

Мария Иванова

БЪЛГАРСКОТО ВИШЕ ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ОБРАЗОВАТЕЛНО ПРОСТРАНСТВО - ФИНАНСОВИ ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Направен е опит да се обобщят финансовите проблеми на българското висше образование, като е анализирано състоянието му в контекста на европейското образователно пространство. Изследвано е влиянието на външни и вътрешни за страната ни фактори, формирали въздействието си от спецификата на държавата. Разгледани са факторите, които оказват най-голямо въздействие върху облика на висшето образование в България, върху провеждането на реформите в него. Анализирани са финансовите проблеми в тази област. Посочени са възможни решения и са представени доказателства, че висшето образование трябва да играе значима роля за формирането на адекватна организационна компетентност. Изследването е базирано на качествени методи.

JEL: I21; I28

В обстановка на динамични промени в ЕС висшето образование (ВО) в България трябва да играе значима роля на катализатор, като формира организационна компетентност за ефективно управление на персонала в непрекъснато променяща се среда. Можем да формулираме следната теза, която доказваме с изложените по-нататък систематизирани факти: “Необходим е нов управленски модел на ВО, който да бъде водеща стратегическа карта, включваща балансиране на показатели в четирите функционални области: финансиране; удовлетвореност на пазара на труда; мотивиран академичен и административен персонал с висока степен на ангажираност, ориентирана към резултати; качествена институционална среда, осигуряваща стойностно висше образование. Този модел може да бъде изграден на базата на дългосрочна стратегия за развитие на ВО, съгласувана с всички важни в това отношение заинтересувани страни.”

Във връзка с посочената теза си поставяме за цел да опишем текущото състояние на системата на финансиране на ВО, да анализираме проблемите и влиянието им върху цялостното му развитие в условията на формиране на европейското образователно пространство (ЕОП).

Изследването се базира преди всичко на качествени методи. Направен е сравнителен анализ на законодателни и политически документи. Анализирани са мненията на групите заинтересувани страни чрез общ преглед на публикувани в официалните медии интервюта и статии, публични дискусии, както и решенията и предложенията на различни фокус-групи за периода 1999– 2009 г. Съпоставени са мненията и предложенията на представители на академичната общност (ректори, зам.-ректори, декани, професори в частни и държавни ВУЗ), държавната и местната власт, водещи политици и други заинтересувани страни.

Тук приемаме, че заинтересуваните страни са отделните индивиди или групи, които имат законен интерес към висшето образование. Те са групирани по следния начин:

- министерства (Министерството на финансите, Министерството на образованието, младежта и науката, Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, Министерството на регионалното развитие и благоустройството), общини и търговски банки;

- Съвета на ректорите (като официален представителен орган, изразяващ общите интереси на висшите училища; даващ становища и предложения по проблеми, свързани с висшето образование и науката; изразяващ мнение по проекта на държавния бюджет в частта му за висшето образование и науката), представители на академичната общност (декани, професори и др.);

- Националната агенция за оценяване и акредитация (упражняваща контрол върху дейността на висшите училища);

- представители на работодателите от публичния и частния сектор, представители на нестопански организации, профсъюзи;

- студенти и завършващи;

- родители.

Изследвано е мнението на тези групи, като е приложен критичен подход. Цитирани са частни казуси и индивидуални мнения. Количествените индикатори са използвани, за да се определят специфичните характеристики на финансовата система на ВО, които имат най-силно взаимодействие с неговото развитие. Направен е СТИЕП и SWAT анализ на факторите, играещи основна роля за промяна в системата на ВО в България.

Изграждането на европейското пространство за висше образование е факт. Европейските министри, отговарящи за него, потвърдиха своя ангажимент за съгласуване на политиките в рамките на Болонския процес и се ангажираха за периода до 2010г. да се създаде високоразвито и конкурентоспособно ЕОП. Развитието на Болонския процес до голяма степен определя целите за реформа в българското висше образование.

България заявява своята ангажираност към този процес още през 1999 г. чрез подписването на Болонската декларация. Така станахме една от страните, приели предизвикателството да изградят "европейска зона на висшето образование" и Общ европейски пазар на висше образование.

Висшето образование играе важна икономическа роля - да подпомага: икономическия растеж на страната, разпределянето на благата и социалната активност.

Във връзка с изпълнението на тези задачи е необходимо секторът на висшето образование:

- да бъде достатъчно голям, с високо качество и да съответства на условията на бързо променящата се външна среда;

- да предоставя широк достъп, възможности за придобиване на повече от една квалификация, развитие на умения за учене през целия живот. Няма страна, която може да си позволи да загуби таланти;

- да поддържа ефективни висши учебни заведения, осигуряващи високо качество на образованието.

Реформата във висшето образование и привеждането му в съответствие с европейските измерения са свързани с финансова обезпеченост на висшите учебни заведения, както и с адекватно осигуряване на материални, технологични, финансови и човешки ресурси. Държавният бюджет не е в състояние да отговори на тази значително повишена потребност от ресурси. Без тяхното ефективно разпределение, без осигуряване на допълнителни източници на средства, без ново мениджърско мислене, развивано в самите висши училища, без нужната мотивация на академичната общност и студентите за активно участие в процеса на промени, без ангажираност на всички заинтересувани страни от ВО, останалите компоненти на реформата остават неефективни.

Основните предизвикателства пред българското висше образование днес произтичат от влиянието както от вътрешни за страната ни, така и от външни фактори.

В съвременната сложна икономическа и социална среда рязко нараства ролята на човешкия капитал и образованието като средство за формирането му. Неоспоримо е, че хората се оказват в центъра на промените и са важен фактор за успеха на бизнеса и развитието на нациите. Компаниите и нациите, намерили подходящата система за управление, в която се използва потенциалът на персонала (включваща умението да се печели конкурентно предимство чрез стратегия за управление на човешкия ресурс), ще изпреварват своите конкуренти. Демографските фактори и глобализационните процеси оказват сериозно влияние върху развитието на икономиката на ЕС и България. Работната сила остарява и хората раждат малко деца. Талантът и лидерството вече са все по-оскъдни, организациите - все по-глобални, а емоционалната издръжливост става все по-важно умение. Затова Лисабонската стратегия поставя пред ЕС амбициозната цел да превърне европейската икономика в най-конкурентната, основаваща се на знанието. Постигането на тази цел изисква изключително внимание към осигуряването на подходящо образование и професионално обучение за повишаване заетостта на работната сила. Във връзка с това ефективното инвестиране в сферата на ВО в България трябва да се превърне в приоритет на държавата. Качество, достъпност и ефективност са основни приоритети на европейската реформа в този аспект. Това изисква сериозни и добре планирани финансови инвестиции, както и адекватни промени в системата на финансиране на висшето образование.

