցերում, այդ թվում՝ աշխատանքի վերցնելու և աշխատանքից ազատելու վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու հարցում՝ քաղաքականապես վերահսկելի կառավարման խորհուրդների միջոցով;
* պետության կողմից քաղաքական ազդեցություն ռեկտորներին աշխատանքի ընդունելու և աշխատանքից ազատելու հարցերում՝ կառավարման խորհուրդներում ունեցած ազդեցիկ ներկայացուցիչների միջոցով և (կամ) այլ եղանակներով;
* բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների կողմից գործողությունների իրականացում կամ որոշումների կայացում՝ շահերի բախման իրավիճակներում;
* փոխադարձ փոխզիջումներ որակի և ակադեմիական բարեվարքության հարցում՝ կոնկրետ անձի կամ կուսակցության նկատմամբ հավատարմության փոխարեն;
* դասախոսների՝ անօրինական կերպով աշխատանքից ազատում, ովքեր տարբեր դիրքորոշումներ ունեն կամ առարկություններ են ներկայացրել ինստիտուցիոնալ մակարդակով գործելակերպերի կամ կայացված որոշումների դեմ։

Հասկանալի է, որ կառավարման գործընթացները պետք է արմատացած լինեն ինքնավարության, հաշվետվողականության, թափանցիկության և որակի սկբզունքներում, սակայն փոխարենը կառավարման խորհուրդների գործառույթի և կազմի կանոնները նպաստում են իրենց ներկայացուցիչների քաղաքական շահերին: Կառավարման մարմինների անկախության ապահովումը թույլ կտա հաստատություններին կենտրոնանալ քաղաքական հովանու ներքո գտնվող ռազմավարական զարգացումների վրա:

#### գ. Սահմանված ներքին կառավարման մեխանիզմները խաթարում են համալսարաններում կառավարման մարմինների անկախությունը, համապատասխանությունը և արդյունավետությունը:

Կառավարման խորհրդի ներքին և արտաքին ներկայացուցիչների վերաբերյալ միասնական կարծիք գոյություն չունի: Սովորաբար պնդում են, որ ներքին անդամները ավելի լավ են պատկերացնում բուհի տեսլականը և բարձրագույն կրթության համատեքստը, ավելի լավ գիտեն իրենց համալսարանների առանձնահատկությունները և ավելի նվիրված են նրանց։ Մյուս կողմից էլ, արտաքին անդամները կարող են դիտվել որպես այս մարմինները ավելի արժեքավոր դարձնողներ (հատկապես ֆինանսների և իրավունքի ոլորտներում) ։

Ինչպես ներկայումս է հաստատված, մեծամասամբ Հայաստանյան պետական բուհերում կառավարման մարմինները լավագույնս չեն ներկայացնում բարձրագույն կրթական համակարգը թե՛ համակարգային, և թե՛ ինստիտուցիոնալ մակարդակներում, ինչպես նաև ներկայացուցչական չեն մասնակիցների տարիքի, սեռի, մասնագիտական պրոֆիլի և մշակութային կապիտալի տեսանկյունից։ Եթե ընդունում ենք, որ կառավարման մարմինները առանցքային դերակատարություն պետք է ունենան բուհի զարգացման համար, ապա նրանք պետք է ավելի ներկայացուցչական դառնան՝ ներկայացնելով իրենց քաղաքացիական, ակադեմիական և մասնագիտական համայնքները:

«Բարձրագույն կրթության մասին» օրենքի համաձայն, Կառավարման խորհուրդը կազմված է դասախոսական կազմի, աշակերտների և հիմնադիրի (այսինքն, կառավարության) կողմից հավասարապես 25% ներկայացվածությամբ, ինչպես նաև ԿԳ նախարարության կողմից նշանակված անձանց կողմից (ՀՀ կառավարություն, 2004 թ.): Բարձրագույն կրթության մասին օրենքի նախագիծը կարող է տպավորություն թողնել, որ առերեսվում է բուհերի խորհուրդների կազմի քաղաքականացվածության խնդրի հետ, քանի որ այն հաստատում է 30% մասնակցություն ակադեմիական աշխատակազմից, 30% նախարարության կողմից նշանակված ներկայացուցիչներից (գործատուներ՝ ինչպես նշվում է նախագծում) և միայն 10% ուսանողական ներկայացվածություն։ Այնուամենայնիվ, փաստաթղթի նախագիծը սահմանում է, որ խորհրդի անդամները չեն կարող քաղաքական պաշտոններ զբաղեցնել: Չնայած այդ անդամակցության կառուցվածքը կասկածի տակ է դրվում մի շարք պատճառներով:

Նախ, կառավարման ոլորտի բարեվարքությունը դեռևս վտանգվում է այն պատճառով, որ հնարավորություն է տալիս պետությանը ունենալ տեղերի առնվազն 30% (թեև այն կարող է ներառվել նաև «գործատուի» մյուս 30 տոկոսի մեջ):

Երկրորդ, ուսանողության ներկայացուցիչների ծայրահեղ ցածր թիվը (25%-ից նվազեցված լինելով մինչև 10%) անհանգստացնող է, քանի որ մասնակցային կառավարման սկզբունքը և համալսարանական ժողովրդավարացման գործընթացը տուժում են նման սցենարի մեջ:

Երրորդ, խորհրդի անդամների հմտությունների և փորձառությունների, դրանց հստակ դերերի և պարտականությունների և բարձրագույն կրթության համատեքստի պատկերացման խնդիր կա: Այս մարտահրավերները կարող են զուգակցվել ավելի քիչ ակնհայտ պատճառների հետ, ինչպիսիք են խորհրդի անդամների մոտիվացիայի բացակայությունը, պատրաստակամությունը և ժամանակը՝ ձևավորելու համալսարանների տեսլականը, առաքելությունը և ապագան, ինչը կարող է հանգեցնել խորհրդի գործունեության անարդյունավետությանը՝ ի հավելումն բարեվարքության և վստահության պակասին:

Վերոնշյալ հարցերի վերանայումը կարևոր նշանակություն ունի Հայաստանում կատարվելիք կառավարման պրակտիկայի և քաղաքականության բարեփոխումների համար: Գործող կառավարման պրակտիկաները և դրանք կարգավորող օրենսդրական դաշտը նպաստում են ակադեմիական անձնակազմի կառավարման պետական վերահսկողությանը, վտանգում են բուհերի ինքնակառավարումը, ինքնավարությունը և դրանց բարեվարքությունը:

Վերոհիշյալ խնդիրների համատեքստում ՀՔԻ-ն ստորև ներկայացնում է **երեք սկզբունք,** որոնք ուղղված են Հայաստանում բուհերի արդյունավետ կառավարումն ապահովելու համար բարեփոխումների անհրաժեշտությանը:

#### Հայաստանի բուհերի արդյունավետ կառավարման ապահովման հիմնական սկզբունքները

Հայաստանի բարձրագույն կրթության բարեփոխումների և կառավարման միջոցառումների ռազմավարությունը առաջարկվում է վարել հետևյալ հիմնական սկզբունքներով.

**Սկզբունք 1.** **Անհրաժեշտ է բարձրագույն կրթության հիմնական շահագրգիռ կողմերի հարաբերությունները կարգավորող հստակ կառավարման մոդել**, որում պետության- ակադեմիական համայնքի- բիզնեսի/շուկայի - հասարակության միջև կլինեն հստակ սահմանված և տարբերակված դերեր և պարտականություններ:

Կառավարության կողմից ներկայացված տեսլականում պետության հիմնական պարտականությունը պետք է լինի կանոնակարգերի և խթանների սահմանումը, որոնք բարձրագույն ուսումնական հաստատություններին կընձեռեն ինքնավարություն և հաշվետվողականություն: Սա նշանակում է բարձրագույն կրթության և նրա ապագայի հստակ և բոլորի կողմից կիսված տեսլականի առկայություն, բուհերի (ինչպես պետական, այնպես էլ մասնավոր) համար բարենպաստ իրավական դաշտի ստեղծում, արդյունավետ գործող որակի ապահովման համակարգի ներդնում, թափանցիկ և մատչելի հիմունքներով պետական ֆինանսավորում հաստատություններին և ուսանողներին:

**Ո՞րն է կառավարման խորհուրդների անդամների օպտիմալ քանակը:**

Կառավարման մարմնի անդամների օպտիմալ քանակի վերաբերյալ բազմազան տեսակետներ կան: Միջազգային մակարդակում կա միտում՝ նվազեցնելու համալսարանների կառավարման մարմնի անդամների քանակը: Ինչպիսի մոտեցում էլ լինի, առանցքային հարցը չպետք է պայմանավորված լինի «քանակի» գործոնով, այլ այն գործառույթներով, որոնցով գործում են այդ մարմինները՝ լավագույն արդյունքների հասնելու համար:

**Կառավարման խորհրդի օպտիմալ կազմը**

Չկա հստակ կոնսենսուս կամ ֆիքսված տեսակետ, թե ով պետք է լինի կառավարման խորհրդում: Կառավարման խորհրդի կազմի ցանկացած որոշում պետք է բխի բուհերի գործառույթներից ու նպատակներրից: Այս սկզբունքից ելնելով կառավարման խորհուրդը պետք է բաղկացած լինի այն անձանցից, ովքեր հասկանում են բարձրագույն կրթության կոնտեքստը և դինամիկան, և ում փորձն ու ունակությունները համապատասխանում են կառավարման խորհուրդներին: Դա ենթադրում է, որ կառավարման մեխանիզմները պետք է կառուցվեն տեղական մակարդակում՝ հաշվի առնելով համալսարանի պատմությունը և ապագա հեռանկարը:

**Արտաքին անդամներ կառավարման խորհուրդներում**

Նրանց նշանակելու համար կարող են լինել 4 հնարավոր տարբերակներ.

* Համալսարանները ազատ են արտաքին անդամներին նշանակել ղեկավար մարմնում (Դանիա, Ֆինլանդիա, Մեծ Բրիտանիա):
* Բուհերը առաջարկում են արտաքին անդամներ, որոնք նշանակվում են արտաքին մարմնի կողմից (Նորվեգիա):
* Համալսարանները կարող են նշանակել անդամների մի մասին, իսկ մյուսներին նշանակում է արտաքին մարմինը (Ավստրիա, Բելգիա, Ֆրանսիա):
* Արտաքին մարմինը նշանակում է արտաքին անդամներ (Էստոնիա, Հունգարիա, Ռուսաստան)

(Pruvot & Estermann, 2018)

Այս մեխանիզմի միջոցով պետք է աստիճանաբար անցում կատարել պետության կողմից խիստ *վերահսկվող* բուհական համակարգից դեպի պետության կողմից *կարգավորվող* բուհական համակարգի, որտեղ պետության դերը կսահմանափակվի մշտադիտարկմամբ և կարգավորմամբ՝ նեղ վերահսկման փոխարեն (Vught, 1993): Բարելավված կառավարման համար առաջ քաշված այս դրույթներում պետությունը պետք է ձեռնպահ մնա բուհերը դիտարկելուց որպես պետությանը ենթակա մարմին: Փոխարենը, պետական վերահսկողության մոդելը ավելի լավ կճանաչի բարձրագույն կրթության հիմնական հատկանիշները և կկարողանա խթանել համակարգում նորարար վարքագիծը:

**Սկզբունք 2. Բարձրագույն կրթության հիմնական բաղադրիչները պետք է լինեն ինստիտուտների ինքնավարությունը և հաշվետվողականությունը:**

