

МЕТОДИ НА ФИНАНСИРАНЕ НА ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ЕВРОПА И БЪЛГАРИЯ

Мартина Арабаджиева
проф. д-р Албена Вуцова
СУ „Св. Климент Охридски“

METHODS FOR FUNDING HIGHER EDUCATION IN EUROPE AND BULGARIA

Martina Arabadzhieva
Prof. Albena Vutsova, PhD
SU „St. Kliment Ohridski“

***Abstract:** The article represents tools of contemporary policy for funding higher education, which implement innovative methods of using public funds. Various performance-based models are compared. The article discusses a set of recently implemented indicators used by EU countries. There is an overview of funding methods of Bulgarian system. The article recommends best practices, which could be implemented in the region.*

***Key words:** higher education, funding methods, performance indicators, quality*

1. Въведение

Висшето образование и успешното му управление са съществен компонент за обществото. Очакванията през последното десетилетие, че висшето образование трябва да допринесе за развитието на икономика базирана на знанието са повлияли над управлението на университетите, както и над избора на методи за финансиране.

За да се преодолеят трудностите пред европейското образование се изискват промени в управлението, финансирането, структурата. Реформите са необходими, за да се посрещнат новите социални нужди, да се даде шанс на институциите да увеличат и разнообразят източниците си на публично и частно финансиране. Промените в университетите трябва да се ускорят, за да се стимулира прогреса на цялата образователна система и да се подпомогне изграждането на по-стабилни институции, които да докажат достойнствата си на международно ниво. За да подобрят управленските си практики, да се развие капацитет в областта на иновациите, да се модернизират хорариумите, както и да се отговори на потребностите на трудовия пазар и на учащите, университетите се нуждаят от по-голяма автономност, рационална финансова политика, но и засилена отчетност пред обществото.

Стратегията „Европа 2020“ разглежда знанието като инструмент за устойчиво развитие и създаване на работни места от нов тип. Въпреки че обстановката на пазара на труда е сложна, Европейската Комисия смята, че инвестирането във висше образование е правилен и дори задължителен избор. Бързоразвиващите се страни постоянно увеличават вложенията във висше образование. Предвижда се до 2020 година над ед-

на трета от работните места да изискват висока квалификация, а в настоящия момент едва 26% от населението в Европа има диплома за висше образование. Тези предизвикателства стоят и пред България като част от европейското пространство на висше образование. За да се върви към икономика основана на знанията хората трябва да притежават различни умения: както общи умения, електронни и т.н., така и специфични знания за конкретната област, в която са избрали да се развиват, като същевременно са гъвкави и креативни. Приоритетите в сферата на образованието на национално равнище са свързани с осигуряването на инвестиции в образователната система и ефективното им разходване.

2. Инструменти за реализиране на съвременна финансова политика в Европа

Инструментите за финансова подкрепа са разнообразни и европейската общност постоянно търси различни начини да открива нови алтернативни източници на средства за образователните институции. Методът за публично подпомагане, който всяка страна използва е комбинация от различни компоненти.

2.1. Най-често срещаните политики за подкрепа са математически изрази (формули) за финансиране. Те дават възможност за най-голяма гъвкавост при разпределянето на средствата и могат да придават различна тежест на отделни аспекти, които държавата избира.

Почти навсякъде формулите разчитат на входящи критерии, които се определят от дейността на съответната институция. В някои случаи във формулата се включват и критерии според представянето, свързани с резултатите, постигнати от даден ВУЗ за предходен период. Тези формули са стимул за университетите да разпределят ресурсите си по-разумно, тъй като създават връзка между размера на държавната субсидия и капацитета им да използват ресурсите по най-добрия начин за определен период.

Силна страна на модела, разчитащ на броя студенти е, че ако разходите за издръжката на един учащ се изчисляват реалистично, то съществува стимул за по-ефективно разпределяне на средствата. Слабата му страна е, че не е адекватен за всяка ситуация в дългосрочен план. При демографска криза, която предполага намаляващ брой студенти, университетите биха претърпели финансови загуби, не поради представянето си, и съществува вероятност резултатът да е понижено качество на образованието за сметка на по-голям брой приети учащи.

2.2. Договори за финансова подкрепа на база предварително определен брой студенти във всяка област.

Друга политика, която следват в някои държави, е разпределянето на ресурси според договори, базирани на брой студенти по професионални направления. Силната страна на договорите за определен брой студенти е, че се отразяват нуждите на трудовия пазар. Недостатък е, че както в предходния, така и този модел не винаги може да бъде ефективен. По-малкият брой кандидатстващи може да окаже влияние на финансирането на университета в дългосрочен план и съответно да повлияе на качеството на образователния процес.