Българското правителство се ангажира с различни цели, вкл. постигане на устойчив икономически растеж, оптимално разпределение на богатата, социална политика, свобода и сигурност. Висшето образование е релевантно към посочените цели (има пряко отношение към тях), но то има и други важни специфични цели, в т.ч. формиране на знания. За да подпомага икономическия растеж, секторът на ВО трябва да бъде достатъчно голям, с високо качество и гъвкав към бързо променящия се външна среда; за да се

подкрепят целите, свързани с разпределението на блага и социалната активност, е необходим равен достъп до ВО. Тези цели не са спорни. Едно обаче е сигурно - необходимостта от оптимална (нито по-голяма, нито по-малка) университетска система изисква по-задълбочено съвместно обсъждане от страна на заинтересуваните.

Връзка между висшето образование и националните икономически резултати

В миналото ВО е съществувало, за да упражнява знанията в полза на интелектуалния елит на средната класа. То не е имало отношение нито към индивидуалните възможности за израстване, нито към националната икономическа ефективност. Днес пред висшето образование се поставят освен традиционните и нови цели. Като важни се отчитат едновременно както индивидуалните цели на студента за реализация в живота, така и тези, свързани с икономиката на страната.

Има три аргумента в полза на твърдението за необходимата връзка между висшето образование и националните икономически резултати.

Първо, човешкият капитал. Той винаги е бил важен, но днес е по-важен отвсякога. В информационната епоха залог за успех е умението да се мобилизират компетенциите на персонала и да се мотивират хората за постоянно усъвършенстване на процесите, на качеството и подобряване на ответната реакция за разрешаване на поставените задачи. За да се докаже тази гледна точка, може да се използва конвенционалната формула на производствената функция:

$$Q = F(K, L, M),$$

където изходът Q (производителността) е свързан с входящите капитал (K), труд (L) и суровини (M) чрез производствената функция F (Thurow, 1996).

Имайки предвид тази формула, представяме следните разсъждения в исторически план:

- През XIX век достъпът до суровини (M) е критичен момент. Почти всички големи фирми в САЩ са затруднени с доставката и осигуряването на суровини. Днес добавена стойност се осигурява от различни източници – например материалните компоненти на компютрите са тривиална част от разходите; при производство на автомобили разходите за стомана са по-малко, отколкото за електрониката.

- Исторически страните с по-големи капиталови запаси (K) са по-богати, тъй като могат да инвестират повече от по-бедните и по този начин техният капитал се увеличава допълнително. Сега при капиталовите пазари по целия свят вътрешните инвестиции са по-малко ограничени от вътрешните спестявания - например инвестициите на предприемачите в Тайланд не са ограничени от местните вътрешните спестявания, тъй като могат да се заемат от други места.

• Технологиите (функция F) остават критичен фактор, определящ относително икономическите постижения. Исторически погледнато, те са били свързани с конкретни държави, а в наши дни информационните и комуникационните технологии позволяват разпространението на иновациите със светкавична скорост във всички страни.

Така днес F, K и M са по-малко важни за икономическата ефективност, отколкото в миналото. Променливата L (труд) има все по-голямо значение.

Накратко, комбинацията от технологичния напредък и международния конкурентен натиск прави образованието по-важен източник на икономически резултати от всякога.

Второ, развитието на технологиите. Новата оперативна среда в информационната епоха се характеризира с интегриране на бизнес-процесите - тясна специализация на дейности, свързани с производството, снабдяване, продажби, маркетинг и технологични процеси. Съчетават се високият професионализъм на тясната специализация с оперативността, ефективността и качеството. Избягва се неефективността на функционалната специализация, както и от влошените взаимодействия на подразделенията и удължените срокове за изпълнение. Сериозна е връзката между образованието и динамичните технологични промени:

1. Редуцират се потребностите от умения - например работата с компютри става все по-лесна, което не изисква специализирани умения.

2. Повишава се търсенето на квалифицирани работници за сметка на неквалифицирания труд.

3. Промяната е все по-динамична и бърза. Знанието има по-кратък живот и бързо остарява, така че хората трябва да притежават гъвкави умения, които могат да се адаптират към променящите се технологии. Тези промени обясняват смисъла на нуждата от висше образование в "информационната епоха", което е много по-значимо, отколкото в миналото, по-различно и многократно (в смисъл, че ще се изисква периодична преквалификация на хората).

Трето, демографските промени. Нарастващият дял на възрастните хора в много страни води до по-високите разходи за пенсии и медицински грижи. Решението е да се увеличи производството така, че да се постигне необходимото съотношение работници – пенсионери (Ваг, 2002). Ако проблемът е в оскъдната работна ръка, ефективното решение е повишаване на производителността на труда. Демографската промяна поражда необходимостта от допълнителни инвестиции както в модерни технологии, така и в човешки капитал.

Финансови аспекти на масовото висше образование

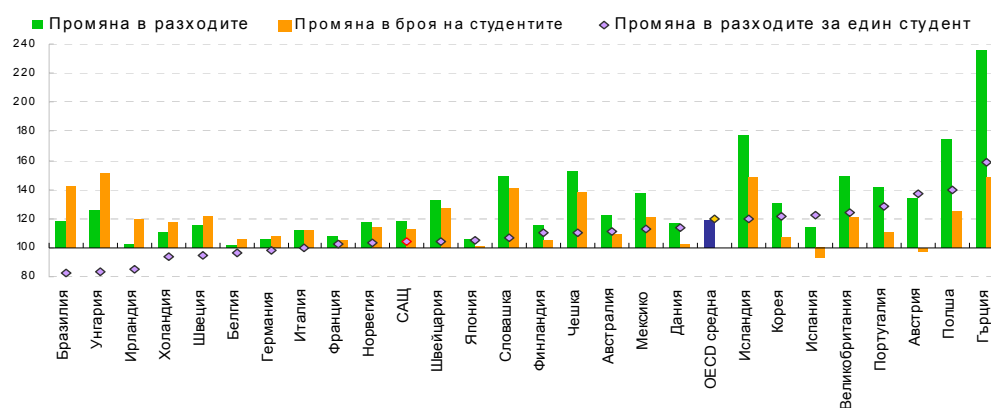
Улф (2002) анализира внимателно мненията, изказани против това висшето образование да бъде задължително. Очевидно е, че качеството и приложимото знание са важни характеристики на ВО. Равнището на разходите за ВО също е от значение, но то трябва да съответства на нуждите на студенти,

работодатели и други заинтересувани страни. Улф анализира предоставените от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) данни за напредналите индустриални държави и прави оценка на влиянието на редица променливи върху темповете на растеж, като стига до заключението, че "подобряването на човешкия капитал е един от ключовите фактори за процеса на растеж от последните десетилетия във всички OECD страни...". Тя констатира, че осигуряването на недостатъчни инвестиции за образованието и в частност за ВО, е високорискова стратегия. Въпросът за повишаване на количеството и качеството на инвестициите в образованието е сериозен. Проблемът е как да се плати за масовизирано висококачествено ВО.

