СТАНОВИЩЕ

по повод предлагани промени в ПМС № 162/2001 г. и ПМС № 328/2015 г.

Във връзка с публикувания на Портала за обществени консултации проект на ПМС за изменение и допълнение на ПМС № 162/2001 г. и ПМС № 328/2015 г., ректорските ръководства на ВСУ "Любен Каравелов", ВТУ „Тодор Каблешков“, Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“ и Аграрен университет – Пловдив изразяват следното становище относно механизма за определяне на средствата от държавния бюджет за издръжка на обучението в държавните висши училища, в зависимост от комплексна оценка за качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда.

Относно процедурата по вземане на решенията:

Смятаме, че въпросът за определяне на параметрите на модела, приложим спрямо финансирането на държавните висши училища е едновременно основен способ за провеждане на управленски политики от страна на държавата и инструмент, който пряко влияе на академичната автономия и възможността висшите училища да осъществяват дейността си. Освен това, обсъжданията на измененията в посочените постановления са били единствено в рамките на ведомството, без в процеса да са участвали представители на Съвета на Ректорите. Припомняме, че само преди по-малко от два месеца – в края на м. май 2024 г. висшите училища организираха безпрецедентен в съвременната история на България протест с искания, пряко кореспондиращи с липсата на диалог с държавата и липсата на търсене на обратна връзка от адресатите на реформите, които политическото ръководство на МОН осъществява или има намерение да осъществява.

Относно важността на предлаганите изменения:

Влиянието на финансирането върху всички системи на управление и работа на висшите училища е толкова сериозно, че се превръща в централен елемент на всяка провеждана държавна политика. Случващото се през последните 4 години – от въвеждането на промяната в чл. 92 ЗВО на минималната основна заплата за най-ниската академична длъжност е показателно. За държавата беше ясно, че към момента на въвеждането на минимална заплата за академичния състав това решение не е обезпечено финансово. От момента на въвеждането досега, университетите са в циклични кризи, породени от невъзможността за осигуряване на необходимите средства за изпълнение на нереалистично заложените изисквания. За да потуши кризите, които сама създаде, държавата въведе инструмента на „допълващата субсидия”, който единствено ги спасява от неминуем фалит. Политиката на поставяне на българските висши училища пред свършен факт и в положение на финансова зависимост, и то в подобни мащаби, е стил на управление, с който не можем да се съгласим. За нас е неприемливо чрез промяна на параметрите определени в подзаконов нормативен акт коефициенти да се постига резултат, влияещ върху възможността за нормално функциониране на висшите училища. Това са въпроси от стратегическото управление на висшето образование и следва да бъдат гарантирани на най-високо нормативно ниво.

Относно предложението за включване на средства за осигуряване на трудовите възнаграждения в основното тяло на Постановление № 162 от 20 юни 2001 г. и Постановление № 328 от 30 ноември 2015 г.

Поощряваме концепцията средствата, отпускани като извънреден способ за дофинансиране, да бъдат включени като компоненти на основния ред на формулите, базирани на критериите, включени в чл. 91 на ЗВО.

Същевременно остро възразяваме срещу идеята за запазване на предлагания финансов инструмент „допълваща субсидия". Още повече, когато предлаганият ни модел поставя в подобна нужда, както стана ясно от предварителните анонси, повече от половината от общия брой висши училища в страната. Това е инструмент на политика на изкуствено формиране на системен финансов дефицит, пряко рефлектиращ като последица в създаването на предпоставки за политическо влияние от органи на изпълнителната власт, каквито са МОН и МФ, върху решения, които академичните ръководства следва да вземат по отношение на академичния си състав. Едновременно с това е и модел, който фаворизира едни висши училища за сметка на други – нещо от което няма нужда българската образователна система.

