



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”

СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „Икономика и управление по отрасли”

**ИНСТРУМЕНТИ ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШИТЕ
УЧИЛИЩА, В КОНТЕКСТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА
КАЧЕСТВО**

АВТОРЕФЕРАТ

на

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор” в
професионално направление: 3.8. Икономика (Икономика и управление на отрасли –
образование, наука, иновации)

Докторант: Мартина Арабаджиева

Научен ръководител: проф. д-р Албена Вуцова

София

2017 г.

Дисертационният труд е обсъден на Разширен катедрен съвет на катедра „Икономика и управление по отрасли” при СУ „Свети Климент Охридски”, Стопански факултет на г. Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка към същата катедра, съгласно решение на Факултетния съвет към Стопански факултет, заповед № РД 20-308/04.02.2015 на Ректора на СУ.

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на изследването

Висшето образование и успешното му управление са от съществено значение за просперитета на обществото. Инвестирането в него е основен фактор за укрепване на конкурентоспособността в глобалната икономика, която във все по-голяма степен се базира на знанието. В този аспект, въвеждането на ефективен модел за управлението и развитието му е по-значимо от всякога.

Предоставяната автономия на университетите им дава възможност да разширят и разнообразят източниците си на финансиране, като отговорят и на новите социални и икономически потребности. Това предполага нов тип рационална финансова политика и управление, съпроводена с прозрачност и отчетност.

Въпросите, свързани с ефективното управление на висшето образование, са обект на интерес за всички страни членки на ЕС. В Европа започва прилагане на различни реформи за реструктуриране на публичното управление, като ключови аспекти са ефективността и оценката на резултатите постигнати от университетите. Общата тенденция е качеството и постиженията в обучението и в научните изследвания, да се оценяват чрез прилагане на различни инструменти за измерване. Тъй като тези показатели са неделима част от съвременното финансово управление на университетите необходимостта от пълна и правдоподобна информация силно се увеличава.

В европейски контекст пред финансовото управление на висшето образование се поставят няколко основни цели. Те включват мерки срещу намаляване недостига на средства и за по-ефективното им разпределение, като се акцентът е върху постигнатите, а не върху с входните параметри. Финансовият модел за разпределяне на ресурси трябва да е гъвкав и приложим към различните видове университети, да отчита дали те осъществяват научна дейност или имат друга важна социална функция като съществено регионално значение, например. Необходим е баланс между базово и конкурентно финансиране и финансиране основано на резултати, като особено внимание е насочено към постоянно повишаване на

качеството. За да се постигнат тези цели, трябва точно да се прецени ефектът на различните инструменти за финансово управление.

Като част от европейската общност България се съобразява с общите решения и стратегически цели за сектора. Специфичните за страната проблеми, свързани с липсата на достатъчно публични ресурси, ниското качество на образователната услуга и демографската криза също следва да бъдат отчетени и респективно да се търсят адекватни решения за тях. По тази причина е от ключово значение да се избере ефективен модел за разпределяне на публичните средства.

2. Обект и предмет на изследването

Предмет на изследването е модел за финансиране на висши училища, който би довел до по-ефективно финансово управление, с оглед на предизвикателствата пред страната ни – демографски, финансови, структурни и кадрови.

Обект на изследването са съвременните финансови модели на висшите училища в България и добри практики в Европа, функциониращи в динамична среда, резултат от глобалните промени в икономиката и тенденциите в сектора.

3. Цел и задачи на изследването

Целта на дисертацията е да се направи сравнителен анализ на модели на финансиране на висшето образование, като се отчетат предизвикателствата пред тях и съвременните тенденции на развитие в глобален аспект, както и да представи по-ефективен модел, стимулиращ поддържане на качеството, приложим в национален план. За да се постигне горепосочената цел, следните **задачи** трябва да бъдат изпълнени:

- Анализирание на похватите за финансиране на висше образование в страните в ЕС – добри практики.
- Оценка на системата за финансиране в България, проучване и анализ на индикатори за оценка.

- Изработване на пилотен (алтернативен) модел на финансиране на висшето образование в България, който ще създаде условия за поддържане на качество на образователната услуга.
- Анализ на ползите и негативните моменти от прилагане на модела за финансиране.

Основната работна хипотеза на дисертационния труд е, че е възможно прилагане на модел за ефективно финансово управление на висшите училища, който при разпределяне на публичните средства да влияе върху качеството на предлаганата образователна услуга.

За постигане целите на дисертацията е използван **индуктивен подход**. В началната фаза на изследването се проследява състоянието на проблема в литературата и практиката. Направен е сравнителен анализ и са идентифицирани общите тенденции и нерешените задачи, които стоят пред финансовото управление на висшето образование в Европа и в България. Приложен е **емпиричен метод на изследване** и като следваща стъпка е изградена е хипотеза и последващ теоретичен модел за разпределяне на публични средства с отчитане на качеството на образователната услуга. Основната теза е тествана чрез апробиране на предложения модел в практиката.

4. Основни информационни източници:

При подготовката и написването на дисертационния труд е направен подробен литературен обзор на съществуващата литература. Вторичните източници на информация включват данни на Статистически данни на Евростат, емпирични данни на информационната мрежа по въпросите на образованието в Европейската общност „Евридика“, Световната банка, Националния статистически институт, Министерство на финансите, Министерство на образованието и науката, статии, данни и информация от средствата за масова комуникация.

5. Аprobация на дисертационното изследване

Предложените показатели за повишаване на качеството чрез финансовото управление на висшите училища бяха апробирани в два факултета на Технически университет, София. На

база на потвърдените резултати от прилагането им от ръководството на университета бе разработен пилотен модел за подобряване финансовото управление на висшите училища в България.

б. Обхват и структура на изследването

Настоящата работа е ограничена само до анализ на финансовото управление на държавните висши училища. За целта на изследването са разгледани два от основните критерии за качество – капацитет за привличане на допълнителни средства от страна на висшите училища и качество на обучителния процес в аспектите - реализация на завършили студенти, привлекателност на университетите и осигуряване на допълнителни обучения от страна на бизнеса. Останалите сегменти не са третираны поради прекалено големия обем информация за обработка.

Дисертацията е структурирана в увод, четири глави и заключение и съдържа графики и таблици, илюстриращи съдържанието.

В първа глава са разгледани политиките за финансово управление на висшето образование и инструментите необходими за целта в Европа. Проучени са основните инструменти за директно публично финансиране, както и такова, базирано на резултати. Изследвани са и различните механизми за диверсификация на приходите.

В следващата част е направен преглед на ситуацията в България. Анализирани са методът на разпределяне на публични средства във висшите училища. Засегнат е въпросът до колко се прилагат индикатори, измерващи резултатите на висше образование в страната. Разгледано е нивото на качество и политиките за гарантирането му.

В трета глава са проследени добри практики и са обобщени качествени индикатори за оценка на висшето образование. Изведени са най-важните характеристики на ефективната система за финансово управление. Наред с разглеждането на показатели за качество на висшето образование е извършено наблюдение над връзката на примерни показатели за качество в държавните висши училища в страната.

В последната глава е изследвано подобряването на финансовото управление чрез оценка на качеството на образователния процес. Избрани са конкретни показатели и е предложен пилотен модел за финансиране на висшите училища или техни структури с оглед на предоставеното качество.

Резултатите в рамките на дисертационния труд са насочени към създаване и прилагане на модел, чрез който по-ефективно да се разпределят ресурсите между висшите училища.

Дисертацията е структурирана по следния начин:

Увод

Литературен обзор

Първа глава: Преглед и анализ на съвременни политики за развитие на висшето образование

- 1.1 Общи политики на Европейския Съюз
- 1.2 Финансови политики за развитие на транснационален обхват
- 1.3 Подкрепа на частно образование - елемент от политиката за развитие на висше образование
- 1.4 Създаване на връзка между използването на различни финансови инструменти и ефективната работа на образователните институции
- 1.5 Механизми за диверсификация на приходите
- 1.6 Изводи

Втора глава: Финансовото управление на висшите училища в България – аналитичен преглед и полезни модели

- 2.1 Общи политики на финансиране на висшето образование в България
- 2.2 Финансови политики с транснационален обхват, прилагани в България
- 2.3. Финансиране на база индикатори, измерващи резултати
- 2.4. Политика при финансиране на частните висши училища
- 2.5. Качество на висшето образование в България – състояние, проблеми, очаквания
- 2.6. Изводи

Трета глава: Перспективи за ефективно финансово управление, гарантиращо качество

- 3.1. Добри практики в европейски обхват
- 3.2. Възможни промени в системата за финансиране на висшето образование в България, в контекста на поддържане на качество на образователната услуга

3.4. Наблюдение над връзката на примерни показатели за качество в държавните висши училища в България

3.5 Изводи

Четвърта глава: Емпирично изследване на финансовото управление на висшите училища

4.1. Подобряване финансовото управление чрез оценка на качеството на образователния процес – общ подход

4.2 Резултати от приложения пилотен модел

Заключение

Библиография

Приложения

II. Основно съдържание на изследването

Увод

В увода е разгледана актуалността на проблема и е посочена необходимостта от разглеждането му. Определени са обектът, предметът на работата, както и основната ѝ цел и задачи. Отразени са рамките на изследването и неговото значение.

Първа глава: Преглед и анализ на съвременни политики за развитие на висшето образование

Общи политики на Европейския Съюз

Политиките за висше образование са обособени най-общо в четири основни направления:

- структуриране на висшето образование;
- организиране на образователни институции;

- финансиране на висшето образование;
- управление на висшето образование.

Приоритетите в сферата на образованието на национално равнище са свързани с: политика за осигуряване на ефективни инвестиции в образователната система; подобряването на резултатите за всеки сегмент (предучилищна възраст, начално, средно и висше образование), така че да се постигнат целите на Европейските стратегически инструменти; съгласуваност с нуждите на пазара на труда в т.ч., реализирането на специалистите на трудовия пазар. За да бъдат изпълнени тези цели от изключителна важност е да се подобрят политиките за финансова подкрепа във висшите училища. Затова и държавите-членки се стремят към увеличението на инвестициите като прилагат различни инструменти:

- Гъвкави модели за институционално финансиране на базата на математически модели или специфични формули;
- Споразумения за финансиране, обвързани с определени резултати от страна на образователните институции;
- Договори за конкурентно финансиране или насочване на средства към конкретни лица;
- Стимулиране на търсенето на алтернативни частни източници на финансиране.

Развитието на висшето образование изисква динамично финансиране, както и баланс между автономията на образователните институции и отговорността пред всички заинтересовани страни. Опит да се намалят ограниченията пред университетите представляват различните политики на европейските страни за предоставяне на разрешителен режим за извършване на стопанска дейност. Особено важно е, обаче, наред с разширяване на автономията на университетите да се увеличава и тяхната отчетност пред финансиращия ги орган, който най-често е държавата, т.е. необходима е прозрачност пред цялото общество при разпределяне на средствата.