Информацията, предоставена от OECD, демонстрира, че изследваните страни имат планове за разширяване достъпа до ВО (вж. фиг.1). Например за разглеждания период 2000-2005 г. за САЩ се наблюдава 63% увеличаване на броя на студентите, а за Великобритания - 43% и е в средата на диапазона (OECD средна).

България е далеч след тях, като значително изостава по броя на хората с висше образование, особено в сравнение със страните от ЕС и САЩ. Данните на НСИ сочат, че през 2008 г. едва 18% от българското население на възраст между 25 и 60 години са с висше образование. В страните от ЕС те са 57%, а в САЩ - 81%. В сравнение с 2005 г. САЩ имат ръст от 18%, а Великобритания приблизително 14%. За съжаление в България не се забелязва подобна тенденция. През 2007 г. имаме само с 1% повече висшисти, отколкото през 2006, а през 2008 г. броят на студентите се е увеличил с 1000 човека в сравнение с 2007 г.

Фигура 1
Реални промени в разходите за образователните институции на висшето образование (2000 г. = 100), 2005 г.



Източник: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social, Statistics - ISBN 92-64-05604-1 - © OECD 2009, <http://dx.doi.org/10.1787/537663801107>

Под въпрос е и качеството на нашето ВО. Средната цена на обучение на един студент в университетите в България е около 1000 лв., във Великобритания - около £ 4800, в САЩ - за държавните университети тя е около 7500 USD, а в частните - около 11 000 USD. Не можем да бъдем точни в преценката си поради различен базов норматив на субсидията за различните специалности и в допълнение различни коефициенти, по които се умножават тези базови нормативи.

Абсолютната стойност на БВП на човек в България е от 3 до 20 пъти по-ниска от тази на по-голямата част от страните-членки на ЕС (табл. 1). Това означава, че действителните средства, отделяни за образование у нас, са значително по-ниски от средните в Общността. Затова не е изненадващ фактът, че университетите в България са "сериозно безпарични", което произтича от бизнес-средата и тревожните сигнали по отношение на националните икономическите резултати.

Таблица 1

Дял на средствата, отделяни за образование в България през 2004 г., сравнени с ЕС

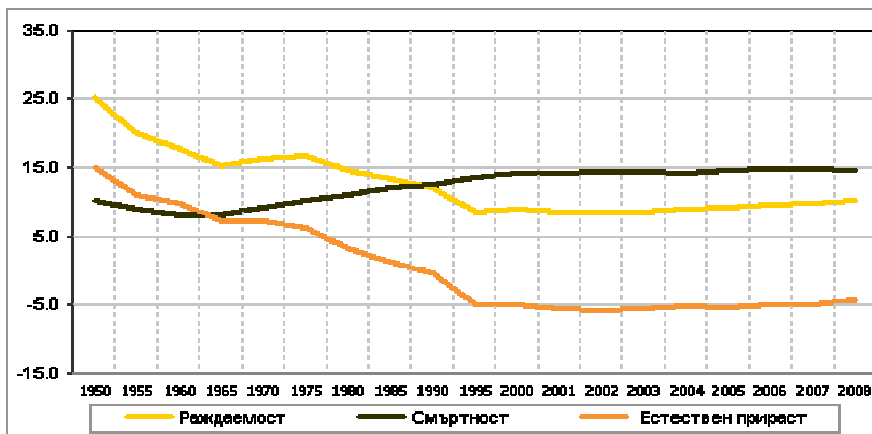
	БВП	Държавна субсидия за ВО (% от БВП)	Държавна субсидия за образование общо (% от БВП)
България	37 983.0 млн. лв.	0.57	3.83
ЕС (средно)	24 120 млрд. EUR	1.6	6.7

Източник. НСИ и Eurostat.

Обезпокоително е и влиянието на демографския фактор в комбинация с решенията на правителството (фиг. 2).

Фигура 2

Раждаемост, смъртност и естествен прираст на 1000 човека от населението за периода 1950 - 2008 г.



Източник. НСИ.

Вижда се, че разрешеният от образователното министерство прием във ВУЗ през 2009 г. е със 7000 човека повече, отколкото са зрелостниците.

Фактори от външната среда

Състоянието на ВО се определя до голяма степен от контекста, в който се развива, т.е. от социалните, икономическите, технологическите и политическите фактори (или казано накратко, СТИП факторите).

В условията на глобализация на интелектуалния пазар е необходимо ясно да разбираме границите, очертаващи привлекателността на европейското висше образование за целия свят, което съответства на привлекателността на европейските културни и научни традиции. европейското пространство за висше образование (ЕПВО) е изградено около три цикъла, всяко ниво на които има за цел да подготви студента за пазара на труда, за изграждане на компетенции и за активно гражданство.

Основното в ЕПВО е въвеждането на съпоставими образователни степени, взаимното признаване на образователните степени и квалификации, европейската система за трансфер и натрупване на кредити, европейското приложение към дипломата и осигуряване на качеството в рамките на това пространство. Болонският процес се развива по-нататък на основата на работна програма, която се актуализира при срещите на министрите на образованието на всеки две години. В тяхната декларация от Берген (2005 г.) се посочва: "Отчитайки факта, че висшето образование е пресечната точка на изследванията, образованието и иновациите, то трябва да се разглежда като ключ към конкурентоспособността на Европа. Приближавайки се към 2010 г., ние се ангажираме да осигурим на институциите за висше образование необходимата автономия за осъществяване на набелязаните реформи и признаваме необходимостта от устойчиво финансиране на институциите." Срещата на европейските министри в Прага добавя към Болонския процес нови стратегически цели до 2010 г.: развиване на системи за учене през целия живот, насърчаване на европейското сътрудничество при осигуряване на качество за съвършенство и конкурентоспособност, изграждане на активни взаимоотношения между институциите за висше образование, студентите и бизнеса.

Държавите от ЕС запазиха суверенитет по отношение на финансиране на образованието, като поеха отговорност за съдържанието на обучението и за оформянето на образователните си системи. Доказателство за това ще намерим в законите за ВО на страните от ЕС.

Университетите имат свободата сами да разработват спецификации на програмите, по които провеждат обучение, като се ръководят от общата рамка. Програмите трябва да осигуряват на студентите онези учебни възможности, които са заявени в програмната спецификация, и да гарантират качество на обучението, съответстващо на равнището на академичните стандарти в дисциплинарната област.