2.3. Договор за финансова подкрепа при ангажимент за постигане на определени стратегически цели.

При този модел прилаганите договори се ползват за провеждане на финансова политика, както и за следване на стратегически цели в образователната система. Влиянието на договорите, съсредоточени върху стратегическите цели, над разпределянето на бюджета е различно в отделните страни. Там където те съставляват по-голяма част от субсидията, финансирането се определя след преговори.

Може да се заключи че: Предимството на договорите на база стратегически цели е, че държавата има влияние над образователната политика на едно по-глобално ниво и усилията могат да се съсредоточат в ключови дейности както на национално, така и на европейско равнище. И двата типа договори – основани на брой студенти и на стратегически цели са приложими, но при вторите е възможно много по-силно въздействие. В последните може да се заложат цели, свързани с качеството на образование, за да се компенсират недостатъците на първия тип.

3. Финансиране на база индикатори измерващи резултатите

Този подход е сравнително нов, но се прилага от много европейски страни. Той изгражда обратна връзка и може да следи, съответно и влияе над резултатите и качеството на висше образование.

Приблизително половината от държавите в ЕС използват подобни 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 изключителна важност за развитието на националната образователна система. Най-често срещаните показатели са обобщени и посочени в таблицата по-долу.

От таблицата може да се заключи, че най-често приложимите индикатори са свързани с резултати от обучението на студентите – 66.7 % от случаите. На второ място по разпространение се нареждат индикаторите, свързани с квалификацията на преподавателския екип – приблизително 21%. Разходите за персонала, оценката на институцията, качеството на инфраструктурата и услугите, които предлагат образователните институции, се включват по-скоро по изключение, отколкото като алтернатива на образователните резултати.

*Таблица 1
Индикатори измерващи резултатите*

	BE	C	D	D	E	I	E	E	F	I	C	L	L	L
		Z	K	E	E	E	L	S	R	T	Y	V	T	U
1		*	*		*					*		*		
2										*				
3				#			*	#					*	
4														
5														

	H	N	A	P	P	R	S	S	F	S	U	L	N
	U	L	T	L	T	O	I	K	I	E	K	I	O
1	*	*	*		*		*	*	*	*	*	*	*
2													
3				*	*	*							
4					*								
5						*							

Източник: Eurydice

Легенда на основните индикатори на база резултати от № 1 до № 5:

1. Резултати от обучението на студентите
2. Сnižаване на разходите за персонала
3. Ниво на квалификация на преподавателския екипа
4. Резултати от оценката на институцията
5. Качество на инфраструктурата, управлението и услугите, предоставяни от университетската общност

Вариативен на този модел е моделът за подкрепа на университетите, на база на определянето на различни тегла за различните специалности. Осигурява се различна издръжка за отделните специалности в университетите. Този критерий се прилага във Великобритания, Дания, Латвия, Норвегия, България, като в някои страни е елемент от математическата формула за определяне на бюджета.

4. Индикатори, оценяващи качеството, поддържано от университетите

Подобни индикатори са необходими, за да се следи и съответно контролира качеството на висше образование. Що се отнася до такива показатели, примерът е контролът на изхода. Идеята се състои в това външни експерти за висшето училище да оценят придобитите знания на произволна извадка завършващи студенти. Силната страна на метода е, че се следи квалификацията на дипломантите и може да се наложи контрол, ако тя е по-ниска от предварително определени критерии. Слабата страна е, че чрез този измерител се оценява крайното на ниво на студентите, а не това, с което е допринесъл университета и подготовката, която е дал на студентите си.

Като алтернатива е разработен метода за добавена стойност. Целта му е да се види какви знания и умения са придобили студентите. За да е по-справедлива оценката се осъществява контрол на входа и на изхода. По този начин се определя нивото на квалификация, получено във висшето училище. Положителното е, че този метод се стреми да измерва единствено добавената от университета стойност и по този начин да му даде по-реална и задълбочена оценка. Проблемът е, че контролът, осъществяван в началото и края на обучението трябва да бъде разработен добре, да е с широк обхват, да не бъде еднократен или едностранен, за да могат резултатите да са надеждни.

Централен проблем за постигането на високо качество е, че самите университети занижават изискванията си към учащите, тъй като субсидията се получава на брой студенти. Ръководството и академичният състав не носят отговорност, в случай, че студентите не отговарят на високи изисквания за добра подготовка. Необходима е промяна в метода на финансиране, който да стимулира по-високи резултати на образователната услуга.