Փաստաթղթերում ամրագրված բարձրագույն ուսումնական հաստատությունների ինքնավարությունը պետք է իրագործելի լինի գործնականում: Նվազագույնը, սա նշանակում է ապահովել բուհերի ինքնավարությունը՝ վերացնելով անհարկի քաղաքական վերահսկողությունը բուհերի կառավարման օղակներից: Համաձայն Միլանովիչի և այլոց (2015), սա առնվազն նշանակում է ձեռնարկել քայլեր, ինչպիսիք են՝ կառավարման խորհուրդներում իշխանությունների ներկայացուցիչների թվաքանակի սահմանափակումը և Կրթության և գիտության նախարարի կողմից բարձրագույն կրթության ղեկավարության լիազորությունների շրջանակի կրճատումը: Առավելագույնը, սա նշանակում է, որ պետությունը պետք է նպաստի բուհերի ինքնավարության համար նպաստավոր պայմանների ապահովմանը: Դա կներառի բուհերում անկախ կառավարման և ակադեմիական մարմինների ներկայությունը, արժանիքների վրա հիմնված ղեկավարության նշանակումը, ակադեմիական, ֆինանսական, անձնակազմի քաղաքականությունը սահմանելու ունակությունը:

Միևնույն ժամանակ, համալսարանները պետք է կարողանան ենթարկվել էթիկական և ղեկավարչական պարտավորություններին, հաշվետու լինեն իրենց գործունեության և արդյունքների, ընդհանուր կատարման և հանրային ռեսուրսների օգտագործման համար: Ըստ Salmi- ի (Fiszbein & Ringold-ում, 2010), համալսարանները պետք է հետևեն հաշվետվողականության երկու հիմնական չափանիշների, այն է՝ կրթության կազմակերպման մեջ բարեվարքությանն ու որակի ապահովմանը և ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման մեջ ցուցաբերած ազնվությանը: Գործնականում դա կպահանջի ներքին որակի ապահովման մեխանիզմների ամբողջականության ամրապնդում, կրթական արդյունքների և ծրագրերի համապատասխանության վերաբերյալ կանոնավոր հաշվետվությունների, կոռուպցիայի կանխարգելման և պատժման գործիքների առկայություն: Այս արժեքների պահպանումը կնպաստի ոչ միայն բուհերի շահերին, այլ նաև լայնորեն պետությանն ու իր քաղաքացիների շահերին:

Հայաստանում կառավարման խորհրդի կազմի և գործառույթի հնարավոր մոտեցումը կարող է հիմնված լինել հետևյալ չափորոշիչների վրա.

* Կառավարման անդամների հավասարակշռումը պետք է խթանի ինչպես ներքին, այնպես էլ արտաքին անդամների ներառական և թափանցիկ մասնակցութունը: Հետևաբար, 2017 թ. ԲԿ օրենքի նախագծում առաջարկվող անդամների թիվը հետագայում պետք է վերանայվի՝ ապահովելով բոլոր շահագրգիռ կողմերի հավասար մասնակցությունը: Կառավարության ներգրավումը պետք է լինի նվազագույն (մինչև 10%):
* Արտաքին անդամների դիմումները պետք է հաջորդեն հրապարակայնորեն տարածված գովազդին:
* Կարող է ստեղծվել նաև արտաքին մարմին, օրինակ՝ ազգային կոմիտեն, որը պատասխանատու կլինի թեկնածուների ընտրության համար՝ հիմնվելով նրանց փորձի և իրավասությունների վրա: Այս հանձնաժողովը կարող է նաև զբաղվել կառավարման խորհրդի գործառույթը գնահատելով:

**Կառավարման մարմինների գնահատման համար ստուգաթերթի օրինակ**

* Արդյո՞ք կա հստակություն և համաձայնություն կառավարման մարմնի դերի և պարտականությունների վերաբերյալ, և արդյոք ղեկավար մարմնի անդամները բավականաչափ հասկանում են բուհական դերի, առաքելության և ռազմավարության համատեքստը:
* Կան արդյո՞ք համապատասխան ընթացակարգեր կամ հաշվետվական մեխանիզմներ ՝ կառավարման մարմնի կողմից մշտադիտարկելու բուհական ուսումնական գործունեությունը:
* Կան արդյո՞ք հասարակական կյանքի իրականացման սկզբունքներ (օր.՝ թափանցիկություն, ազնվություն), որոնք դիտարկում են կառավարման մարմնի ներքին և արտաքին հարաբերությունները:
* Կառավարման մարմնի ներսում և դրա գործելաոճում առկա՞ են համապատասխան կարողություններ, լիազորություններ և համակարգեր, որոնք հնարավորություն կտան նրան պարտականությունները կատարելու:

(RIA, 2012)

**Սկզբունք 3**. **Անհրաժեշտ է բարեփոխել կառավարման մարմինների կազմը (ծավալը, ներկայացուցչությունը և այլն), նրանց վերապահված գործառույթները, գիտական խորհրդի դերը և լիազորությունները` բոլոր շահագրգիռ կողմերի մասնակցությունը խրախուսելու համար:**

Հզոր և համապատասխան կառավարման խորհուրդը կապահովի համալսարանների արդյունավետ կառավարումը և կնպաստի նրա երկարաժամկետ կայունությանը: Հետևաբար, ներքին և արտաքին կառավարման մարմինների անդամների նշանակումը, այդ թվում խորհրդի նախագահի պաշտոնը, պետք է կատարվի ընտրական կամ մրցութային համակարգի միջոցով (օրինակ` հանրային գովազդի միջոցով):

Ներքին և արտաքին անդամների նշանակումը պետք է հիմնված լինի նրանց փորձառության, լիազորությունների, բարձրագույն կրթության կոնտեքստի ընկալման, ինչպես նաև հաստատության առանձնահատկությունների վրա:

Բաց հասարակության գործելակերպը և սկզբունքները պետք է կիրառվեն նաև համալսարանի կառավարման համար: Համալսարանի կառավարման խորհրդի նիստերը պետք է բաց լինեն հասարակության, մամուլի համար: Առնվազն օրակարգերը, զեկույցները, ժամատախտակը պետք է հրապարակայնորեն և թափանցիկ կերպով հրապարակվեն: Դա կբարձրացնի բուհական խորհուրդների համապատասխանությունն ու արդյունավետությունը: Ավելին, կառավարման խորհրդի էֆֆեկտիվության համար կարող է ստեղծվել գնահատման համակարգ: Բարձրագույն կրթության կոնտեքստից հասկացող անկախ մարդիկ կարող են ձեռնարկել այսպիսի ստուգումներ և դրանք դարձնել հրապարակայնորեն մատչելի:

Additional comments or questions can be addressed to Anna Gevorgyan, IPP at gevorgyan.anna.k@gmail.com

Additional comments or questions can be addressed to Anna Gevorgyan, IPP at gevorgyan.anna.k@gmail.com

Առաջարկությունների և հարցերի դեպքում կարող եք գրել ՀՔԻ-ի փորձագետ Աննա Գևորգյանին հետևյալ էլ. հասցեով՝ gevorgyan.anna.k@gmail.com

#### Հավելվածներ

**Հավելված 1: ՀՀ բուհերում կառավարման մարմինների կազմը**

Ստորև ներկայացված աղյուսակները միայն ցուցիչ նպատակներով են: Տվյալները ներկայացուցչական չեն՝ հաստատությունների կողմից տեղեկատվության ոչ լիարժեքության պատճառով: Տվյալները հավաքագրվել են բուհերի կայքէջերից՝ 2018թ. հոկտեմբեր ամսվա դրությամբ:

**Աղյուսակ 1. Համալսարանի կառավարման մարմինների կազմը ՀՀ բուհերում:** Գնահատման քարտ (ադապտացված է Pruvot & Estermann-ից, 2018)

|  |  |
| --- | --- |
| Բուհ  | Կառավարման մարմնի կազմը  |
|   | Ընդհանուր թիվ | Ակադեմիական անձնակազմ | Վարչական անձնակազմ | Ուսանողներ | Արտաքին անդամներ/ նրանց պրոֆիլը | Նախագահ |
|   |   |   |   |   |   |   |
| Երևանի պետական համալսարան | 32 (8 կին, որոնցից 4-ը ուսանող) | 11 | - | 8 | 4 բիզնես9 քաղաքական գործիչներ (օր. փոխնախագահներ, վարչակազմի ղեկավարներ, նախարարական գերատեսչությունների ղեկավարներ և այլն) | Սերժ Սարգսյան (ՀՀ նախկին նախագահ) |
| Երևանի պետական բժշկական համալսարան | 32 (7 կին, որոնցից 4-ը ուսանող) | 8 | - | 8 | 10 քաղաքական գործիչներ5 բժշկական հաստատությունների ղեկավարներ | Արմեն Աշոտյան (ՀՀԿ փոխնախագահ) |
| *2018 դրությամբ փոփոխված կազմը ՝* *32*  | 8 | - | 8 | 10 քաղաքական գործիչներ 6 բժշկական հաստատությունների ղեկավարներ | Ընտրված չէ՝ 20/11/2018 դրությամբ  |
| Երևանի պետական լեզվաբանական և հասարակական գիտությունների համալսարան | 24 (14 կին, որոնցից 6-ը ուսանողներ) | 6 |  - | 6 | 9 քաղաքական գործիչ2 բիզնես, դպրոցի տնօրեն | Ավետիս Բերբերյան (ՀՀ նախագահի օգնական) |
| Երևանի պետական ճարտարագիտական համալսարան | 32 | 8 | - | 7 | 10 քաղաքական6 բիզնես | Սամվել Նիկոլյան, պատգամավոր |
| Երևանի ճարտարապետության պետական համալսարան | 32 | 8 | - | 8 | 10 քաղաքական գործիչ5 բիզնես/ ճարտարապետություն | Տարոն Մարգարյան (Երևան քաղաքի նախկին քաղաքապետ) |
| Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարան | 32 | 8 | - | 8 | 10 քաղաքական գործիչ5 բիզնես | Վաչե Գաբրիելյան (ՀՀ նախկին փոխնախարար) |

**Աղյուսակ 2.** **ՀՀ բուհերում գիտական խորհուրդների կազմը: Գնահատման քարտ** (ադապտացված է Pruvot & Estermann-ից, 2018)

|  |  |
| --- | --- |
| Բուհ  | Գիտական խորհրդի կազմը  |
|   | Ընդհանուր | Ակադեմիական անձնակազմ | Ոչ ակադեմիական անձնակազմ/ վարչակազմ | Ուսանողներ | Արտաքին անդամներ | Ուսանողների ընդհանուր թիվը | 2016-2017թթ. Ֆակուլտետի անդամների ընդհանուր թիվը |
| Երևանի պետական համալսարան | 88 | 58 | 8 | 22 | - | 11249 | 1421 |
| Երևանի պետական բժշկական համալսարան | 55 | 30 | 6 | 19 | - | 8000 | 1100 |
| Երևանի պետական լեզվաբանական և հասարակական գիտությունների համալսարան | 52 | 36 | 3 | 13 |   | 3253 | 267 |
| Երևանի պետական ճարտարագիտական համալսարան | 108 | 75 | 4 | 29 |   | 7231 | 522 |
| Ճարտարապետության և շինարարության ազգային համալսարան | 62 | 39 | 8 | 15 |  | 3269 |  |
| Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարան | 58 | 41 | 3 | 14 |   |   |   |