В Унгария е осъществен проект за единни изисквания към учебните програми и курсове, водещи до придобиването на образователно-квалификационна степен. Подобна инициатива е реализирана в Полша паралелно с реконструирането на националната система за осигуряване на качеството във висшето образование. Франция създава 5-годишна магистърска степен на обучение. Холандия усилено въвежда магистърски програми с преподаване на английски език. Германия реформира своя национален акредитационен съвет и заедно с това досега е финансирала над 400 проекта за пилотно въвеждане на бакалавърски и магистърски програми. Във Великобритания Агенцията за осигуряване на качеството предлага нова 6-степенна национална рамка на квалификациите във висшето образование.

Рамката на ЕС е водеща при определянето на насоката и приоритетите в реформата на българското висше образование. Тя поставя сериозни предизвикателства както пред автономните университети у нас, така и пред институциите за управление и координиране на системата на национално ниво.

Фактори от вътрешната среда, определящи състоянието на ВО в България

Страната ни е със слаб стопански и иновационен потенциал и е силно зависима от външна подкрепа, чуждестранни инвестиции и технологии, а икономиката е с ниска конкурентоспособност. В края на 2008 г. брутният външен дълг достига 36.6 млрд. EUR, или близо 110% от БВП, външно-търговският дефицит е 10 млрд. EUR, а дефицитът по текущата сметка - близо 25% от БВП, което е едно от най-високите равнища в Европа. Остра е необходимостта от провеждането на ефективни реформи, особено в съдебната система и държавната администрация. Жизненият стандарт на българите е най-ниският в ЕС - през 2008 г. БВП на човек от населението е съставлявал по-малко от 40 % от средното равнище в Общността. В сравнение с другите страни на Балканите средната брутна работна заплата у нас е по-висока само от тази в Албания и Косово.

При съпоставяне на данните за БВП на България и на ЕС за 2000 г. се установява, че при растеж от 10% той ще достигне този на Общността след 20 години. При запазване на досегашния ръст от 4-5% изравняване може да се очаква през следващите 70 години. При очертаващия се недостиг на работна сила, демографски срив и емиграционни процеси достигането на висок ръст на БВП през следващите 20 години може да се осигури единствено чрез сериозни инвестиции, съчетани с рязко повишаване на качеството на работната сила.

Проблемът с финансирането на ВО не е само български. Повечето страни в ЕС, както и в света, поставят акцент върху недостатъчното финансиране в тази сфера от страна на държавата, както и зависимостта от него.

Вътрешната среда у нас се характеризира с: наследена система за висше образование (вкл. финансов модел), лишена от гъвкавост и адаптивност към съвременните условия; масовизиране на висшето образование; лоши демографски тенденции, произтичащи от слаби възпроизводствени и мощни миграционни процеси.

Екстензивното развитие през 90-те години на миналия век е свързано с увеличение на броя на висшите училища, на филиалите, на студентите и на специалностите при запазване на приблизително същия академичен състав и брой хабилитирани лица. Включването в образователната система на много пенсионирани преподаватели и създаването на феномена "пътуващи преподаватели" доведе до понижаване на качеството на учебния процес. За това допринася и наследеният модел на тясното специализиране, чието преодоляване започва едва през последните години. Липсата на единство между научни изследвания и преподаване се отразява отрицателно и на качеството на преподаването, и на науката.

През 2001 г. в приоритетните за правителството цели в областта на ВО е дефинирано: "Запазването на достъпа до образование ще се постигне най-вече чрез разработване на нови принципи за финансиране на висшето образование и реформа на системата за субсидиране на висшите училища."

За тази цел трябва да се изпълнят последователно следните задачи:

- установяване на източниците на финансиране и ежегодните разходи, главни и второстепенни разпоредители, капитално строителство и собственост на ВУ;

- обсъждане на принципите на финансиране на висшето образование с академичната общност;

- определяне на необходимата издръжка на един студент по специалности;

- определяне размера на търсенето на бъдещи студентски кредити.

Резултатите от тези дейности могат да бъдат:

- разработване на цялостна система за финансиране на ВО;
- запазване на достъпа до висше образование чрез въвеждане на система за студентски стипендии и кредитиране на студентите;

- създаване на конкурентност между висшите училища при разпределението на държавната субсидия, което ще повлияе върху повишаването на качеството на образованието.

Независимо от това реформата във ВО се забавя, което оставя нереализирани значими нейни аспекти като прилагането на нова адекватна система за неговото финансиране и кредитирането на студентите. Някои от най-важните закони в тази област не са приети, а други имат нужда от поправка или преработване. Законът за кредитиране на студенти и докторанти все още не е приложен, независимо, че е одобрен в средата на 2008 и изменен в началото на 2009 г.

Всичко това води до влошаване на качеството на висшето образование, до забавяне темповете на приближаването му към европейското ВО и осигуряване на международна конвертируемост, до спад на авторитета на образователните институции и преподавателите пред обществеността.

Вече две десетилетия всички правителства в България са разработвали програми за развитие на висшето образование, като повечето са пропусkali да зложат адекватна промяна на системата за финансиране, а някои са планирали, но не са осъществили такава. Нито едно от тях обаче досега не е създадо нов закон за висшето образование и не е приело стратегия за развитие му. Някои даже отричат необходимостта от дългосрочна стратегия, като се аргументират с динамиката на промените и невъзможността да се прогнозира. Забележително е например, че от 20 политически партии, кандидатирали се за участие в изборите през 2009 г., само 9 имат в програмите си раздел за развитие на образованието - ГЕРБ, ДПС "Движение за права и свободи", Коалиция за България, НДСВ, ПП Зелените "Социал-демократи", ПП "Другата България", "Синята коалиция" "За родината - ДГИ-НЛ".

Особености на системата за финансиране на ВО в България

Законовата рамка, указваща характера на финансовата система на сектора, се определя от: Закона за висшето образование, Закона за държавния бюджет (формира субсидията за всяко държавно висше училище), Закона за кредитиране на студенти и докторанти, Закона за научните степени и научните звания, Кодекса на труда, уреждащ административните въпроси, и Закона за държавната собственост. Трябва да добавим и Закона за академичната автономия от 1990 г. (отменен през 1995 г.), както и редица поднормативни актове (наредби), които допринасят за реализиране на целите на реформата и изискванията на Болонския процес.

Първият закон, с който започва реформата - Законът за академичната автономия, имаше положително значение за развитието на висшето образование в България. Той създаде възможности за реален плурализъм в системата – бяха открити нови специалности и институти, създадох се първите частни висши училища, под въпрос бяха поставени остарелите методи на обучение, мотивирано беше развитието на инициативността и творческото прилагане на модерни методи на преподаване, беше повишена ролята на студентите в учебния процес.