Финансови политики за развитие в транснационален обхват

Инструментите за финансова подкрепа са разнообразни и европейската общност постоянно търси нови начини за намиране на алтернативни източници на средства за образователните институции. Най-често прилаганите механизми на финансовите политики в страните на ЕС са:

- финансиране на исторически принцип;
- финансиране на база бюджетна оценка;
- формули за финансиране;
- договори на база брой завършили в определено професионално направление;
- договори според националните стратегически цели;
- финансиране чрез научно-изследователски проекти на конкурентен принцип.

Що се отнася до финансовото управление, тенденцията в Европа е към по-свободен и конкурентен подход, ориентиран към резултатите на образователните институции. Методът за публично подпомагане, който всяка страна използва, е комбинация от различни компоненти.

Таблица 1: Традиционно финансиране и финансиране според резултатите

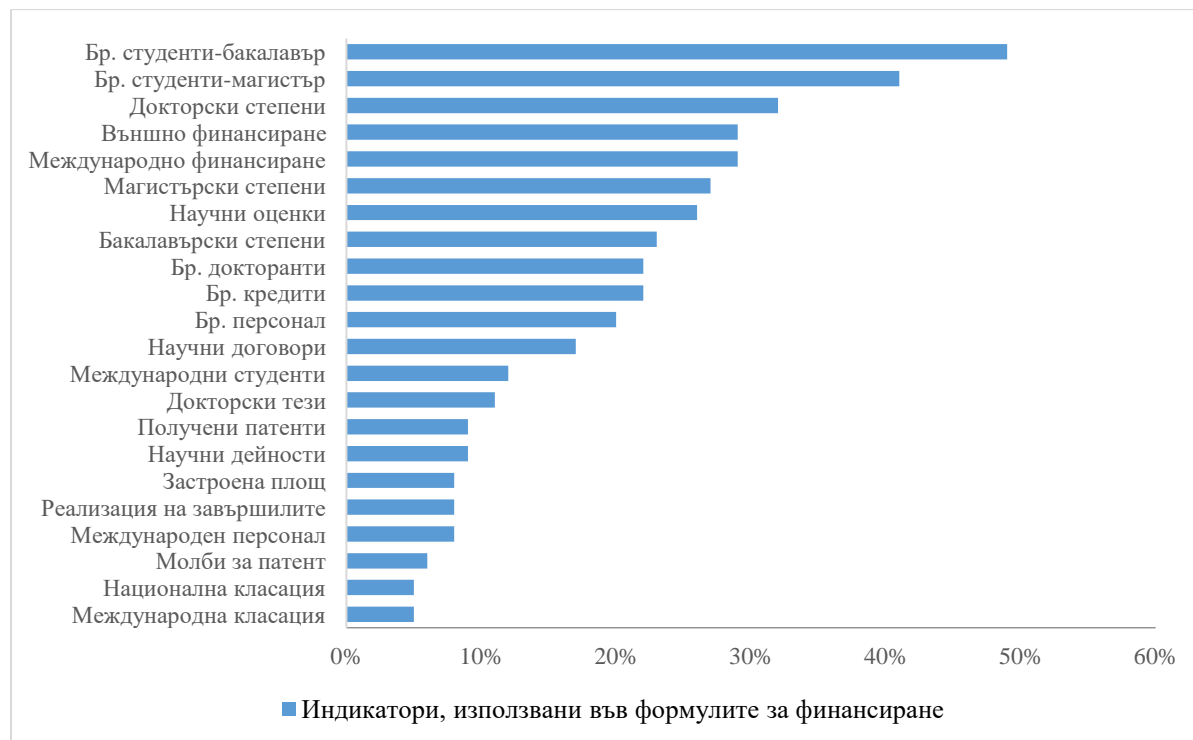
Традиционно финансиране	Финансиране базирано на резултати
<p>Договорени бюджети:</p> <p>Разпределението на публичните средства се договаря между правителството и образователната институция</p> <p>Финансиране по категории:</p> <p>Категории институции са посочени като подходящи за финансиране с определена цел, включително инфраструктура, оборудване, програми</p> <p>Формули за финансиране:</p> <p>Средствата се разпределят между институциите на база на броя на персонала или записаните студенти и разходи за един учащ.</p>	<p>Договори за изпълнение:</p> <p>Правителството сключва споразумения с институциите да ги субсидира с ресурси, обвързани с постижения базирани на резултатите – взаимно и предварително определени</p> <p>Конкурентно финансиране:</p> <p>Институции или факултети се конкурират с проекти, преследвайки поставени цели</p> <p>Финансиране на база резултати:</p> <p>Постигнатите резултати определят всички или част от средствата във формулата за финансиране, или на институциите се заплаща за дипломираните студенти или в определени специалности, или със специфични умения.</p>

Един от най-често прилаганите са математическите формулите, които разчитат на входящи критерии, определени въз основа на дейността на съответната институция. Отделните страни избират различни входящите критерии, които да включат във формулата за разпределение на средства. Основният показател е броят студенти, съобразен с относителната тежест на професионалното направление. Въпреки че е изключително

разпространен, критерият разчитащ на броя студенти, може да бъде подвеждащ. Негов недостатък е, че висшите училища са изправени пред избор на приемат повече студенти и да получат по-голяма помощ или да приемат по-малко студенти, но да запазят и/или повишат качеството на образователния процес. За провеждането на ефективна политика подобни ситуации трябва да бъдат избегнати.

Характеристики, които не са свързани с броя студенти (който гарантира някаква стабилност на получаваната субсидия) се вземат предвид много по-рядко. Настоящи политически приоритети като интернационализация и мобилност също са представени във формулите за разпределение на средства в някои държави. Външното финансиране, получено чрез договори за научни изследвания с частни партньори, средства от европейски фондове или друг тип конкурентно финансиране и дарения, често се появява под формата на показател във формулите за финансиране, които пък определят базовата субсидия, получавана от университетите. Обвързването на двата вида финансова подкрепа може да се използва като стимул за създаване на партньорства и утвърждаване на стратегиите за диверсификация на приходи.

Фигура 1: Важност на индикаторите, използвани във формулите за финансиране



Източник: *Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe*, p.30

В обобщение, математическият модел е най-често прилаганият, но не отразява напълно потребността и специфичната дейност на университетите. Той се нуждае от корективи или е необходима комбинация с други политики на финансиране.

Като метод на финансиране се използват и договори за представяне, които могат да бъдат под различна форма. По-често прилаганият подход е договорите да се основават на стратегически цели. Освен за разпределяне на бюджет, тези договори поставят принципно и стратегически цели на университетите. Също така те дават възможност за преценка на степента, до която в действителност са постигнати поставените цели. За държавната власт тези договори са мощен инструмент за управление на стратегическата политика във висшите училища. Влиянието на договорите, съсредоточени върху стратегическите цели, върху разпределянето на бюджета е различно в отделните страни. Там където те съставляват по-голяма част от субсидията, финансирането се определя след преговори. Когато договорите за постигане на определени стратегически цели са основен механизъм за разпределянето на средства, те съдържат цели, които са поставени и от висшите училища и от общата национална стратегия.

Като отделен компонент на политиката за подкрепа на висшето образование се явява научноизследователската дейност. Тя е част от обучителния процес, затова и финансирането ѝ е важен елемент от държавната политика. Методите за подкрепа на научноизследователската дейност се отличават от тези, предназначени за обучителния процес. Образователните институции в Европа използват най-разнообразни модели, които разглеждат постигнатите резултати по различни начини. Това включва средства за посрещане на разходите свързани с фундаментална или приложна научно-изследователска дейност.

Финансиране на база индикатори измерващи резултатите е сравнително нов подход. Нуждата от отчетност пред обществото налага въвеждането му, тъй като се изгражда обратна връзка и може да се следи, съответно и влияе върху резултатите и качеството на висшето образование. Тези подходи са реална база за измеримост на резултатите. Чрез тях ресурсите се разпределят между институциите с най-високи постижения, освен това

индикаторите според резултатите отразяват в по-голяма степен целите на държавната политика спрямо нуждите на институциите и стимулират по-доброто представяне на университетите.

Приблизително половината от държавите в ЕС използват такива индикатори. Те се фокусират върху нивото на успеваемост на студентите, за да се определи размера на субсидията за оперативни разходи и разходи по преподаването. Чрез този метод се насърчава конкурентоспособността, което е от изключително значение за развитието на националната образователна система. Индикаторите са различни за различните страни. Посочени са най-често прилаганите показатели, обвързани с постиженията:

- Резултати от обучението на студентите.
- Сnižаване на разходите за персонала.
- Ниво на квалификация на преподавателския екип.
- Резултати от оценката на институцията.
- Качество на инфраструктурата, управлението и услугите, предоставяни от университетската общност.

Подобни индикатори могат да бъдат и: броят студенти, които си взимат изпитите; броят кредити, които студентите са получили; броят студенти, които са завършили учебната година; дялът на студентите, незавършили първата си година, съответно и броят на отказали се.

С масовото и продължително разрастване на сектора на висше образование в Европа и света частното образование започва да играе все по-важна роля. В много страни навлизането му се появява като приложима политическа алтернатива на публичния сектор.

Създаване на връзка между използването на различни финансови инструменти и ефективната работа на образователните институции

Резултатите трябва да бъдат оценявани в контекста на ситуацията в държавата – демографска ситуация, технологично развитие, публични инвестиции във висше

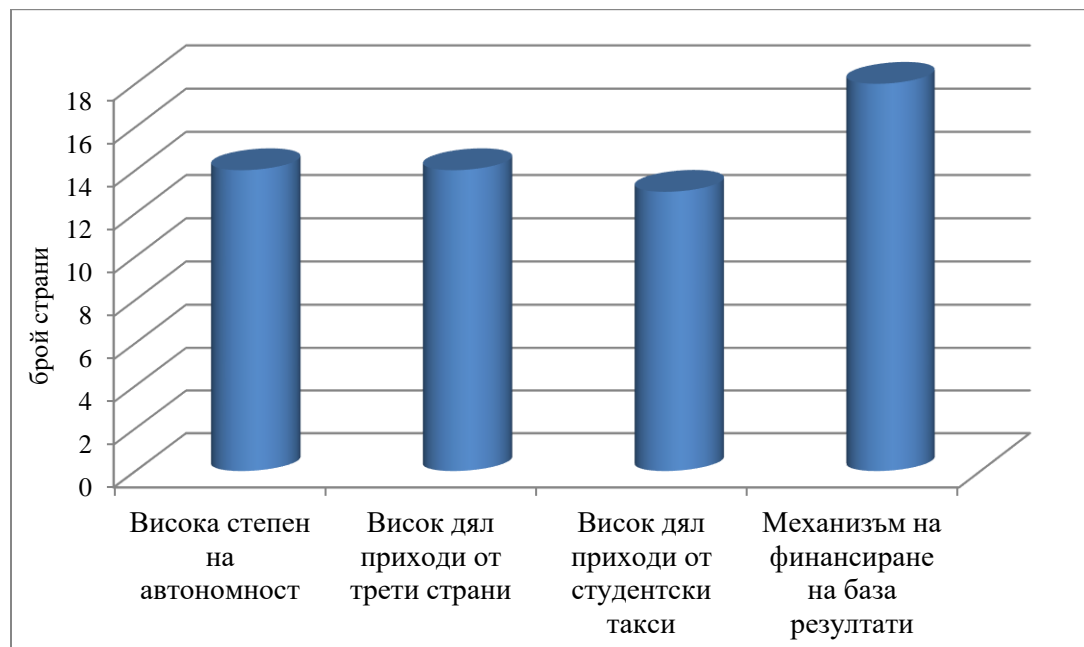
образование и научно-изследователска дейност. Основни елементи, които се отчитат по отношение на ефективността на образованието, свързани с финансовата му подкрепа са:

- качеството на образование;
- инвестициите;
- мобилността;
- успеваемостта, изразена чрез брой завършили

Що се отнася до резултатите на висшето образование, наборът от препоръки който се ползва от страните в ЕС е синтезиран в Програмата за модернизирание на системите за висше образование в Европа, (последната е обновена през септември 2011 г.). Посочените аспекти са пряко свързани с финансирането на образованието:

- осигуряване на финансова автономия;
- насърчаване на партньорство с бизнеса;
- отделяне на 2% от БВП, за да се преодолее недостигът на финансиране;
- реструктуриране на студентските такси и на системата за подпомагане на учащи;
- ориентиране на финансирането в по-голяма степен към изходящите отколкото към входящите критерии;
- проучване на баланса на същинското и конкурентно финансиране;
- преносимост на студентски помощи.