#### **Հավելված 2: Բարեփոխումների ընթացքում քաղաքականության ցուցանիշների** դինամիկան Հայաստանում

**Աղյուսակ 3: Բարձրագույն կրթության ոլորտի բարեփոխումների դինամիկան 1991-2017թթ.** (վերցրված է Dobbins & Khachatryan, 2014, p. 199; 2017թ տվյալները ավելացվել են հեղինակի կողմից)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1991 | 2001 | 2011 | 2017 /Բարձրագույն կրթության նախագիծ/ |
| **Օրենսդրական կարգավորումեր**  |
| Հիմնական որոշում կայացնողը  | Պետություն | Պետություն | Պետական/ / համալսարան կառավարում | Պետական / համալսարանի/ կառավարում |
| Պետական կառավարման գործիքներ | Աշխատանքային պլանավորման համակարգի նախագծում | Աշխատանքային պլանավորման համակարգի նախագծում | Լիցենզավորում, հավատարմագրում, մասնակի ֆինանսավորում | Լիցենզավորում, հավատարմագրում, մասնակի ֆինանսավորում |
| Ակադեմիական քաղաքականություն / ուսումնական պլանավորում | Նախարարություն | Նախարարություն / համալսարանի ղեկավարություն | Համալսարանի ղեկավարում / նախարարության հաստատում | Համալսարանի ղեկավարում / նախարարության հաստատում |
| Համալսարանի համար ռազմավարական նպատակների ստեղծում | Նախարարություն | Նախարարություն / համալսարանի ղեկավարություն | Համալսարանի ղեկավարում / նախարարության հաստատում | Համալսարանի ղեկավարությունը |
| Ընդունելության պայմանների կարգավորում | Նախարարություն | Նախարարություն | Նախարարությունը բակալավրի ծրագրերի, համալսարանական կառավարում մագիստրատուրայի և ասպիրանտուրայի համար | Նախարարությունը բակալավրի ծրագրերի, համալսարանական կառավարում մագիստրատուրայի և ասպիրանտուրայի համար |
| **Ֆինանսավորում** |
| Հիմնական ֆինանսավորման բազան | Պետական բյուջե (համալսարանի բյուջեները պետական բյուջեի մաս) | Պետական բյուջե / ուսման վարձեր / միջազգային դրամաշնորհներ | Պետական բյուջե / ուսման վարձեր / միջազգային դրամաշնորհներ / նվիրատվություններ / պետական հետազոտական հիմնադրամներ | Պետական բյուջե / ուսման վարձեր / միջազգային դրամաշնորհներ / նվիրատվություններ / պետական հետազոտական հիմնադրամներ |
| Պետական ֆինանսավորման մոտեցումը | Արդյունք (սահմանափակ ֆինանսական ինքնավարություն համալսարանների համար) | Արդյունք (սահմանափակ ֆինանսական ինքնավարություն համալսարանների համար) | Արդյունք (սահմանափակ ֆինանսական ինքնավարություն համալսարանների համար) |   |
| Տեղաբաշխման ռեժիմ | Ներդրումահեն (որոշ արտադրական ֆոնդեր բուհերի շրջանակներում) | Ներդրումահեն (որոշ արտադրական ֆոնդեր բուհերի շրջանակներում) | Ներդրումահեն (որոշ արտադրական ֆոնդեր բուհերի շրջանակներում) | Ներդրումահեն (որոշ արտադրական ֆոնդեր բուհերի շրջանակներում) |
| Ռազմավարական ներդրումներ | Պետության կողմից ֆինանսավորված | Պետության կողմից ֆինանսավորված | Նախարարություն / համալսարանի ղեկավարություն | Նախարարություն / համալսարանի ղեկավարություն |
| **Որակի վերահսկում**  |
| Ով է վերահսկում / գնահատում | Նախարարություն | Նախարարություն | Որակի ապահովման գործակալությունը սերտորեն կապված է նախարարության հետ | ՈԱ գործակալությունը սերտորեն կապված է նախարարության հետ |
| Երբ է որակի վերահսկումը տեղի ունենում | Ex-ante  | Ex-ante | Ex-ante | Ex-ante |