Оценявайки съществуващата законодателна рамка, трябва да кажем, че тя е нестабилна, не е достатъчно ефективна и съдържа редица противоречия, които водят до сериозни проблеми. След приемането му през 1995 г. Законът за висшето образование е променен близо 15 пъти, а Стратегията за ВО все още е на етапа на проект и съгласуване.

Основните насоки, залегнали в проекта на Стратегията, представена през март 2007 г. пред ректорите на висшите училища, са масовизацията на висшето образование, продължаващо през целия живот обучение и обвързаността на висшите училища с пазара на труда. Предвиждат се и промени на модела на финансиране. Цели се постигане на по-високо качество на образованието, засилване на конкуренцията между висшите училища, както и в рамките на Европейското пространство за висше образование.

Образователното законодателство след 1995 г. предизвика радикални промени във ВО в България. То легитимира неговата демократизация и децентрализация, както и промяната във финансирането на университетите. Законът за висшето образование урежда както устройството, функциите и управлението, така и финансирането на висшето образование в Република България.

Таблица 2

Исторически аспект на системата за финансиране на ВО,
отразена в Закона за ВО

Година	Промени в Закона за ВО
1995	Дава право на ВУЗ да формират собствени фондове и да контролират тяхното изразходване; признава частните ВУЗ и техните различни начини на функциониране и институционални структури.
1996 – 1999 (променян и допълван 8 пъти)	Елиминира платеното обучение и въвежда повсеместна студентска такса.
2003 (променян 5 пъти)	Утвърждава броя на ежегодно приеманите студенти за обучение.
2004-2006 (променян 9 пъти)	Въвежда дистанционната форма на обучение и поставя условията за регулирането ѝ. Изисква учредителите на частните ВУЗ да имат правото на собственост върху недвижимите имоти, недвижимите вещи и сградния фонд. Поставя изисквания към броя на хабилитираните лица и премахва възможността за наемане на извънредни хабилитирани лица.
2007 - 2008 (променян 4 пъти)	Висше образование се придобива във висши училища, получили акредитация и създадени при условия и по ред, определени от този закон

Държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и за достъп до него, като:

1. Разработва и осъществява национална политика за развитието му и гарантира академичната автономия на висшите училища; гарантира академична, но не и финансова автономия; поема огромна несподелена с обществото и заинтересуваните страни финансова отговорност за развитието на ВО.

2. Субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове. Същевременно не мотивира студентите за прилежност, ангажираност към учебния процес и стремеж към високи резултати и успешно навременно за-

вършване на обучението. Доказателство за това е разликата между броя на приетите и броя на завършилите.

3. Създава и поддържа система за отпускане на кредити за заплащане на такси за обучение и за издръжка.

4. Предоставя имущество на държавните висши училища и осигурява данъчни и други облекчения за всички висши училища при извършване на дейностите им.

Народното събрание приема Стратегия за развитие на висшето образование, която съдържа националните приоритети и цели за неговото развитие, както и мерки за тяхното реализиране. Това право и задължение не е упражнено от Народното събрание, тъй като стратегията все още не е приета (проект от 2007 г.).

Системата на висше образование включва държавни и частни колежи и висши училища. По данни на НСИ през учебната 2008 - 2009 г. в страната има 43 държавни университета и специализирани висши училища и 10 самостоятелни колежа (без да включваме тези, които са в рамките на ВУ), а частните висши училища са 16, в т.ч. 7 университета.

Формиране на бюджета на ВУ – държавни и частни

Всеки университет е сложна организация от гледна точка на своята структура и управление. Управленският университетски екип трябва да притежава ефективни управленски умения, в т.ч. финансови способности, способности за управление на персонала и умения за стратегическо планиране - формиране и управление на бюджета. Последният е важно средство за мониторинг и контрол върху използването на ресурсите и оценка на резултатите, тъй като ресурсите на входа, разходите за трансформиране на вложенията в крайни продукти и генериране на крайни резултати формират бюджета на ВУЗ за определен срок, като финансово изражение на оперативните цели и осъществяваните дейности.

Както държавните, така и частните висши училища съставят, изпълняват, приключват и отчитат самостоятелен бюджет. Наред с формирането на общ бюджет на ВУ се разработват и бюджети на съставляващите го структурни звена. Правилата за формиране на бюджета на основните звена и филиалите се определят в правилника за дейността на висшето училище.

Финансирането на държавните университети се осъществява чрез субсидии от републиканския бюджет и собствени приходи от постъпления от дейност и такси. Субсидията от държавния бюджет осигурява средства за издръжка на обучението, за присъща на университета научна дейност и за капиталови разходи. Планирането и разпределението на средствата се базира на диференцирани нормативи по професионални направления за един студент и по броя на студентите. Тъй като нормативните разходи за обучението на един студент се изчисляват на базата на сумата за висше образование, предвидена в бюджета, а не въз основа на действителните разходи за

обучение, тази система може да се разглежда като начин за преразпределение на определени финансови средства.

В табл. 3 са отразени в обобщен вид източниците, от които се формира един примерен бюджет на държавно ВУ, и перата, по които той се разходва. Видовете разходи, които се финансират със средства от субсидия, са определени в Закона за ВО.

Таблица 3

Примерна схема на бюджет на държавните ВУ
(ЗВО, чл. 90)

Приходи	Разходи
1. Субсидия от държавния бюджет (ДБ) Субсидията за издръжка на обучението се определя въз основа на: ● диференцирани нормативи по професионални направления за един студент и диференцирани нормативи по научни специалности за един докторант, определени от Министерския съвет; ● броя на приетите в рамките на броя по чл. 9, ал. 3, т. 6, буква "а" и буква "в" студенти и докторанти; ● резултатите от оценката при акредитацията на висшето училище и неговите специалности.	1. Разходи за персонал Правилата за формиране на възнагражденията на работещите в държавните висши училища се определят с акт на Министерския съвет. ● заплати и осигуровки ● хонорари за хонорувани преподаватели
2. Допълнителни средства извън първоначално планираните	2. Разходи за издръжка на обучението (режийни разходи – вода, ток, телефон и др.). Средствата за социално-битови разходи се определят на основата на действащите нормативни актове.
3. Други трансфери от ДБ (планирани в бюджета на МОН средства за научна дейност, повишаване на качеството на образованието)	
4. Целеви субсидии: ● стипендии; ● здравноосигурителни вноски за студенти; ● социално-битово обслужване; ● основни ремонти.	
5. Собствени приходи: ● от такси – кандидатстудентски изпити, такси за обучение, магистърско обучение, чуждестранни студенти, следдипломна квалификация; ● спонсорство; ● дарения, завещания, наследства; ● научноизследователска и издателска дейност, експертно-консултантска и художественотворческа, лечебна и спортна дейност и от права върху индустриална собственост, авторски и други сродни права; ● образователни услуги административни услуги за лица, които не са студенти;	3. Научна и издателска дейност Средствата се определят в размер, не по-малко от 10% спрямо издръжката на обучението.
6. Други, в т.ч. финансова помощ от общините	5. Капиталови разходи 6. Други

На табл. 4 са отразени в обобщен вид източниците, от които се формира един примерен бюджет на частно ВУ и перата, по които той се разходва.