Ако се следват ясни и конкретно заложили параметри, всеки учащ ще може да има реална преценка за постигнатото. При наличие на такива стандарти може да се сравняват резултатите постигнати от студентите в края на обучението, след което да се сравнят и на национално ниво. В този смисъл резултатите на дипломантите могат да бъдат ясен индикатор за качество, а съответно и показател на изхода, който да се използва във формула за финансиране. Всички стандарти са обвързани и за да бъдат постигнати предходните, трябва да са изпълнени и тези, свързани с подходящото финансиране на обучителни и преподавателски дейности, ясното и точно комуникиране на достъпните програми, мониторинг и редовното им преразглеждане, както и подпомагане чрез външно оценяване.

Каквито и стимули обаче да предлага държавата и конкурентната среда, към настоящия момент институциите нямат достатъчно силна мотивация да се стремят

към осигуряването на по-високо качество. Затова се налага редовен мониторинг и контрол. При въвеждането на подобна система трябва да има стремеж към пълна прозрачност, за да се избегнат само привидни промени. Тази цел може да се постигне, ако представянето на студентите е отговорност на преподавателите. Т.е. част от финансирането да се разпределя според успеха на студентите на съответния преподавател.

Колкото повече финансирането на даден университет зависи от постигнатото, толкова повече ще се влага в подобряване на образователната услуга.

5. Методи за финансиране на висшето образование в България

В България се прилагат няколко от изброените методи за финансиране на висше образование.

5.1. Финансиране на база договори за представяне

Те могат да бъдат под различна форма. Повече правителства разчитат на договорите на база стратегически цели. Въпреки че България не е възприела напълно подобна практика на финансиране, тя може да бъде от полза, тъй като е силен инструмент за оформяне на дългосрочните цели на образователните институции.

Слабите страни на метода се крият в ситуациите, където целта на субсидията не е достатъчно детайлна или подробна и съответно страда отчетността. Силните страни са, че е възможно да се провежда дългосрочна целенасочена и обща образователна политика, ако се разчита на договорите за постигане на стратегически цели. Дори за период от един учебен цикъл от четири години може да се засили и стимулира конкретно професионално направление, да се подпомогне дефицит на пазара на труда.

5.2. Финансиране на ВУ на база различни проекти чрез конкурси

У нас тази политика се прилага от скоро и в сравнително ограничен обхват. Тъй като участието в конкурсни проекти е широка европейска практика, то се прилага и в национален мащаб. В критериалната система за институционална акредитация на висшите училища са включени няколко компонента обвързани с проекти. Това е знак, че държавата цени важността на този тип финансиране, не само от гледна точка на допълнителен доход, но и като фактор за качеството на висше образование.

Слабите страни на този подход са свързани с това, че винаги най-силните или най-добри висши училища ще се възползват от него. Т.е. средствата за по-малките или не толкова изяви университети ще бъдат ограничени, а съществуват редица причини поради които и те трябва да се стимулират. Съществува и опасност в определени случаи да се negliжира качеството на учебния процес. Силните страни на модела са, че той насочва средствата към бенефициента, който работи най-ефективно. Политиката стимулира конкурентоспособността и развитието на самите институции. Освен това позволява на правителството да залага стратегически цели.

5.3. Финансова подкрепа на база математически модели

МОН осигурява финансиране на университетите на базата на математически израз (формула) с претеглени стойности за различните специалности. Те определят в каква степен трябва да се увеличи финансирането за един студент спрямо учебната област, поради поддръжката на скъпоструващите програми. Към финансовата политика за подкрепа на университетите се отнася и норма за финансирането за един студент, като трябва да се поясни, че всяка година се определя базов норматив от Министерски Съвет.

В България математическият израз, който се прилага, се основава главно на критерия брой студенти. Една от основните цели на диференцираното заплащане 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 му предназначение е студентите да бъдат стимулирани да се записват в конкретни специалности, които да подобрят икономиката.

Силна страна на финансирането на база формула е ефективността на модела. Методът е ясен и прозрачен, рефлексивен, може да се промени и даде бързи резултати. Възможно е формулата да се оптимизира като се обвърже с резултата. Слаба страна при прилагане на модела у нас е, че не работи напълно ефективно що се отнася до качеството на висше образование. Европейската тенденция е свързана и с придаване на все по-голяма тежест на индикаторите, обвързани с изходящи критерии, спрямо входящите, като последните са основни за нашата система.