#### Հավելաված 4: Լրացուցիչ փաստաթղթեր և ուսումնասիրություններ

Estermann, Th. (2015). The State of University Autonomy in Armenia: an external analysis. <https://athena-tempus.eu/images/docs/6%20-Thomas%20Estermann%20ATHENA_Analysis%20Armenia.pdf>

Kataoka, S. (2013b). Addressing Governance at the Center of Higher Education Reforms. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/301751468218419533/Addressing-governance-at-the-center-of-higher-education-reforms-in-Armenia>

Matei, L., Iwinska, J., & Geven, K. (2013). Higher Education in Armenia Today : a focused review. Yerevan. <http://www.osf.am/wp-content/uploads/2013/11/OSF_HE_report.pdf>

Milovanovitch, M., Ceneric, I., & Avetisyan, M. (2015). Strenghening Integrity and Fighting Corruption in Education: Armenia. Yerevan <http://www.osf.am/wp-content/uploads/2017/01/Integrity-Report_ENG_PUBLISHED_16.01.2017.pdf>

OECD. (2018). Anti-corruption reforms in Armenia 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>

Smith, I., & Hamilton, T. (2015). Strengthening integrity and combatting corruption in higher education in Armenia. Risk analysis of issues affecting the integrity of the Armenian higher education system. <https://www.coe.int/en/web/yerevan/strengthening-integrity-and-combatting-corruption-in-higher-education-in-armenia>

#### Օգտագործված գրականության ցանկ

Davidovitch, N., & Iram, Y. (2015). Models of Higher Education Governance: A Comparison of Israel and Other Countries. *Global Journal of Educational Studies*, *1*(1), 16. https://doi.org/10.5296/gjes.v1i1.7556

Dobbins, M., & Khachatryan, S. (2014). Europeanization in the “Wild East”? Analyzing higher education governance reform in Georgia and Armenia. *Higher Education*, 189–207. https://doi.org/10.1007/s10734-014-9769-2

Fiszbein, A., & Ringold, D. (2010). Benchmarking the Governance of Tertiary Education Systems, 1–49.

Government of Armenia. Law on Higher and Postgraduate Professional Education (2004).

Government of Armenia. Law on Higher Education. Draft (2017).

Kataoka, S. (2013a). *Addressing Governance at the Center of Higher Education Reforms*. Yerevan: Open Society Foundations. Retrieved from https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16531/776690WP0P127300governance000final.pdf?sequence=1

Kataoka, S. (2013b). Addressing Governance at the Center of Higher Education Reforms. Retrieved from https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16531/776690WP0P127300governance000final.pdf?sequence=1

Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge University Press.

Matei, L., Iwinska, J., & Geven, K. (2013). *Higher Education in Armenia Today : a focused review*. Yerevan.

Milovanovitch, M., Ceneric, I., & Avetisyan, M. (2015). *Strenghening Integrity and Fighting Corruption in Education: Armenia*. Yerevan.

Ministry of Education and Science. (2018). Developmental Principles of Higher and Postgraduate Education. Retrieved from http://edu.am/index.php/am/documents/view/549

OECD. (2018). *Anti-corruption reforms in Armenia 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*.

Pruvot, E. B., & Estermann, T. (2018). University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In A. et all Curaj (Ed.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Springer. Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77407-7\_37

RIA. (2012). *Issues of Higher Education Institutional Governance*.

Smith, I., & Hamilton, T. (2015). *Strengthening integrity and combatting corruption in higher education in Armenia. Risk analysis of issues affecting the integrity of the Armenian higher education system*. Retrieved from https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016803073f5

Vught, F. Van. (1993). *Patterns of Governance in Higher Education - Concepts and Trends*. Retrieved from http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000962/096236eb.pdf