Таблица 4

Примерна схема на бюджет на частен ВУ

Приходи	Разходи
1. Приходи от такси – всички постъпили средства от студентски такси и административни такси.	1. Стратегическо и материално развитие
2. Приходи от външни проекти – съдържа салдата от минали периоди и реално привлечените през периода средства от външни проекти	2. Възнаграждения: 2.1. Възнаграждения на преподаватели и изследователи 2.1. Възнаграждения на административен и обслужващ състав
3. Други финансови приходи – лихви, безвъзмездно придобити активи и др.	3. Учебни програми и учебен процес
	4. Научно-издателска и международна дейност
	5. Библиотека и информационни дейности
	6. Социални дейности
	7. Административни дейности
	8. Данъци

Финансирането, в частност формирането бюджетите на двата типа ВУ - частни и държавни, се различава главно по отношение на източниците на постъпващите на входа финансови ресурси, разпределението по пера и количеството.

Държавните университети са изцяло финансово зависими от министъра на образованието, който заедно с правителството определя таксите за обучение, броя на студентите, държавната субсидия за студент и другите целеви субсидии. Това ги лишава от гъвкава финансова политика и преразпределение на приходите по разходни пера, което е характерно за частните университети.

Таксите съставляват също значително перо в приходите на университетите. До 1999 г. в тях имаше два типа студенти – такива, които не плащаха никакви такси (държавна поръчка), и други, които плащаха много високи такси (платено обучение). След 1999 г. се премина към всеобщи сравнително ниски такси за обучение, които покриват 30% от издръжката за обучение, но в малко висши училища е достигнат максимумът.

В частните университети самият университет определя таксите за обучение, които формират значителна част от приходната част на бюджетите им, но правителството оказва влияние върху приходите чрез ежегодно определяне на броя на студентите.

Другите възможни източници на приходи (спонсорство, дарения, издателска, научна дейност, участие в капиталовите пазари и т.н), са еднакви за двата типа ВУ и сумите на привлечените средства зависят от активността и инициативността на ръководните екипи, от техните мениджърски качества.

Независимо от източниците на финансиране изключително важно е наличните пари да се използват рационално. Това става чрез формирането на максимално ефективни бюджети на ВУ с цел да се осигури ефикасност, чрез релевантна връзка между ресурсите на входа и крайните резултати, както и удовлетвореност на потребителите на образователните услуги. Качественото бюджетирание означава отговорни действия, насочени към реализацията на законосъобразни цели.

Основните финансови проблеми, пред които е изправено висшето образование, са свързани най-вече с нестабилната законодателна рамка и липсата на ясна стратегия за неговото развитие. Според някои експерти проблемът се корени не толкова в обема на финансиране, колкото в модела на институционално финансиране (при който решенията са почти изцяло централизирани в ръцете на правителството, което намалява конкуренцията между университетите за подобряване на качеството на образованието), както и в нерационалното изразходване на средствата. Споделям мнението на експертите, че разглеждайки финансовите проблеми на образованието, трябва да обърнем внимание комплексно на три основни групи: източници на финансиране; равнище на финансиране (% от ВВП, заделен за висше образование) и метод на финансиране (как се разпределят средствата).

Финансовите проблемите на висшите ни училища произтичат от:

- разпределянето на държавната субсидия на базата на неадекватен на сегашните национални условия принцип, който стимулира ежегодната надпревара за финансиране на брой студентски места в университетите, както и корупция (доказана от Сметната палата през август 2009 г. чрез установени финансови нарушения на най-големите и популярни университети в България). Субсидията за издръжка на обучението се определя въз основа на: диференцирани нормативи по професионални направления за един студент, определени от Министерския съвет; броя на приетите (по чл. 9, ал. 3, т. 6, буква "а") студенти и докторанти; резултатите от оценката при акредитацията на висшето училище и неговите специалности;

- разминаването между потребностите на пазара на труда от висококвалифицирани кадри и подготовката на завършващите висшите училища в количествен и в качествен аспект. Подготвят се хора за професии, които нямат условия за реализация поради това, че придобитите знания и умения не отговарят на съвременните изисквания. Представителите на работодателите твърдят, че финансовата система на ВО при сегашната си специализация е неадекватна за развитието на националната икономика. Тя не дава възможност да се преценят потребностите, да се поставят правилните цели и

да се определят точно данъците, не отчита необходимостта българските специалисти да бъдат конкурентоспособни и на европейския пазар на труда;

- противоречията между институционалната автономия и правителствената централизация и контрол (държавните ВУ). Автономията създаде условия за формирането на многобройни филиали и специалности без осигурен капацитет. Това доведе до неефективно използване на наличните средства, само една малка част от които са инвестирани в учебния и в научно-изследователския процес;

- липсата на целенасочени усилия за осигуряване на разнообразни извънбюджетни източници за финансиране;

- отсъствието на междуинституционално сътрудничество при използването на ресурсите;

- големия брой на ВУЗ в страната. Част от университетите са малки, което оскъпява обучението и поддръжката им, влошава качеството, създава трудности при привличане на средства. Необходимо е оптимизиране на университетската мрежата, която изисква политическа воля и умело бюджетно финансиране. Наред с това е необходимо повишаване ефективността на структурата и управлението на ВУ;

- сравнително ниското съотношение “студенти/преподаватели”, което от своя страна означава учебен план с много дисциплини и голям хорариум;

- неблагоприятната възрастова структура на академичния състав.

- липсата на необходимите прозрачност, отчетност и ефективно комуникиране от страна както на правителството, така и на самото ВУ. Финансовата информация не е в достатъчна степен адекватна, ясна, пълна, точна и навременна, а също така не се използват и правилните комуникационни канали. Поддържането на добра информационна система във ВО не е стратегическа предпоставка за утвърждаването на нов модел на управление на ВУ и възможност за потребителите на образователни услуги да изберат по-качествени услуги;

- остарялата материално-техническа и информационна база и др.

В своята съвкупност тези фактори намаляват качеството и конкурентоспособността на българското висше образование.