Фигура 2: Успеваемост по Програмата за модернизирание на висше образование



Източник: авторът

За да се постигнат набелязаните цели, в Програмата за модернизирание на системите за висше образование в Европа за образователните институции най-често се приложими следните политики: финансова автономия; финансиране от трета страна; степен на ориентираност към финансиране на база резултати; конкурентно проектно финансиране на научно-изследователска дейност;

Почти всички северни страни членки на ЕС, както и асоциираните с тях, водят образователна политика, която се доближава изключително много до Програмата за модернизирание на системите за висше образование в Европа и инвестират много публични средства във висшето образование. В системите на висше образование, където финансирането е основано на формули, отчитащи броя на приетите, но и на успешно реализираните завършили студенти, постиженията са високи.

Много страни преразглеждат финансовата си политика по отношение на системата на висше образование и на база на това са реализирали различни реформи. По време на финансовата криза правителствата осъзнават, че недостатъчният държавен бюджет не

може да посрещне финансовите изисквания на разрастващата се образователна система. Тази ситуация налага използването на нови финансови инструменти за управление, както и диверсификация на приходите за провеждане на успешна политика.

Механизми за диверсификация на приходите

Една от съществените препоръки на релевантните европейски структури е висшите училища да поемат отговорност за финансовата си състоятелност, включително да пристъпят към диверсификация на приходите, което самите те да инициират. За образователните институции основна причина за стратегическото търсене на нови ресурси е и желанието да ограничат риска. При тези условия разработването на допълнителни източници на финансиране се превръща в изискване за тези университети, които искат да развият дейността си.

Стремежът към вътрешна гъвкавост се комбинира със идеята, че диверсификацията на приходите върви ръка за ръка с по-висока конкурентоспособност на национално и международно ниво. Допълнителните средства често се набират благодарение на участие в целеви програми на конкурентен принцип, независимо дали те са финансиране от публичен или частен източник.

Като допълнителен източник на средства, университетите разчитат и на създаването на спин-оф компании, които да носят приходи от търговска дейност, тези компании обаче, са с висока степен на несигурност при стартиране на нови пазарни дейности, чийто изход е неясен. Обръща се сериозно внимание на квалификацията на персонала, тъй като работата на опитните служители, с експертни знания, като това би повлияло положително върху резултатите на институцията.

Фигура 3: Стратегии и механизми за диверсификация на приходите



Източник: *Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams*, p.60

Голяма част от управленските тела на университетите считат, че институциите функционират по начин, който е неподходящ за развитие на система за диверсификация на приходите. Университетските управляващи широко застъпват идеята, че препятствията за привличане на разнообразни източници на доходи вътре в институциите са също толкова значими колкото и външните ограничения.

Разпределението на доходи и респективно дейности, както и комуникацията на централната администрация на университета с отделните му подразделения, най-често факултети, също представлява предизвикателство, а и бариера за въвеждане на работеща стратегия за диверсификация на приходи. За повечето институции, фрагментацията на ресурси, контакти, знание и експертизи и липсата на добра координация остават важен проблем изискващ решение, и е в пряка корелация с прилагането на успешно финансово управление. Би било удачно също въвеждането на вътрешните механизми, които да подобрят ефективното разпределяне на средства.

Висшите училища трябва да подобрят и развият капацитета си за набиране на средства, чрез

конкретни действия насочени в тази посока - участие или изграждане на научни паркове, спин-оф компании, разработването на програми за обучение през целия живот, привличане на нетрадиционни групи студенти и въвеждането на нови дейности, които могат да бъдат оценени по-близко до пазарната им стойност, биха могли да бъдат печеливши за образователната институция.

Държавата притежават набор от лостове, чрез които да насърчи диверсификацията на приходи. Силният стимул да се търсят алтернативни източници може да се поддържа, ако съществуват балансиращи механизми за друг вид допълнителни държавни субсидии например чрез учредяване на специални фондове.

Изводи

В заключение могат да се направят следните изводи:

1. Общата цел, която всички страни членки си поставят е постигане на по-високо качество на висшето образование, за да е способно да отговори на предизвикателствата на XXI век и на стратегията Европа 2020.

2. Независимо от голямото разнообразие в Европа, всички системи за висше образование изграждат устойчиви модели на финансово управление. Безпрецедентната ситуация на масовизация на висшето образование е от голяма полза за обществото, но и причина за постоянно увеличаване на разходите в сектора, което налага търсене на нови финансови източници и прилагане на по-ефективни начини на управление

3. Подходящи целеви политики за подкрепа на университетите са:

- разпределение на дохода на база договори за изпълнение,
- конкурентното финансиране на проекти,
- миксиране на ресурси - публични и частни – там където това е възможно
- въвеждането на математически изрази, чрез които университетите оптимизират употребата на ресурси, тъй като се създава връзка между размера на средствата и начина, по който те се използват.

4. Успехът на университетите да провеждат ефективна финансова политика, зависи от баланса на всички фактори – широк достъп, поддържане на високо качество, мобилност на студенти и преподаватели, но и от уникалната среда, в която се развива всяко отделно училище. Необходим е постоянен мониторинг и анализ на този процес, за да се гарантира ефективно финансово управление и гарантиращо качество.

Втора глава: Финансовото управление на висшите училища в България – аналитичен преглед и полезни модели

Общи политики за финансиране на висшето образование в България

До 2000 г. финансирането на държавните висши училища се осъществява на база исторически принцип. Този тип финансиране предполага запазване на структурата на разходната част на бюджета, като за основа се взема предходен период. В следващите години този принцип се замества с нов, при който финансирането на университетите се организира на база дейността им, а основният критерий е броят студенти, които университетът е привлякъл. През 2003 г. съществуващият начин на финансово управление се доразвива чрез въвеждане на нов механизъм за разпределение на средства между държавни висши училища, който:

(а) осигурява субсидия, разчетена по целеви прием, одобрен от МОН,

(б) въвежда различни тегла на специалностите с цел да се отчитат реално направените разходи от тези университети.

Специалностите и съответните им тегла се разделят на девет основни групи. Тези тегла определят в каква степен трябва да се увеличи финансирането за един студент в съответствие с учебната област, поради необходимост да се поддържат на скъпоструващи програми. Към финансовата политика за подкрепа на университетите се отнася и нормативът за финансирането на един студент, като всяка година базовият норматив се определя от Министерския Съвет. Нормативът за издръжката на обучението на един студент за дадено професионално направление включва компонентите, които формират

общата издръжка и делът на всеки компонент в нея. Компонентът трябва да може да се индексира в зависимост от промяната на икономическите условия. Елементите не трябва да зависят от спецификата на висшето училище, а следва да са валидни за всичките висши училища, приемащи студенти по дадено професионално направление. Нормативът за издръжката на обучение е динамична величина и се формира от средства за работна заплата, средства за осигурителни вноски, средства за социално, битово и социално обслужване, средства за веществена издръжка / разходи за дейността.

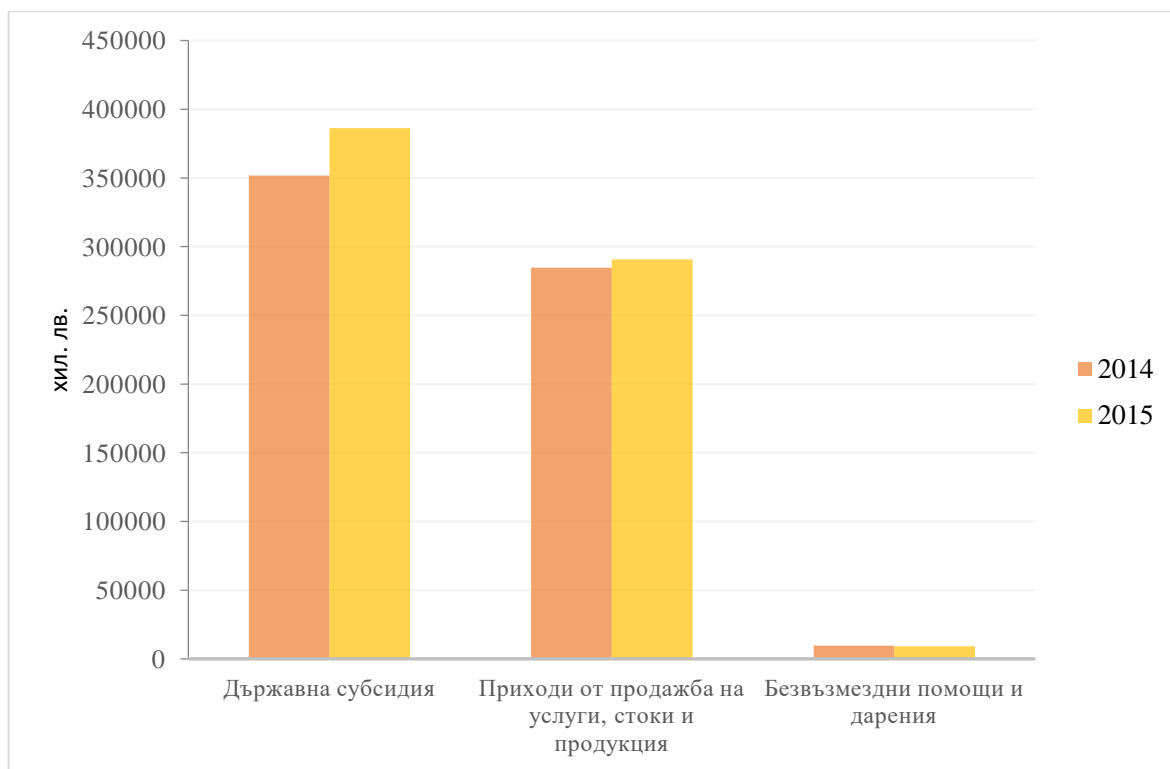
Финансови политики с транснационален обхват, прилагани в България

В последните години финансовата политика за управление на висшите училища предполага следните източници на финансови ресурси:

- Държавна субсидия.
- Финансови помощи от общините.
- Дарения и спонсорство.
- Студенти такси.
- Собствени приходи от научно-изследователска и развойна дейност.
- Различни услуги предоставяни от висшето училище.