Относно обема на предлаганите изменения:

Измененията на модела на финансиране на висшите училища, изискват цялостно преосмисляне на влиянието на неговите компоненти върху всички вътрешни процеси, протичащи в тях, в едно с тези, свързани с взаимодействието им с другите обществени системи. Моделът на финансиране не се състои единствено в изменение на математико-статистически формули, отразяващи финансово-счетоводни последици, а в определяне на ключовите компоненти, които да формират бюджетите на висшите училища. Именно това липсва във визията за промени, предложена от Министъра на образованието и науката.

Очакваната промяна на модела на финансиране изисква интервенция и предлагане на изменения в Закона за висшето образование, по отношение на компонентите, формиращи елементите на трансферите от държавния бюджет. Тя следва да върви в посока освобождаване на висшите училища от зависимостта от обучаваните брой студенти и осигуряване на други ключови бюджетни източници, нямащи връзка с този елемент (например издръжка на материална база, която навсякъде в държавните висши училища е публична държавна собственост и формира константен разход, гарантиране на компонент „парите следват учения" в определени региони или професионални направления и др.)

Предложените промени следват установен порочен модел на осъществяване на политики в системата на висшето образование, който се характеризира с нормативното разписване на формули в обратен ред – поставянето на целен краен резултат на първо място и създаването на нормативно фиксиран математически модел, който да го оправдае в последствие.

Анализът на предлаганото изменение показва, че приложението му ще увеличи неоправдано много дисбаланса между столичните и извънстоличните висши училища, между малките и големите висши училища.

Моделът води до блокиране на възможността конкретно висше училище да започне обучение по ново акредитирано професионално направление. При прилагането на този модел то следва да бъде закрито, поради невъзможност да оцелее финансово, дори и без да му се даде възможността да завърши един пълен цикъл на обучение на студент. Това лишава системата от всякакъв елемент на пазарна конкуренция, която наред с държавната намеса също следва да бъде използвана като приложим регулатор.

Относно дисбалансите по отношение на различните висши училища в Република България:

Резултатите от научноизследователската дейност, финансирана по различен ред в различните висши училища, играе ролята на решаващ фактор при формиране на крайните резултати. Коефициентът за научни изследвания, изчислен чрез индикаторите по Приложение 1 от ПМС № 328/2015 г. стимулира висшите училища с по-голямо общо количество научни изследвания. Посоченото от своя страна предполага по-големите широкопрофилни университети, имащи по-голям академичен състав, да получават и съответно по-висока стойност на коефициента. От друга страна, теоретически макар съотношението научна продукция – академичен състав да е по-добро в някое специализирано висше училище, то няма да може да преодолее разликата, формирана от малкия мащаб.

Коефициентът за реализация на пазара на труда, чиито съставни части са индикаторите „Безработица сред завършилите“ и „Приложение на придобитото висше образование и реализация по призвание“, изчислени за съответното висше училище по професионални направления по приложената в методиката матрица също предизвиква остро недоволство. При тях влияние оказва дали студентите са се реализирали по профила, който са завършили и какъв е размерът на стартовата им работна заплата. Тук също се наблюдава дискриминационно отношение, тъй като реализацията в София е много по-добре платена и много по-възможна, отколкото в останалите региони на страната. В тази връзка, настоящата съставна част от този коефициент разделя висшите училища на „столични” и „извънстолични”.

Коефициентът за първо място има още по-дискриминационен ефект, тъй като нарушава правилото non bis in idem. Заелият първо място университет вследствие на предвидените изменения получава допълнителна подкрепа, която вече е калкулирана в компонентите, поради които е заел това първо място. По този начин той е стимулиран два пъти на едно и също основание. Обратното – неговите конкуренти са изкуствено отдалечени от него допълнително.