Финансиране на висшето образование - възможни решения

1. Разработване на дългосрочна национална стратегия за развитие на ВО, интегрираща балансирано интересите на заинтересуваните страни, и прилагане на балансирана система от показатели за оценка на постигнатото

Предпоставките за прилагането на метода “балансирана система от показатели за реализиране на стратегията на висшето образование” са:

- изграждане на икономиката на България като икономика на знанието с цел висок жизнен стандарт и конкурентоспособност в ЕС и целия свят;

- дългосрочна стратегия за ВО като равностоен елемент от цялостната стратегия за развитие на България;
- споделена визия за развитие на ВО от всички заинтересувани страни;
- необходимост от адекватна интегрирана система от показатели за измерване ефективността и качеството на образователната система и институции;
- желание да се експериментира с цел подобряване на изпълнението на дейностите.

Балансираната система от показатели е мощен инструмент, който може да бъде приложен за количествено и качествено измерване на изпълнението на дейностите, свързани с процеса на обучение. Тя е организирана комбинация от ключови индикатори на изпълнението, която измерва резултатите на институционално, регионално и макрониво.

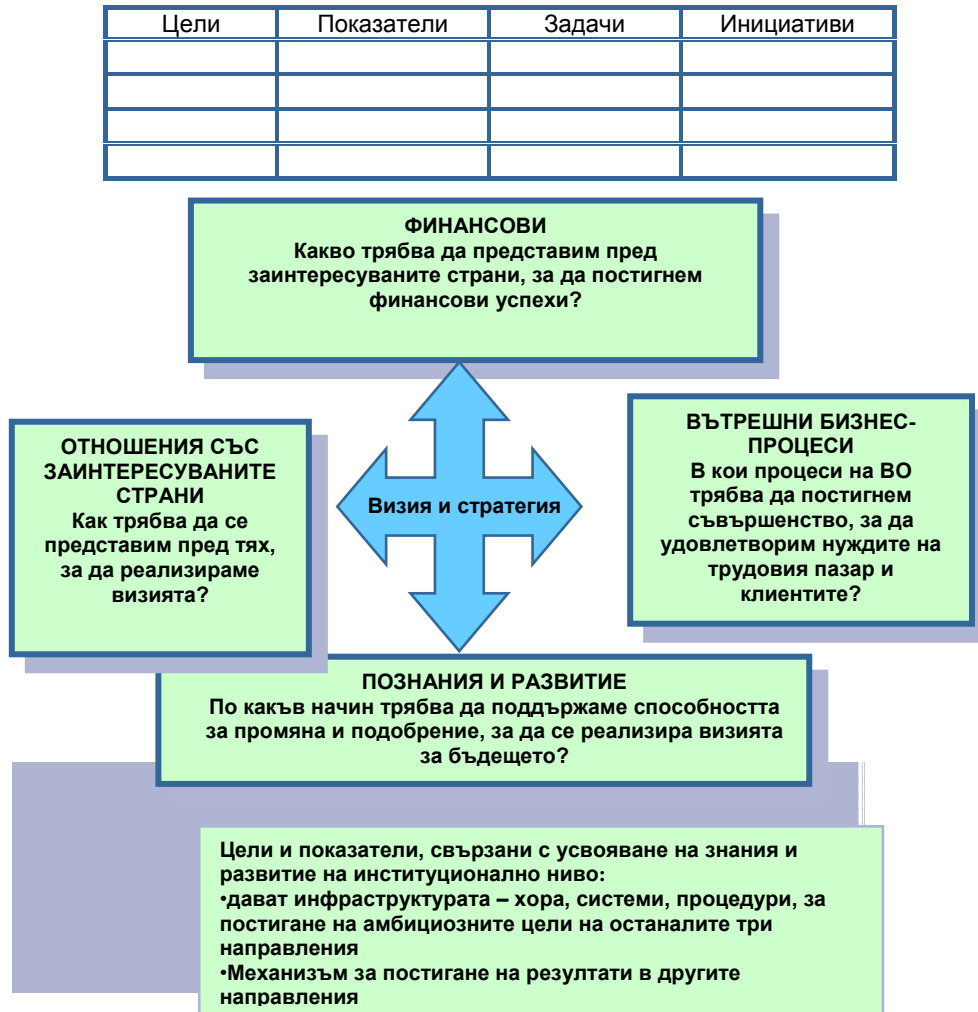
БАЛАНСИРАНА СИСТЕМА ОТ ПОКАЗАТЕЛИ =
Традиционни финансови параметри за минал период +
Оценка за бъдеща стойност на инвестиции в клиенти-потребители,
доставчици, персонал, процеси, технологии, иновации

- Като методология на стратегическото планиране тази система позволява:
- оценка на потребностите на заинтересуваните страни и ранжирането им по приоритети;
 - съчетание на финансови и нефинансови показатели;
 - адекватно, бързо и ефективно реагиране на промените в заобикалящата среда;
 - прогнозиране на резултатите чрез постоянен мониторинг и оценка на база изпреварващи индикатори;
 - планиране и развитие на човешките ресурси, заети в системата на ВО;
 - събиране и натрупване на информация, която дава възможност за задълбочени анализи, на базата на която могат да бъдат предприети адекватни действия за развитието на висшето образование като цяло;
 - лесно популяризиране на системата от планирани цели и резултати и предприемане на превантивни действия - публичност, откритост и прозрачност

Всяка от четирите перспективи на балансираната карта съдържа мерки за измерване на успеха по отношение на постигане на резултати (фиг. 3). Движещи фактори при внедряването на система от балансирани показатели са: цялостен преглед на образователната стратегия и нейното документиране; уеднаквяване разбирането на всички ръководни кадри по отношение на образователната стратегия и стъпките за постигането на целите на образованието; въвеждане на избраната стратегия в ежедневната работа. Тя провокира дългосрочно мислене и формиране на решения с дългосрочен ефект за справяне с проблеми – не само за настоящето, а с дългосрочни решения за бъдещето.

Фигура 3

Модел на 4-те перспективи (опростена схема на балансирана система от показатели за ефективност)



Показателите са не само набор от финансови и нефинансови оценки за ефективност, те възникват в резултат от йерархичен процес, насочен отгоре надолу (от правителство, ВУЗ, бизнес), ръководен от мисията и стратегията. Задачата им е да трансформират мисията и стратегията в конкретни, осезаеми цели и показатели. Непрекъснатото повишаване на добавената стойност за

потребителите на ВО на учебният процес трябва да бъде фокусирано към потребностите на студентите и тяхната реализация на пазара на труда.