Държавната субсидия има най-голям дял в приходите на университета, като процентът на даренията от страната и чужбина е изключително нисък. Собствените приходи обаче са от съществено значение във финансовата палитра на висшите училища. Последното нормативно решение - въвеждане на защитени специалности за част от висши училища - също осигурява допълнителен финансов приход за някои от тях.

Фигура 4: Разпределение по видове финансови ресурси



Източник: Постановление на МС №3 от 15.01.2014 г., №8 от 23.01.2015 г., МОН - Отчет ДВУ 2014 г., 2015 г.

В момента всяко висше училище съставя, изпълнява и приключва свой собствен бюджет. В рамките на определените приходи и разходи, всяка година академичният съвет преценява как те да се разпределят между основните звена и филиалите на училището. Това разпределение се извършва съгласно Правилника за дейността на висшето училище. Всяка институция за висше образование определя в какви фондове да се влагат средствата и как да бъдат разходвани. България е една от страните, в които нормативно е определено за какво може да се използва държавната субсидия (чл.90/91 от ЗВО). Приходната част се състои от държавна субсидия, финансови помощи от общините, дарения и спонсорство, събраните от студенти такси, собствени приходи от научно-изследователска и развойна дейност, както и от различни услуги предоставени от висшето училище (консултантски, административни). В случай, че в края на годината приходите надвишават разходите, съответната сума може да бъде прехвърлена за следващата, т.е. дава се право на преходен остатък.

Разпределянето на държавни средства на база диференцирани нормативи е разпространен похват. Но базовият норматив трябва да е съставен в съответствие с икономическите условия. Ако той се определя спрямо отпуснатия за висше образование бюджет и предвидения брой студенти, то средствата просто се разпределят пропорционално между университетите и не се стимулира конкурентна среда за развитието им. Анализът показва, че публичните разходи съставляват съществена част от ресурсите на висшите училища, като обаче и собствените им приходи са с голям дял и от значение. Съвременното финансово управление на висши училища налага миксиране на финансовите ресурси.

У нас се използва един от най често прилаганите модели за финансово управление - математически формули. Прилаганият математически израз се основава главно на критерия брой студенти. Но са предвидени и други елементи. Допълнително се отчитат областите на висше образование и специалностите студентите се групират в професионални направления, каквато е практиката и в други европейски страни. Броят на докторантите се включва в професионалното направление, в което съответното държавно висше училище има най-голям брой обучаващи се.

Средноприравненият брой учащи се във всяко от професионалните направления се умножава по диференцирания норматив и се получава субсидията за издръжка на обучението. Сборът от субсидиите за издръжка на обучението на всички професионални направления дава субсидията за издръжка на обучението на съответното държавно висше училище. А общата субсидия е равна на сбора от субсидията за обучение, субсидията за присъщата на висшето училище дейност и субсидията за социално-битови разходи, която се дели на субсидия за стипендии, студентски столове и общежития.

Фигура 5: Финансиране на висши училища в България

<p>Субсидия разпределена чрез формула базирана на брой студенти</p> <p>84%</p>	<p>Научни изследвания и обучение на изследователи</p> <p>2%</p>	<p>Други подкрепящи политики</p> <p>14%</p>	
<p>Средства за издръжка на обучението</p> <p>84%</p>	<p>Средства за присъщата на висшето училище научна или художествено-творческа дейност и за издаване на учебници и научни трудове</p> <p>2%</p>	<p>Средства за социално-битови разходи на студенти и докторанти</p> <p>13%</p>	<p>Средства за капиталови разходи</p> <p>1%</p>

Източник: ПМС №380 от 29.12.2015 г.

Една от основните цели на диференцираното финансиране е да се направи ясно разграничение между успешните и изоставащите професионални направления в университетите, което да доведе по естествен път до отпадането на тези, които не осигуряват качествено образование. Другото предназначение на диференцираното финансиране е студентите да бъдат стимулирани да се записват в конкретни специалности, които да подобрят икономиката и производство. В част от университетите диференцираното заплащане е доведено до ниво Факултет. Финансовото управление чрез този модел може да бъде по-ефективно, ако се включи коефициент или показател, определен от качеството на образование и по този начин получените средства се обвържат с резултата.

Финансовото управление чрез формула плюс допълнителна субсидия е ефективно и поради това е доста широко приложимо и от други европейски страни. Представен като математически израз, методът е ясен, прозрачен и с висока степен на отчетност. Той е рефлексивен, може да се промени и даде бързи резултати.

Несъвършенство на този вид управление е невъзможността да се гарантира качеството на образователния процес. Качеството обикновено се влошава поради амбицията за масовост на обучението. Съвременната тенденция се характеризира с нарастващото значение на индикаторите, обвързани с изходящи критерии за сметка на входящите, докато именно входящите са основни за нашата система.

Разпределението на средства, при което се отчита наличието и на проектно финансиране също е често срещан подход в управлението на висшите училища. Това е ефективен начин за подпомагане на най-конкурентоспособните от тях, тези които изпълняват проекти, чието осъществяване е от особена важност за развитието на системата. Тази практика е въведена у нас като се отчита европейския модел на финансиране. Прилага се сравнително отскоро и в ограничен обхват. Този модел играе роля на оценъчен критерий и е част от математическата формула за разпределяне на средства, но тежестта му е все още много малка. Съществуват идеи за разпределяне на част от субсидията като се подкрепят приоритетни специалности и програми. Подобна стъпка би предала съвсем нов смисъл на тази страна от финансовото управление.

Финансиране на база индикатори, измерващи резултати

В България от няколко години се ползва рейтингова система за висшите училища. Нейната цел е да подпомага усъвършенстването на образователния процес. Системата позволява висшите училища да бъдат сравнявани по професионални направления според различни критерии и да се извърши индивидуална класация в зависимост от интересите на потребителя.

Първоначалната задача на тази система е да предостави на кандидат-студентите по-пълна информация относно колежа и университетите в България. Освен това системата дава възможност и на самите институции да идентифицират силните и слабите си страни, и в сравнение с останалите, да преценят мястото си в пазара на образователни услуги. Изключително важен момент е, че рейтинговата система се ползва като коректив при разпределянето на субсидии между държавните университети. Несъмнено тя е от съществено

значение за създаването на конкурентна образователна среда, базирана на информиран избор и качество.

Финансирането според индикатори, измерващи резултатите предоставя повече средства на университетите с по-високи постижения, като по този начин се стимулира конкурентната среда. Тази тенденция е в съгласие с европейската, тъй като и тя планира въвеждане подобни индикатори основани на вече съществуващата рейтингова система. Примери за подобни показатели са свързани с дипломираните студенти, мобилността, различни видове индикатори отразяващи цитируемост, публикации, оценка на докторантски програми, показатели за реализацията на завършили студенти на пазара на труда.

Многото пазарни реформи в началото на деветдесетте години водят и до изграждането на първите частни образователни институции. Те следват модела на англосаксонската система на частни образователни институции и разчитат само навнесените такси от учащите и частни дарения.

В част от книгата си „Посткомунистически икономики“ Кирил Точков и Николай Неновски смятат, че частните университети са значително по-ефективни от публичните си конкуренти и резултатите, които постигат в областта на преподаването ги отличават рязко от държавните институции. Въпреки мнението на авторите на изследването, че финансовото управление на частните университети е по-ефективно, трябва има предвид, че информацията за финансовото управление на частните висши училища е бедна.

Качество на висшето образование в България – състояние, проблеми, очаквания

В Европейското пространство за висше образование се разглежда и обсъжда работата на различните системи за осигуряване на качество в областта. Наблюдават се два типа отговорни органи или агенции, които гарантират качество на образователната услуга. Едните могат да разрешат или откажат акредитирането на дадена програма или дори институция, а другите имат по-скоро консултативни функции. Общото европейско образователно пространство предполага страните да изградят доверие между своите системи на висше образование. Ето защо се прилагат и практики на оценяване на качеството

от чуждестранни агенции, като се запазва условието всички да са подчинени на общите европейски стандарти. Обсъжда се и възможността за задължително оценяване или акредитация отвън.

В европейските стандарти за осигуряване на качество на висше образование са залегнали основни принципи за гарантиране на качество. Те са свързани с интереса на цялото общество, най-вече учащи и работодатели, да се осигурява високо ниво на качество на висше образование. Трябва да се отбележи, че основните решения да се вземат от конкретната институция, а осигуряването на качество от външен източник има за цел да се подпомагат институциите. В някои страни дори работодателите са включени формално като задължителен елемент в оценката на качеството на висше образование.

В България съществуват нормативни документи, които определят условията, в които работят висшите училища. С промени в нормативната уредба се създават условия за поддържане на качеството на обучението чрез институционално осигуряване на след-акредитационен мониторинг от страна на Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА). Междувременно, висшите училища разработват своите вътрешно-университетски системи за оценяване и поддържане на качество на обучението и академичния състав, които отчитат и студентското мнение.

Що се отнася до качеството на самото обучение и научна дейност, е разумно да се ползват независими външни оценители, в най добрия случай – международни. Тъй като българските образователни институции не работят в силно конкурентна среда, те нямат стимул да налагат високи изисквания към качеството на образователния процес, което се отразява на уменията и знанията придобити по време на обучение. Основен техен интерес е да запазят броя на обучаващите се, което още повече засилва необходимостта от контрол на качеството. В България законодателят е поверил тази задача на НАОА. Тази институция отговаря за оценяването и акредитацията на образователните институции.

Агенцията следва няколко най-общо формулирани стандарта за оценка на качеството :

- Процедурите на висшето училище за поддържане на качеството.
- Цялостната и периодична оценка на учебния план.

- Оценката на знанията на учащите.
- Оценката на компетентността на преподавателите.
- Поддържането на информационна система, както за вътрешните нужди на университета, така и към обществото.

Съществуващата постоянна необходимост да се измерва качеството на образователния продукт на университетите се ползва, за да се идентифицират стратегическите възможности на дадена образователна институция и/ или да се проследи напредъка ѝ.

Наблюдават се няколко подхода за измерване и оценяване на качеството – репутационен, резултативен, контрол на изхода, метод за добавената стойност и стъпка по стъпка. Общият подход, който се ползва и у нас, прилага изискванията на общоприети стандарти. Репутационният подход е въведен сравнително от скоро и използва експертна оценка за нивото на образователните програми и институции. Той е основа за създаване на Рейтинг на висшите училища.