Изводът е, че договорите на база стратегически цели са мощен инструмент за налагане на дългосрочни цели в сектора на висше образование. Подобно финансиране поотделно и в комбинация с финансирането на конкурсен принцип могат да повлияят за развитието на приоритетни специалности и програми и научно-изследователска дейност в дадена област. Същевременно тези методи на субсидиране могат само да допълват модела базиран на математическа формула.

6. Препоръки, приложими за Региона

Настоящите приоритети в политиките на висше образование могат да намерят отражение във формулите за финансиране. Що се отнася до външно финансиране, то може да се набави чрез научни договори с частни партньори, европейски фондове, всякакви разновидности конкурси и дарители. Те са често срещани показатели във формулите, които от своя страна определят основната субсидия. За да бъде устойчив този механизъм, увеличението на външното финансиране трябва да е успоредно с нарастване и в субсидията.

Европейската Университетска Асоциация определя следните характеристики на добрата система за финансиране:

- Тенденция към прозрачност и опростяване на механизмите за финансиране, чрез използване на формула.
- Засилване на връзката между базово финансиране и индикатори и договори, базирани на резултатите.
- Промяна 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 пазарно ориентиран принцип.

Риск от въвеждането им за по-разпространена употреба е занижаване на стандартите и манипулиране на резултатите, за да бъдат постигнати заложените цели. Също така може да се окуражи стандартизацията, за сметка на разнообразието и иновациите, що се отнася до постиженията. Възможно е очакванията към образователните институции да са нереалистично високи, което да повлияе отрицателно.

Финансирането на конкурентен принцип може да крие негативни последици, особено ако поставените цели не са добре определени. Като начало то може да навре-

ди на дългосрочните цели пред образователните институции, поради липса на базово финансиране. Също така конкуренцията може да засили работата само над определени области, ощетявайки други, в които имат сравнително предимство. Подобна политика може да доведе до отрязване на ресурсите за клонове на науката, които не притежават сравнително предимство, а са ценни за обществото (социални и хуманитарни науки). Не на последно място приоритетите в научните изследвания биха могли да попаднат изцяло под влиянието на институциите, разпределящи средствата на конкурентен принцип.

Доклад на Експертна група на Европейската Комисия (2008) посочва, че много страни от ОИСР са увеличили дела на финансиране на конкурентен принцип с цел повишаване ефективността на научните изследвания със засилен фокус към представяне и конкуренция. Въпреки това докладът не дава категорично становище, че определен вид финансиране е фундаментално по-добър от друг.

Решаването на различните проблеми, общото укрепване на висшето образование и създаването на улеснения за научната дейност води до нуждата от въвеждане на нови практики във висшето образование. Целта на тези практики ще бъде да се подобри качеството на му, да се повиши притокът на публични и частни ресурси към него. Реформите трябва да бъдат насочени към системата за управление и финансиране и гарантиране на качеството.

Литература:

1. Eurydice (2008), Higher Education Governance in Europe Policies, structures and academic staff, Brussels: Eurydice, 2008
2. Center for Higher Education Policy (CHEPS), Leading Education And Social Research, Institute Of Education University Of London (2008): Progress In Higher Education Reform Across Europe Funding Reform Volume 1: Executive Summary And Main Report, 2008
3. Estermann, T., Bennetot Pruvot, E., Laeys-Kulik, A. C (2013): Designing Strategies For Efficient Funding Of Higher Education In Europe, 2013
4. Education, Audiovisual And Culture Executive Agency (2011), Modernisation Of Higher Education In Europe: Funding And The Social Dimension, 2011
5. Financial Sustainability Strategy Group, Trac Development Group (2011), Management Information Portfolio Prioritising And Aligning Resources To Academic Strategies: Resource Allocation, 2011
6. Mitterle, A., Hénard, F. (2009), Governance And Quality Guidelines In Higher Education A Review On Governance Arrangements And Quality Assurance Guidelines, 2009
7. Johnstone, D. Bruce (2006), Financing Higher Education: Cost-Sharing in International Perspective, March 2006
8. Strehl F., Reisinger S., Kalatschan M. (2007), Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems, International Report, Education Working Paper No. 6, 2007
9. Министерство на Образованието и Науката - www.mon.bg
10. Доклад На Световната Банка (2012): Укрепване На Висшето Образование В България: Варианти За Подобряване На Моделите На Управление, Контрола На Качеството И Финансирането На Висшето Образование
11. Национална Агенция за Оценяване и Акредитация (2011), Критериална Система За Институционална Акредитация На Висшите Училища
12. Адриан Николов, Финансиране на висшето образование: Международният опит и българските перспективи