2. Нарастване на бюджетните разходи за висше образование като:

- държавната субсидия от 0.58% от БВП да достигне средното европейско ниво от 1.6% от БВП;
- повишаване на частното финансиране, което да достигне поне 0.1% от БВП (средното ниво за ЕС).

3. Преминване от разходно-покривен принцип на бюджетиране към бюджетиране, обвързано с резултати и стратегия за подобряване на качеството, чрез прилагане на модела EFQM (модел за съвършенство - практическо средство за разработване на подходящи системи за управление и тотално качество). EFQM може да се използва като инструмент за дефиниране на рамка за функционирането на висшите учебни заведения. Тя съдържа девет критерия, пет от които засягат факторите, улесняващи четирите критерия за резултатите. Всеки от деветте критерия (лидерство; хора, политика и стратегия, партньорства и ресурси; процеси; резултати за хората, резултати за клиентите, резултати за широката общественост; ключови резултати от изпълнението) е подкрепен от голям брой подкритерии, които трябва да се вземат под внимание в процеса на оценяване.

4. Привличане на допълнителен целеви финансов ресурс от бизнеса на базата на конкурсен принцип и създаване на обществени фондове за образователни и научни цели с активното участие на професионалните общности за проектно-конкурсно (грантово) финансиране.

Световната практика показва, че основният фактор за развитие на икономиката на знанието са инвестициите на фирмите в изследванията и създаването на нови продукти. Например London Business School в приходната част на бюджета си за 2009 г. отчита 12% постъпления от други източници и 4% - от изследователски грандове и договори. Необходимо е да се създадат стимули за бизнеса да инвестира в университети и изследователски центрове.

5. Привличане на допълнителен финансов ресурс от фондовете на ЕС, фондации, секторни и оперативни програми.

• Структурни фондове (СФ) е обобщаващото наименование за няколко различни фонда, създадени по различно време и с различна цел от ЕО/ЕС. Всеки от тях има своя специфична област, макар че работят съвместно. Обхватът на това понятие се променя в хода на времето. За периода 2007-2013 г. то обхваща два фонда - Европейския фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд.

• Европейският социален фонд има за цел да подобри трудовата заетост и възможностите за работа в ЕС. Една от областите, в която той оказва помощ на действията на държавите, е засилване на човешкия капитал чрез реформа на образователните системи и изграждане на мрежа от учебни заведения.

• Кохезионният фонд, макар и много сходен, не се причислява към СФ - той винаги се споменава отделно в допълнение към тях.

- Черноморският тръст за регионално сътрудничество има дългосрочни цели: да възроди доверието в публичните институции; да утвърди гражданското участие в демократичния процес; да укрепи критична мрежа от институции, свързващи държавата с обществото; да насърчи регионалните и трансграничните връзки в публичния, частния и неправителствения сектор.

- Балканският тръст за демокрация насърчава трансграничното сътрудничество в Югоизточна Европа и изграждането на мрежи и обмен на добри практики.

- Фондация “Ивънс” работи за конструктивно обогатяване на европейското образователно пространство чрез признаване и зачитане на различията, както и стимулиране на межкултурното образование и науката.

- Фондация “Чарлз Стюарт Мот” декларира (за България) готовност да подкрепя нови инициативи, които мобилизират финансови и човешки ресурси за гражданска активност.

- Секторна програма “Еразъм” е насочена към повишаване качеството на висшето образование. Тя спомага за изграждането на европейското пространство за висше образование и насърчава иновативните процеси и трансфера на знания и технологии във ВО.

- Секторна програма “Леонардо да Винчи” посредством транснационалното сътрудничество повишава качеството на професионалното образование и обучение, поощрява иновациите и разпространението на добрите професионални практики и системи в Европа.

- “Темпус IV” стимулира реформата във ВО посредством международно университетско сътрудничество.

- Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” работи за подобряване на условията за равен достъп до образование и обучение и за засилване на мотивацията за включване в образователния процес.

6. *Актуализация и хармонизация на законовата и подзаконовата база в образованието*, като се изготви и приеме:

- нов Закон за висшето образование, който да намери баланса между академичната автономия и обществената отговорност на университетите, да стимулира осигуряване на качеството и въвеждането на конкуренция между висшите училища;

- Правилник за прилагане на Закона за кредитиране на студенти и докторанти;

- оптимизиране на възможностите за приложение на Закона за насърчване на научните изследвания.

Какво предстои ?

Обемът на финансиране на висшето образование не е проблем. Началото на процеса по изграждане на стратегически партньорства е поставено. По пътя на промените трябва да се развенчаят някои митове за българското

висше образование и да се обърне внимание на проблемите на университетите, за да се промени статуквото.

Модернизирането на висшето образование е определящ фактор за бързо развиващото се общество на знанието. Отговорността за реформите трябва да остане в ръцете на компетентните органи на държавата. Държавната власт трябва да играе ключова роля в насочването на финансови средства към модернизирането на системата за висше образование. Инвестициите в образованието изискват време, за да дадат резултати. Когато определят своите приоритети при финансиране, правителствата трябва да планират дългосрочно на местно, регионално и национално равнище. Необходимо е насърчаване на култура на оценяване на ВО и ефективното използване на ресурсите. Отстраняването на финансовите пречки за достъп до образование като мярка е недостатъчна.

Висшите учебни заведения трябва да се отворят повече към нови групи студенти, да поставят ударението върху образованието и обучението през целия живот и да предложат по-широк достъп до университетското образование, тъй като това са съществени условия за посрещане на демографските и структурните промени през следващите десетилетия.

Увеличаването на броя на студентите и по-високата цена на висококачественото образование, трябва да съответства на увеличаване на публичното и частното финансиране и целевото използване на СФ.

Учебните такси трябва да бъдат не само средство за увеличаване на финансовите ресурси на учебните заведения, но и за насърчаване на отговорно поведение у студентите и родителите им към получаване на качествено висше образование.

България е постигнала формално съответствие на европейските измерения, поставени в процеса Болоня, с което показва висока степен на политическа готовност да участва активно в изграждането на европейско пространство за висше образование.

Използвана литература:

- Декларация от Берген, 2005 г., www.bologna-bergen2005.no
Закон за висшето образование.
Стратегия за висшето образование, МОН, 2007.
Barr, N. A way to make universities universal. - Financial Times, 22 November 2002, p. 21.
Bassanini, A. and St. Scarpetta. The driving forces of economic growth: Panel data evidence for the OECD countries. - OECD Economic Studies, 2001/II, N 33, p. 10-56.
Thurow, L. The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World. London: Nicholas Brealey, 1996.
Wolf, A. Does Education Matter: Myths about education and economic growth, London: Penguin Books, 2002.
World Banc, 2001. Educational statistics at <http://devdata.worldbank.org/ed-stats>
11.1.2010 г.