Проблеми свързани с качеството :

Основен проблем за постигането на високо качество е, че самите университети занижават изискванията си към учащите, тъй като към момента субсидията е повлияна най-вече от броя студенти. Ръководството и академичният състав не носят отговорност, в случай, че студентите не отговарят на високи изисквания за добра подготовка. Това налага промяна във финансовото управление, която да стимулира по-високи резултати на образователната услуга и да използва елементи от практиките на някой или няколко от гореописаните модели. Трябва да се потърси алтернативен начин за реално оценяване на качество, което да има съществено влияние при предоставяне на държавната субсидия.

Общо прието твърдение е, че контролът на качество се фокусира повече над процеса отколкото над съдържанието, но съществува потенциал за подкрепа на висшите училища при достигането на целите им. Ако той се обвърже с визията и приоритетите на всеки отделен университет или колеж, това ще доведе до по-добра отчетност пред заинтересованите страни, систематизирано следене на резултатите при вземането на стратегически решения с оглед на продължително подобрене. Повечето системи свързани

с контрола на качество са съсредоточени върху комбинация от оценка на институцията и акредитацията на програмата на висшите училища

В България съществуват и функционират системи за контрол на качеството, но все още има несъвършенства. Развитие може да се търси за по-добра реализация на пазара на труда за завършилите, подобрене на докторантските обучения и стратегията за развитие на човешки ресурси. Ето защо осигуряването на качеството е свързано не само със прилагането на конкретни процедури, но и с изграждането на вътрешна култура на институцията. Последната трябва да обвързва всички области на дейността ѝ – от организацията и предоставянето на висшето образование през ефективното разходване на ресурси до подкрепата за преподаване и учене.

Изводи

1. Финансовото управление на висшето образование в страната се нуждае от реформа, за да следва съвременните тенденции в Европа и да гарантира ефективно и качествено развитие на сектора. Към момента се използва математически формула за разпределяне на държавната субсидия, основана главно на базовия норматив за издръжка на един студент и броя студенти. Този индикатор, обаче, създава условия за занижаване на качество на обучителния процес, тъй като всички университети се стремят към максималния разрешен от държавата брой учащи и нивото на входящите критерии се пренебрегва. Тъй като целевият прием е запълнен почти изцяло, а публичната субсидия е предварително определен ресурс, базовият норматив се превръща в изравнителен показател. По този начин формулата служи главно за пропорционално разпределение на средствата, предвидени от държавата, а конкуренцията между университетите се свежда до борба за новоприети студенти. Тя е факт за създаване на конкурентна среда, но не и в случай, когато всички отворени за кандидати места могат да бъдат заети, т.е. да се застраши качеството на образование, както и ефективното използване на ресурсите.

2. Договорите на база стратегически цели са мощен инструмент за налагане на дългосрочни цели в сектора на висше образование. Финансово управление насочено към стратегическото поведение на университетите, комбинирано с финансиране на конкурсен принцип, може да

повлияе за развитието на приоритетни специалности и програми и за развитие на научно-изследователска дейност в дадена област.

3. Финансовото управление е тясно обвързано с регионалното развитие. Анализът сочи, че висшите училища в големите градове по-ефективно разходват държавната субсидия. Но не бива да се изолира фактът, че за останалите населени места университетите са от съществено значение за местната икономика и социална кохезия. В тази ситуация може да се използва проектно финансиране с различни институции, като се създава дългосрочна връзка между регионалните структури и висшето училище, които взаимно се подпомагат.

4. Рейтинговата система е важен фактор за развитието на висшето образование. Тя борави с ясни и измерими критерии, чрез които е възможно да се отчете нивото на предоставеното качество и да се коригира до известна степен финансовата подкрепа към университетите на база качество. Тя не само прави избора на кандидатстващите по-информиран, а представлява единна база данни, която служи за сравнение между висшите училища. Тя измерва реални резултати, които могат да се използват за по-ефективно финансово управление на наличните ресурси. Тази система е в състояние да осигурява и обратна връзка, като предоставя информация за постигането на заложените цели. Разработването на добра и реалистична рейтингова система е крачка напред в развитието на висшето образование. Тя дава възможност за сравнимост и прозрачност, но би трябвало да се институционализира и/или за се изясни статута ѝ спрямо използваната от НАОА.

5. Финансирането на база изпълнявани проекти и стратегически цели е заложено в българската система за разпределяне на средства. Тъй като този вид финансиране и в двата си аспекта е свързано с оценка на постижения, за да се увеличи неговото значение и да бъде то по-ефективно, е нужно да се въведат подходящи индикатори.

6. За постигането на по-ефективно финансово управление компонент оценяващ качество трябва да се включи в механизма за разпределяне на средства. По-този начин то ще е приоритет за всяко висше училище, като същевременно се упражнява контрол над него, което води до по-добра отчетност от страна на заинтересованите страни.

Трета глава: Перспективи за ефективно финансово управление, гарантиращо качество

Добри практики в европейски обхват

Добрите практики на ЕС предлагат, като критерии при дефиниране на финансовата субсидия на висшите училища да се ползват постигнатите от тях резултати. При една бързо променяща се среда, в която е поставено висшето образование, всеки способ, който стимулира добрите резултати трябва да бъде разгледан и анализиран като се търси разумен баланс по отношение на други възможности.

Анализът на практиката – определяне на субсидията на висшите училища на база постигнати резултати - за страните в ОИСР показва, че ползите от нея са осезаеми. Предимствата на този подход са, че:

- за разлика от много други схеми и при условие че данните за изчисляване на резултатите са публично достъпни той е прозрачен за разлика от много други схеми;
- обвързва финансирането с целите на публичните политики;
- засилва отговорността при използване на публични средства чрез обвързване на резултатите с размера на финансирането.

Компонентът за резултати в тези случаи е видим за обществото и е основан на ясни показатели. Той е обвързан с постиженията от предходна година или със средна стойност за последните две години. Резултатите биха могли да се оценяват чрез използване на основни показатели за изпълнение, в това число и ефективност на разходите за обучение. При подходящо миксирани и дефинирани показатели този подход би могъл да осигури по-нататъшни стимули за университетите насочени към подобряване на качеството, като направи цикъла на обучение по-ефективен, в това число и предлагане на по-ниско разходни програми.

Европейското пространство за висше образование извежда няколко нови приоритета, свързани с управлението на висши училища и отчитащ елемент на качество :

- Стремеж към по-висок ефект от системата на висше образование;

- Активно транснационално сътрудничество, като се поставя акцент и върху регионалното;
- Подобряване достъпа до трудовия пазар на цялата европейска общност;
- Стимулиране на циркулацията на добри практики.

Финансовото управление на системата за висше образование може да се подобри и чрез известно реформиране на последната, обвързване на разпределението на ресурси с публичните цели, като отговор на потребностите на обществото и пазара на труда, по-голяма отговорност при разходването на средства. Това предполага мониторинг на качеството на предоставяната услуга, чиято крайна цел е повишаване на ползата на обществото от висше образование.

Възможни промени в системата за финансиране на висшето образование в България, в контекста на поддържане на качество на образователната услуга

Евентуалната промяна във финансово управление висшето образование, трябва да отчете и специфични характеристики на ефективност на система :

- Тенденция към прозрачност
- Засилване на връзката между базово финансиране и индикатори или договори, базирани на резултатите.
- Промяна на тенденцията при прилагане на индикаторите - от входящи към изходящи критерии (основани на резултатите)
- Повишаване на дела средства разпределени след конкурентни процедури.
- Диверсификация на разходите.
- Движение от централизиран, регулиран подход към децентрализирана и по-свободен делегиран или разпределен принцип.

Системата на финансово управление, базирано на резултати отговаря в най-голяма степен на горепосочените изисквания. Независимо от този тренд все още липсва дефиниран подбор от показатели, който да се използва. Теглата на отделните индикатори също се динамични.

При прилагането на този метод съществува обаче известен риск от занижаване на

стандартите и манипулиране на резултатите, за да бъдат постигнати заложените цели. Също така може да се отиде само в посока стандартизация, за сметка на разнообразието и иновациите. Възможно е очакванията към образователните институции да са нереалистично високи, което да повлияе отрицателно.

Ако се насочат усилия за прилагането на този тип управление е удачно да се вземат под внимание и общите постановки на „Наръчник по програмно бюджетиране“, разработен от Марк Робинсън, за целите на регионален център за изучаване на оценяването и резултатите. Според автора индикаторите базирани на резултати се делят най-общо на три вида, те са:

- измерители на количествени данни - количествените индикатори измерват обема на предоставената услуга.
- качество - качествените индикатори дават информация до каква степен услугата достига желания ефект.
- ефикасност - в идеалния вариант ефикасността отразява степента, в която услугата е предоставена на най-ниска цена без да се ощетява качеството.

Индикаторите трябва да бъдат не само надеждни, но и адекватни и подходящи за целта, за която се използват. Освен това трябва да бъдат представени по разбираем начин, за да могат да бъдат широко приложими.

До голяма степен тези препоръки са изпълнени от рейтинговата система, приложима у нас. Подобрения по нея винаги са желателни, но положените основи дават резултати, които могат бързо да имплементират.

Преглед на индикатори, отразяващи качеството, обвързани със системата на финансово управление

За да се наблюдава и оценява обективно и непрекъснато качеството на образователната услуга, са необходими подходящи критерии за оценка, които да го измерват. Те следва:

- Да се дефинират приоритетните сфери и проблемите.
- Да се кореспондират на адекватни цели и да са ясно дефинирани.

- Да отчитат показатели за резултати, а не само входящи показатели
- Да осигурят изпълнение на вътрешните и външни изисквания, т.е. – да се проследяват политиките за гарантиране на качество, включително подкрепата на вътрешните системи за качество; да се определят критерии, ориентирани към резултати и те да са съобразени се с интереса на всички заинтересовани страни, да са въведени са правила за отчетност и мониторинг.
- Да осигурят прозрачност и подходяща оценъчна система, която да дава възможност на институциите да следят своето позициониране в публичното пространство.
- Да могат да оценят каква е финансовата загуба от по-ниско качество.
- Да наблюдава разходването на различните видове ресурси, ако такива има

Индикаторите, които се използват най-широко за оценка на постиженията на висшите училища се разделят в няколко основни направления като конкретните показатели имат различни специфики.

- 1) Научни изследвания: Резултативност, приходи, репутация.
- 2) Публикационна активност.
 - Наукометрични данни.
 - Съвместни публикации с бизнеса.
- 3) Резултати, свързани с изкуството.
- 4) Цитируемост.
- 5) Присъдени докторски степени.
- 6) Постдокторантски позиции.

Наукометричните показатели като цяло са количествени. В категорията качество те дават ясна представа за общото ниво на научна или творческа дейност на дадено висше училище.

- 7) Вписване на дадено висше училище в Европейското пространство за висше образование (Интернационализация).

- Индикаторите оценяват доколко успешно университетът привлича чуждестранен персонал и доколко е ориентиран към създаване на международно връзки.

- Дял на чуждестранните студенти, получили докторска степен в съответното висше училище.

- Наличие на международни споразумения, база за изпълняване на съвместни проекти.