Изводи:

Предложеният от МОН нов финансов модел има за краен резултат възникване на неприкрит системен дефицит. Положение, при което половината от всички държавни висши училища са поставени в състояние на недостиг на разполагаемите финансови ресурси за покриване на разходите, които измененията на законодателството им възлагат да направят, не може да е приемлив краен резултат за нас. Свикнали с амбициите на политическото ръководство на Министерството на образованието и науката, независимо от персоналния му състав в годините назад, да се опитва да реализира властови натиск върху академичната автономия, възприемаме подобно решение като завоалиран опит да се вменят на висшите училища неизпълними задължения, за да бъдат впоследствие принудени да се съобразят с дневен ред, противоречащ на духа на българската Конституция. Ясно заявяваме, че структурирането на всяка система за финансиране, която постига като свой краен резултат ситуация, при която ръководените от нас училища са в състояние на финансов недостиг е непрецизно формулирана и целяща други от официално обявените от създателите й резултати.

Идеята за създаване на механизъм за „подписване на споразумение за допълнително финансово подпомагане” между Ректора на съответното висше училище, имащо нужда от подобно финансиране и Министъра на образованието и науката, с което да се компенсира недостига на средства също предизвиква безпокойство. Припомняме, че тази идея е предложена като изменение на ЗВО през месец октомври 2023 г. Тогава ясно публично заявихме в проведените дебати, че не можем да се съгласим с подобна концепция.

От юридическа страна смятаме, че подобен „механизъм“ следва да е предмет на регулиране на законово, а не на подзаконово ниво. Според чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове именно законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. Подобно „споразумение“ съдържа елементи, пряко засягащи академичната автономия и регулира въпроси от ключово значение.

Отделно въздаването на механизъм, отделен и паралелен на договорите за управление по чл. 31, ал. 2 ЗВО не може да бъде оправдано по никакъв начин, защото фактически тези нови споразумения би следвало да регулират идентична материя.

Допълнително обосноваността на мотивите на предложените нормативни актове не съответстват и не кореспондират със съдържанието им. Те са бланкетни и в тях липсва задължителния анализ на формиращите формулите компоненти, по които се изчисляват средствата за висшите училища. По този начин напълно неясно става защо резултатите от научни изследвания на едни висши училища в едни професионални направления се третират по един начин, а тези в други – се третират по различен. Същото важи и за т. н. „коефициент за първо място” и за коефициента за реализация на пазара на труда.

В това отношение се следва порочната практика, установена и в ПП ЗРАСРБ, която вече беше обект на съдебно оспорване по адм. д. № 4920/2024 г. на ВАС – петчленен състав I отделение, с решението по което дело част от наукометричните таблици за определени професионални направления бяха обявени за незаконосъобразни.

Поради изложеното, призоваваме Министъра на образованието и науката да преосмисли предлаганите изменения в Постановление № 162 от 20 юни 2001 г. за определяне на диференцирани нормативи за издръжка на обучението за един студент по професионални направления и Постановление № 328 от 30 ноември 2015 г. за определяне на средствата от държавния бюджет за издръжка на обучението в държавните висши училища в зависимост от комплексна оценка за качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда и да положи усилия за въвличане на всички заинтересовани страни в процеса на създаване на нов, адекватен и релевантен на потребностите на българското висше образование модел за финансиране на висшите училища в Република България.

С уважение:

Anita Kostadinova Handruleva
Digitally signed by Anita Kostadinova Handruleva
Date: 2024.08.15 14:47:21 +03'00'

Daniela Dimitrova Todorova
Digitally signed by Daniela Dimitrova Todorova
Date: 2024.08.15 15:46:50 +03'00'

Ivaylo Georgiev Koprev
Digitally signed by Ivaylo Georgiev Koprev
DN: cn=Ivaylo Georgiev Koprev gn=Ivaylo c=BG o=MGU Sv. Ivan Rilski e=ivaylokoprev@mgu.bg
Reason: I am the author of this document
Location:
Date: 2024-08-15 15:59+03:00

Boryana Lyubcheva Ivanova
Digitally signed by Boryana Lyubcheva Ivanova
Date: 2024.08.15 19:14:34 +03'00'