8) Реализирани патенти.

9) Репутация сред работодателите.

10) Наличие на база данни за реализацията на завършилите според различни фактори, вкл. вида и срока, в който си намират работа.

11) Наличие на системен интерес от външни фирми за предоставяне на определени учебителни услуги - например курсове за професионално развитие и/или заявени програми.

12) Подкрепа от регионални структури - за изграждане на благоприятна образователна и научна среда.

Като основен приоритет за висшето образование качеството на образователната услуга трябва да се следи и отчита. Това означава да се поддържа обща база данни, а за да е възможна подобна практика трябва точно да се определи начинът на измерването и събирането им. За тази цел са разгледани и обобщени най-често прилаганите индикатори.

Наблюдение върху връзката на примерни показатели за качество в държавните висши училища в България

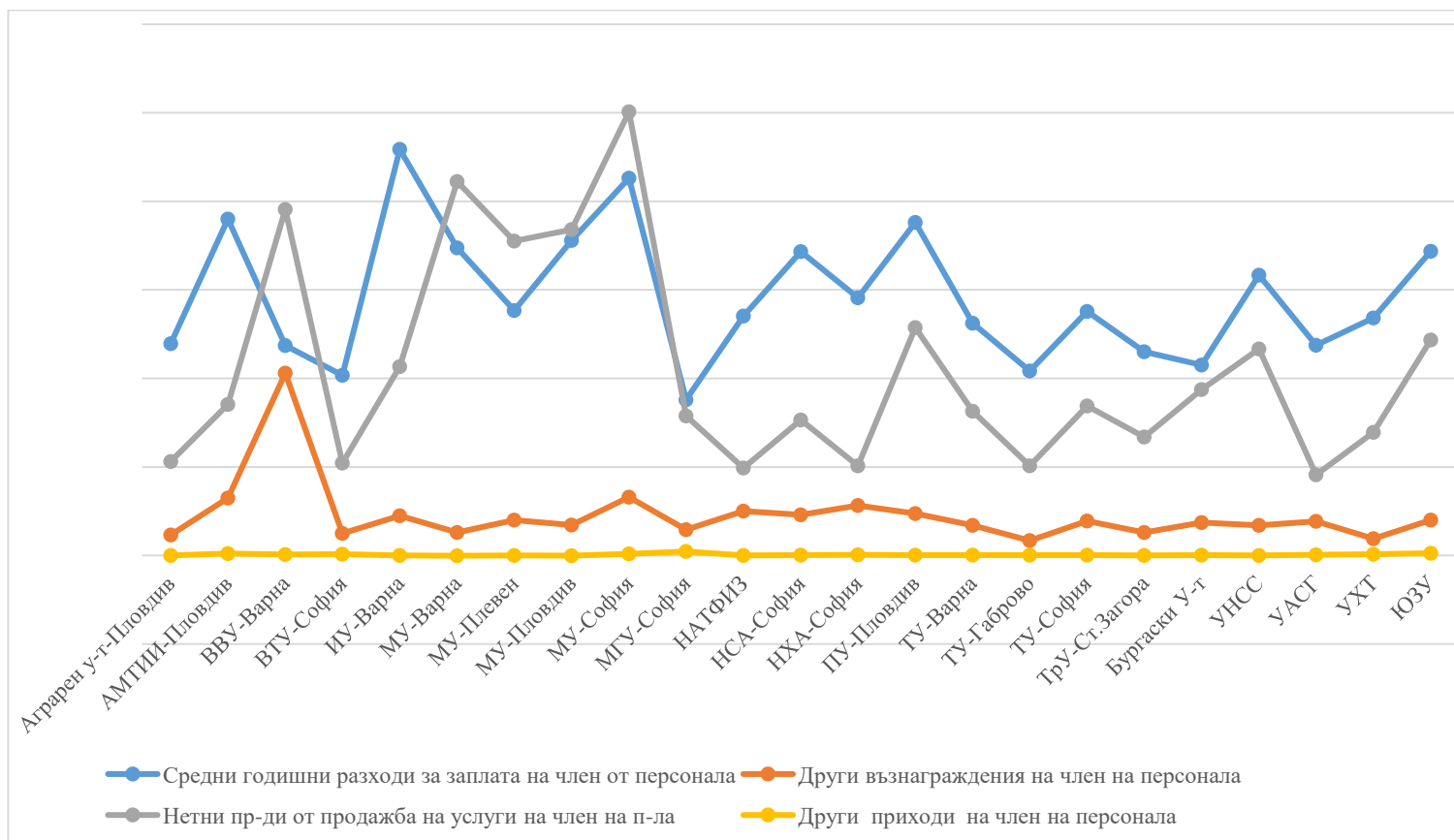
В работата е направен опит да се проследи връзката между отделни показатели за качество в институциите за висше образование в България към момента. За целта е са анализирани 28 от 37 държавни висши училища, но поради непълни данни на част от тях на графиката са представени 23. По-конкретно са разгледани нетните приходи от продажба на услуги, стоки и продукция; други приходи; разходи за възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения; други възнаграждения и плащания за персонала;

осреднена оценка от класациите на рейтинговата система и дял на чуждестранните студенти. Показателите са подбрани, за да отразят степента, в която висшите училища успяват да си осигуряват допълнителни приходи, относителният им успех според рейтинговата система, привлекателността им на трансрегионално ниво и нивото на заплащане на персонала като сравнителна база. Информацията е набавена от годишни финансови отчети на висшите училища, МОН, Регистър на действащите и прекъснали студенти.

Данните са ограничени до известна степен, тъй като перата за приходи се отчитат прекалено общо във формите за годишен финансов отчет и включват няколко компонента, което отчасти изкривява показателя.

На фигура 6 се вижда, че средните годишни разходи за заплата и нетните приходи от продажба на услуги, стоки и продукция следват относително еднакви тенденции, т.е. при повечето висши училища по-големият дял на подобни приходи е свързан и с по-високо заплащане на персонала. Графика не представя доколко и другите приходи отговарят на това движение, тъй като сумата им е доста по-ниска от останалите. Движението на другите възнаграждения за персонала е осезаемо по-плавно. За да бъдат данните сравними приходите и разходите за възнаграждения са преизчислени като полагаема сума на един член от персонала.

Фигура 6: Движение на допълнителни приходи и разходи за заплати спрямо броя на персонала



Все пак трябва да се има предвид, че системата на висше образование е сложна и се влияе от много фактори, което затруднява оценката на зависимостите по отделно. Възможно е да съществуват връзки между отделните фактори, но ефектът им да не е лесно различим поради участието на много променливи в нивото на заплащане. Независимо от ограниченията на данните може да се твърди, че високите нетни приходи от продажба на нетни услуги, стоки и продукцията и разходите за заплати си влияят взаимно в най-голяма степен. Резултатите от рейтинговата система и дялът на чуждестранни студенти нямат особено осезаем ефект върху възнагражденията в университетите.

Изводи

1. Финансовото управление да бъде обвързано с резултатите на институциите, и нейното качество е адресирано към основните предизвикателства пред системата на висше

образование в България - ниско финансиране, ниско качество на образователната услуга и демографската ситуация в страната. Този тип финансиране притежава няколко предимства - осъществява директна връзка между държавните политики и получаваните субсидии и стимулира отговорно поведение от страна на висшите училища. Ресурсите се разпределят по-разумно според нивото на предоставяната услуга.

2. Финансово управление на база резултати изисква избор на конкретни показатели, отразяващи качеството на висше образование. Те трябва да отговарят на няколко важни условия, за да изпълнят успешно функцията си - подходящи, приложими за всички висши държавни училища, разбираеми от всички заинтересовани страни и да оценяват в контекста на конкретната област.

3. Този тип финансиране налага създаването и поддържането на обща база данни от подобни измерители.

4. Въпреки че системата на висше образование е сложна и се влияе от много и различни фактори, нивото на поддържаното качество от висшите училища трябва да може да се проследи във финансовите им показатели.

5. Качеството на образователната услуга е от решаващо значение за създаването на специалисти с ключови компетенции, които са все по-необходими на пазара на труда в съвременната бързо променяща се икономика. Затова е необходимо гарантирането му да бъде подкрепено чрез финансовото управление на публични средства, което ще означава и по-ефективно разпределение на ресурсите.

Четвърта глава: Емпирично изследване на финансовото управление на висшите училища

Подобряване финансовото управление чрез оценка на качеството на образователния процес – общ подход

В общ план една от основните задачи на финансовото управление е да осигури високо ниво на ефективност, което, обаче, не следва да е самоцел. Необходим е интегритет на образователната услуга. Това може да се постигне чрез постоянен мониторинг и обективен анализ на резултатите от предлаганата услуга.

Проблем при работата с качествените показатели е използването на съответен вид данни и начинът на събирането им. Оценяването им се разглежда като инвестиция в подобряване качеството на образователната услуга, поради това, че в резултат се предлагат мерки, чрез които се задават стратегически цели, разпределят се бюджети и се потвърждава и разпространява постигнатото от университетите.

Качествени индикатори, приложими в българската система на висше образование – подробен преглед:

- 1) Кариерно развитие и реализация на завършилите абсолвенти
 - Дял на завършилите студенти, работещи по специалността си
 - Дял на абсолвентите, които имат нужда от допълнително обучение в съответна институция при започване на работа
 - Кариерно развитие (в рамките на периода между 3 и 5 год.)
 - Дял на общия хабилитиран състав, получил грантово финансиране от външни донори, към общия университетски състав
 - Привличане на нови преподаватели - дял от общия преподавателски състав
 - Наличие на награди – на годишна база
 - Създадени спин-оф компании

Част от показателите са количествени, но се ползват като качествен индикатор, тъй като дават представа за нивото на обучение, преподавателския екип и предоставената услуга.

2) Социална реализация

- Участия в акции за социални експерименти и услуги
- Участия в професионални мрежи
- Присъствие (видимост) в професионална гилдия
- Алумни структури с доказана устойчивост

3) Приходи от алтернативни източници на средства

• Дял на допълнителните средства от проекти спрямо общата субсидия на университета

- Наличие на микс от финансови ресурси

4) Наличие на национални партньорства

• научно обслужване на бизнеса и държавата и изграждане на партньорски мрежи с бизнес организации, областни и общински административни структури, с министерства и ведомства, стойност на договорената услуга/продукт

5) Бенчмаркинг (сравнимост на международно ниво)

- Дял на чуждестранните студенти, които се обучават във висшите училища
- Наличие на чуждестранни преподаватели в дадено висше училище за период над 3 месеца

• Използване на сабатична отпускат (sabbatical leave) – дял на преподавателите от даден университет, използващи сабатична година в чужбина и брой приети със същата цел чуждестранни преподаватели

Оценката на качеството е повлияно от икономическата, социалната и политическата среда. Затова подборът на индикатори е от особена важност. Приложими са и композитни индикатори. Ефектът на въздействие като цяло е интегриран качествен индикатор, като в се наблюдава тенденция към увеличаване на теглото му в сравнение с общоприетата метрика.

Пилотен модел за разпределяне на публични средства, гарантиращ качество

За да се оцени как се прилага финансово управление базирано на резултати, е предложен пилотен модел за разпределяне на публичните средства.

Пилотен модел за разпределяне на средства

$$S = 0.5(N*B) + Q$$

S – Базова субсидия

$0.5(N*B)$ – Субсидия за обучение - 50%

N = Средноприравнен брой учащи

B = Среднопретеглен норматив (лв.)

Q – Средства, разпределяни според качеството – 50%

При пилотния модел се отчита издръжката, необходима за студентите и тя е съобразена с броя им, но тези средства представляват 50% от общо получаваните. Останалата част от ресурсите се преизчисляват според качеството, което са постигнали висшите училища.

За да се определи делът от общата субсидия, който да се разпределя на база качеството, постигнато от университетите, този ресурс допълнително се декомпозира на елементи според степента на успеваемост на компонентите. В пилотния модел е поставен акцент върху два водещи индикатора:

$$Q = Q_1 + D$$

А. Капацитет за привличане на средства от външни източници - $D = 0.2 S$

Б. Капацитет при постигане на висока реализация на студенти и заявка от индустрията за допълнителни обучения - $Q_1 = 0.3 S$

$Q_1 = 0.3 S =$ Реализация на пазара на труда + Заявка от бизнеса за допълнително обучение +
Разпознаваемост на факултета в трансрегионален план

Таблица 2: Капацитет при постигане на висока реализация на студенти и заявка от индустрията за допълнителни обучение

Показател	Коефициент за тежест
1. Дял чуждестранни студенти	a
2. Дял на безработни завършили	a
3. Дял на работещи по специалността	a
4. Оценка на стартова заплата на работещите дипломанти	a
5. Заявка от бизнеса за допълнително обучение *	1.5a

*Този индикатор се отчита, където е приложимо.

$D = 0.2 S =$ Дял от допълнителни ресурси на конкурсно проектен принцип спрямо общата субсидия + Дял на приходи от патенти

Таблица 3: Капацитет за привличане на средства от външни източници

Показател	Коефициент за тежест
1. Общ дял от допълнителни ресурси на конкурсно проектен принцип спрямо общата субсидия	2b
1.а. Дял допълнителни ресурси на конкурсно проектен принцип от международни източници	1.5b
1.б. Дял на допълнителни ресурси на конкурсно проектен принцип от национални източници	0.5b
2. Дял на приходи от патенти	1b

Като отправна точка при преизчисляване на средствата се използва базовата субсидия, която висшето училище би получило и по-конкретно половината от нея или $0.5 S$. В този случай размерът на субсидията за качество може да добие следния вид, демонстриран в скалата по-долу:

Таблица 4: Изменение на получаваната субсидия спрямо базовата ѝ стойност

<i>Общ брой точки за качествени критерии</i>	<i>Точки за привличане на допълнителни източници на средства</i>	<i>Процент от средствата, разпределени според постиженията</i>
Q₁	D	%S
(5.00 – 5.50) a	(2.70 – 3.00) b	130%
(3.75 – 5.00) a	(2.25 – 2.70) b	115%
(2.50 – 3.75) a	(1.50 – 2.25) b	100%
(1.25 – 2.50) a	(0.75 – 1.50) b	85%
(0.00 – 1.25) a	(0.00 – 0.75) b	70%

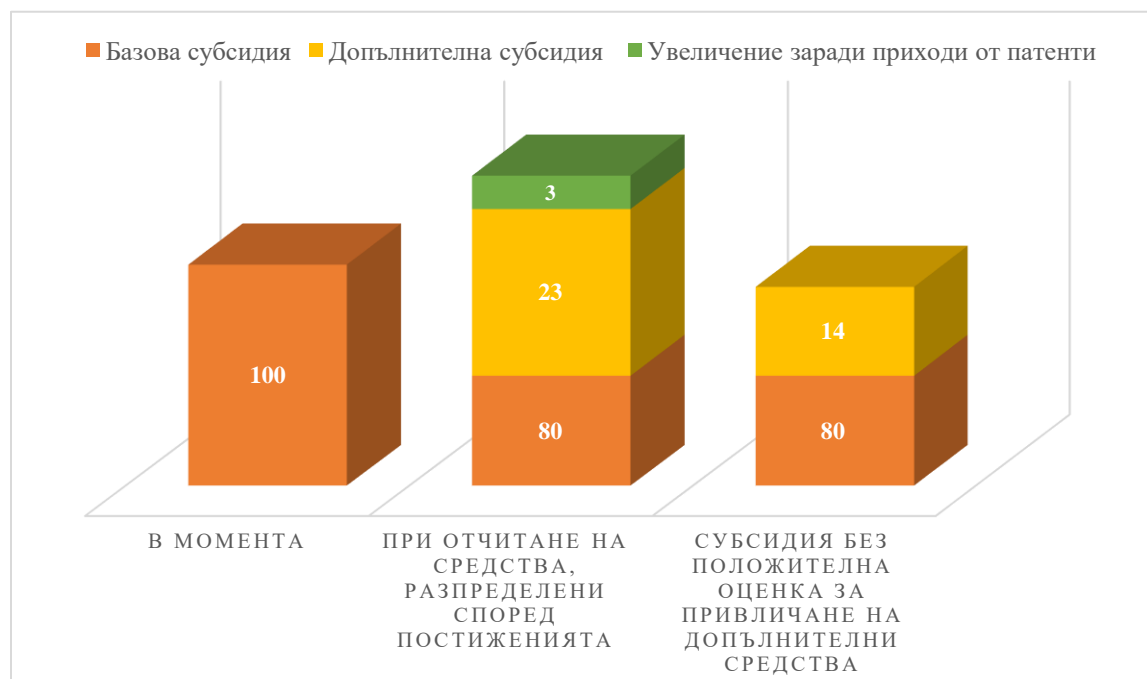
Ако се приеме, че субсидията ще варира според средствата, разпределяни съгласно постиженията, то $Q = Q_1 + D = 0.3*\%S + 0.2*\%S$.

На база на гореизложеното са представени бюджетите на два факултета в Технически университет, София, които са съставени, в съответствие с пилотните критерии и в следствие е показан ефектът на влияние върху тяхното финансирането. (В ТУ, София е приложена практиката на разпределен бюджет - разновидност на делегиран бюджет по факултети.)

Случай I. Машинно-технологичен факултет (МТФ), ТУ София

На база предоставената информация за субсидията на факултета, допълнително привлечените средства на конкурсно проектен принцип и годишните разходи за заплати е видно, че само от средства от проекти в национален мащаб факултетът успява да набави ресурс в размер на пълната си годишна субсидия (100, 000 лв.). А допълнителното финансиране привлечено на международно ниво е в размер три пъти по-голям от този на разпределената му субсидия. Приблизително 10% от тези средства се пренасочват към ректората на ТУ, София. Ще се разгледа динамиката на елемент D - Приходи на ресурси от алтернативни източници на средства.

Фигура 7: Изменение на получаваната субсидия при отчитане на допълнителни приходи от патенти



Преди прилагане на пилотния модел субсидията, получавана от машинно-технологичния факултет е 100,000 лв. В случай че факултетът не отчете приходи от външни източници на средства, размерът ѝ би паднал с 6,000 лв. При използване на предложения модел и отчитайки капацитета за привличане на допълнителни средства, разполагаемата сума ще се увеличи с 3,000 лв. спрямо базовата или с 12,000 лв. при условие, че допълнителни средства не са привлечени.

От пилотния модел е видно, че индикаторът, свързан с привличане на допълнителни средства - белег за конкурентоспособност, би повишил ресурсите, с които разполага факултетът. Отразен в основната субсидия за обучение, този капацитет би могъл да доведе до увеличението ѝ и ще представлява стимул за всички висши училища да търсят алтернативни източници за средства, което се превръща във важно условие за успешното управление на институциите за висше образование.

Трябва също да се отбележи, че някои автори считат дейността по отношение на проектите

като такава, която би могла да доведе до намаляване на качеството на изследванията и образователния процес, защото вниманието се концентрира предимно в осъществяването на проекти. Тъй като финансовите средства за наука намаляват за много университети проектната дейност носи много предимства на изследователите и институциите. Всички големи инструменти за програмно финансиране считат, че това е атестат за капацитет и проспериращите икономики особено залагат на този подход.

От друга страна повишаване на субсидията на дадена структура като резултат от качеството, ще осигури известен комфорт по отношение на задържането на качествени човешки ресурси, за времето когато притокът на проекти намалява (проектът е временно начинание и няма гаранция за продължение веднага след приключване на даде проект).

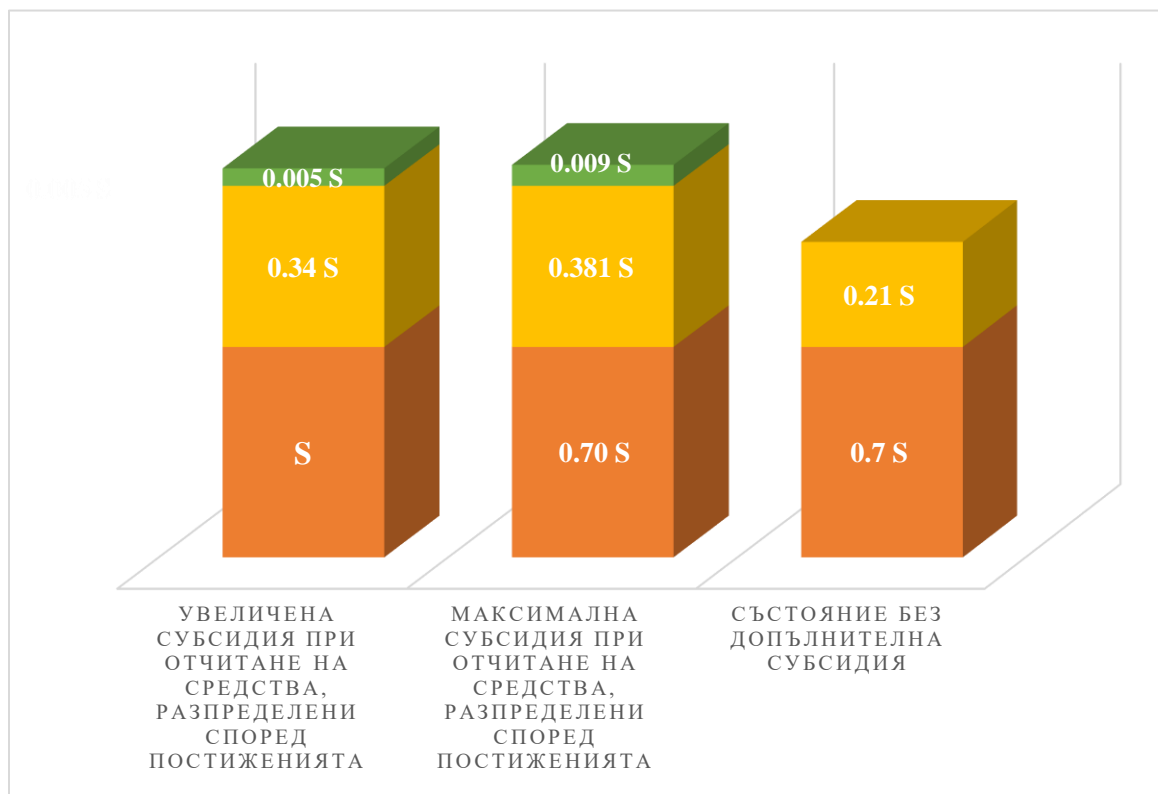
Случай II. Факултет Компютърни системи и управление (ФКСУ), ТУ София

Съгласно предложения модел във факултета Компютърни системи и управление на ТУ, София, е разгледан индикаторът за качество, чийто елементи са:

- Реализация на пазара на труда,
- Разпознаваемост на факултета в трансрегионален план,
- Заявка от бизнеса за допълнително обучение.

При пилотния модел факултетът Компютърни системи и управление покрива отлично всички показатели, свързани с реализация на пазара на труда, както и разпознаваемостта във факултета.

Фигура 8: Изменение на получаваната субсидия при високо качество на образователната услуга



При тези резултати субсидията при отчитане на постиженията ще нарасне с допълнителни 4% или общо 9% в сравнение с получаваната към момента и с 18%, ако резултатите на факултета не са добри. Една от основните цели на висшето образование е да подготвя квалифицирани кадри за пазара на труда. При прилагане на пилотния модел успешната реализация на завършилите и връзката с бизнеса допринасят към ресурсите на висшето училище. От своя страна това ще гарантира стимула на университетите да преследват тези цели, както и да привличат чуждестранни студенти. Това не само разширява достъпа, но и подобрява мобилността, предоставя нови възможности и позиционира България по-добре в региона. При развитие на всички компоненти на качеството допълнителната субсидия се увеличава в по-голям процент. Важно е да се отчетат регионалните различия на национално ниво, където това е възможно, и да се внимава да не се занижат критериите към поддържането на качество, които не са пряко включени при оценка за определяне на

субсидията.

Ако даден факултет поддържа високо качество на предлаганата услуга и като резултат субсидията му се увеличава над базовата, е възможно част от допълнителните средства да се разпределят към централното управление на съответния университет. Тъй като успехът на факултета не би бил възможен без подкрепата на университета, който предоставя материална база, административен персонал и направлява дейността на факултета. Ако се приеме, че делът на пренасочваните средства е 10% от допълнително получените, делът им може да се види в зелено отбелязан на фигурата по-горе като част от общата субсидия.

Резултати от приложения пилотен модел - Изводи

Основно предизвикателство за системата на висше образование липсата на достатъчно финансови ресурси, което налага стимулиране търсенето на алтернативни източници на финанси от страна на висшите училища. Капацитетът на отделните образователни институции да привличат подобни ресурси се счита за показател на качеството, което поддържа ресурсно университета.

Стимулирането на търсене на алтернативни източници на средства има няколко положителни ефекта. Освен пряката полза за конкретния факултет допълнителните средства допринасят за по-голяма стабилност на целия университет, преразпределят част от финансовото бреме на държавата и спомагат за устойчивото развитие на сектора.

Колкото по-високо качество поддържа отделният факултет и висшето училище като цяло, толкова повече възможност да привличане на ресурси ще има. Като резултат на евентуален финансов комфорт образователната институция ще има възможност да привлече дългосрочно качествени кадри. Заплащането на академичния персонал ще достигне адекватни нива, тъй като към момента това с малки изключения е един от основните проблеми на управление.

Ако внимателно се отчетат рисковете и показателите се въведат като фактор при определянето на получаваната субсидия, ще се създадат условия за обвързването на държавни приоритети с представянето на висшите училища, което ще носи и информация

за постигнатото качество. Финансовото управление е политически инструмент за постигане на определени цели, а практическото му прилагане е свързано с изпълнение на дадена стратегия. Нейните основи са положени и предложеният инструмент може да се използва за осъществяването ѝ. Приносът на подобен модел ще проличи по-късно във времето.

Заключение

В Европа съществува голямо разнообразие от модели за финансово управление на висшето образование, но общата цел, която ги обединява е стремежът към по-високо качество на образователната услуга. Търсят се по-устойчиви и по-ефективни подходи, поради постоянното повишаване на разходите в сектора, което налага и търсене на алтернативни източници на средства.

Успешната финансова политика трябва да гарантира баланс между редица фактори - широк достъп до образование, недостиг на публични средства, осигуряване на високо качество. За постигането на този баланс през последните години се използват допълнителни политики в подкрепа на университетите - финансиране на конкурсно-проектен принцип, миксиране на публичните с частни източници на средства. Все повече базовото субсидиране на висшите училища се обвързва с резултатите им, за да се гарантира качеството на предлаганата услуга. За провеждането на ефективно финансово управление е необходим постоянен мониторинг и отразяване на обратна връзка за постигнатото от университетите.

Висшето образование в България е изправено пред множество рискове, но няколко са основните за по-нататъшното му развитие – липса и неефективно разпределение на публични средства, ниско качество на образователната услуга и демографска криза, които са решаващи на входа на системата, недостатъчно реално въздействие на стратегическите документи за развитие на висшето образование. Не трябва да се пренебрегва и дългогодишното недофинансиране на образователният сектор в страната.

Към момента в България държавната субсидия за висше образование се разпределя основно на база брой студенти, което е предпоставка за понижаване на качеството на обучителния

процес, поради стремеж да се поддържа максималният разрешен от държавата брой студенти. Поради тази причина се търсят методи, адекватни политики, принципи на финансиране и контрол на ефективността му за реално оценяване на качество, което да има съществено влияние при предоставяне на финансиране на висшето образование. Това би спомогнало за промяната във финансовото управление и осигуряване на лостове за гарантиране на качество. За да се приложат подобни политики на практика е необходимо да се въведат конкретни показатели, които да са съобразени с висшите училища. В тази връзка използваната през последните години рейтингова система е важен инструмент в системата на висше образование. При избора им трябва да се има предвид какво е очакваното влияние, каква база данни може да се използва като достоверен източник на информация, необходимо е да се отчетат и съществуващите рискове, както и да се предвидят мерки, чрез които да се избегнат или ефектът от тях да се минимизира. Нивото на образователната услуга, която поддържат университетите, трябва да бъде следено и оценката му да намира отражение във финансирането. По този начин висшите училища ще имат реален стимул за допълнително развитие.

Изследванията и резултатите в рамките на настоящата работа са насочени към създаване и прилагане на модел, чрез който по-ефективно и справедливо да се разпределят ресурсите между висшите училища. Разработените и изследваните индикатори, включени в предложения модел, са свързани с капацитета на висшите училища да привличат и усвояват ефективно алтернативни източници на средства и постигането на успешна реализация на студенти, заедно с осигуряване на нуждите от страна на бизнеса за допълнителни обучения, като се отчита и привлекателността на университета на трансрегионално ниво.

При апробацията на модела в Машинно-технологичния факултет на ТУ, София, се анализира показател, представящ конкурентоспособността на съответното звено. Анализът на данните показва, че при отразяване на дела на средствата от алтернативни източници, субсидията би се увеличила. Стимулирането на капацитета за привличане на финансови ресурси осигурява стабилност на висшето училище, което е предпоставка и за привличането и задържането на квалифицирани кадри.

За да се проследи и другият аспект на пилотния модел, качество на обучението, той беше

приложен и във факултета Компютърни системи и управление на ТУ, София. Подготовката на квалифицирани кадри, привличането на чуждестранни студенти и отговарянето на нуждите на бизнеса са оценени комплексно. Факултетът до голяма степен е изпълнил постигането на тези цели и финансирането му би се повишило при оценка на качеството, което ще създаде и стимул за постоянство в тази посока. При високо представяне според всички компоненти на показателите получените средства биха се увеличили спрямо повишението благодарение на поддържане на високо качество само според един фактор. По този начин се провокира постигането на добро ниво по всички заложен аспекти.

Ръководството на Технически университет, София разгледа и оцени положително резултатите от проведеното изследване, като прие възможността пилотният модел да се приложи за останалите факултети на университета.

Чрез апробацията на модела в двата му варианта и получените резултати е доказана хипотезата на настоящата работа, че е възможно въвеждане на по-ефективен метод на финансово управление. В бъдеще този подход би могъл да ефективно да се приложи и във висши училища с различна професионална насоченост, за да се проследи дали приложението му е успешно и в национален мащаб.

Оценката и практическото приложение на разработеният пилотен модел за финансово управление на висшето образование ще създаде условия за адекватна връзка между субсидията и качеството на обучение във висше образование. Той би обвързвал държавната субсидия със стратегически цели за развитие на сектора и оттам - по-добро транснационално сътрудничество, по-висок ефект за системата на висше образование, както и удовлетворяване нуждите на трудовия пазар.

Приноси

Настоящата работа е насочена към оптимизиране на модела на финансово управление на публичните висши училища въз основа на европейския опит. Приносите могат да бъдат разделени на два основни вида:

Теоретични:

1. Изследвани са и са анализирани съвременните походи и методи за финансово управление на висшето образование в Европа. Установени са настоящите европейски тенденции за финансиране с цел максимална обществена полза..
2. Направена е оценка на критериите за постигнато качество в дейността на висшите училища. Анализирани са широк набор от критерии за прилагани за отчитане на качеството. Критериите са обобщени в отделни категории и са показани силните им страни и недостатъците. Подбрани са подходящи примери и е аргументирано приложението им в системата на държавните висши училища в България.

Приложни:

3. Разработен е пилотен модел за финансово управление на държавните висши училища у нас. Моделът представлява набор от обективни критерии, съобразени с дейността на висшите училища, но и с обществените изисквания и очаквания към качеството на образователната услуга. Неговото прилагане би могло да гарантира по-голяма прозрачност и отчетност при изразходване на финансовия ресурс при поддържане на по-високо качество на образованието.
4. Пилотният модел е апробиран в два факултета на Технически университет, София - Машинно-технологичен факултет и факултет Компютърни системи и управление. При използване на индикатори, обвързани с качеството, за разпределение на публични средства е проследена промяната на получаваните субсидии от двата факултета.

Списък на публикациите по темата на дисертационния труд:

- 1) Arabadzhieva M. & Vutsova A., Innovative Tools Supporting Higher Education Development, 11th International Conference on Challenges of Europe: Growth, Competitiveness and Inequality
- 2) Арабаджиева, М., Финансиране на висше образование – Проблеми и възможни решения, Стратегии на образователната и научната политика, бр.5, 2016
- 3) Арабаджиева, М. & Вуцова, А., Качество на висшето образование в България в контекста на Европейското пространство за висше образование, Стратегии на образователната и научната политика, бр.4, 2016
- 4) Арабаджиева, М. & Вуцова, А., Методи на финансиране на висше образование в Европа и България, БСУ, 2016
- 5) Арабаджиева, М., Съвременни политики за развитие на висшето образование, ДАСУН, 2015