

ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

Искра Милева¹, Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас

Резюме

Устойчивото развитие на обществата налага и изисква стратегическо управление на публичната сфера, на образователните системи и в частност на висшето образование. Предизвикателствата, които предлагат настоящето и бъдещето, биха могли да бъдат контролирани чрез инструментите на „доброто управление“. Повече от всякога е необходимо засилване на взаимодействията между заинтересованите страни, активно, не привидно. Тези процеси в България или имат формален характер, или биват напълно пренебрегвани. Настоящата публикация е фокусирана върху две конкретни инициативи, които са ясно свидетелство за това. Насочена е към анализ на пороците и синтез на добрите управленски практики на взаимодействие при процесите на стратегическото управление на висшето образование. Цел на публикацията е да се подчертае необходимостта от управление на сектора чрез мрежи заинтересовани страни, от нов подход към стратегическото управление на висшето образование.

Ключови думи: висше образование, стратегическо управление, добро управление, заинтересовани страни, мрежи.

THE STAKEHOLDERS AND THE STRATEGIC GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION

Iskra Mileva², University “Prof. Dr. Asen Zlatarov”, Burgas, Bulgaria

Abstract

The sustainable development of a society requires strategic governance of the public sphere, of educational systems and in particular of higher education. Present and future challenges could be managed through the principles of “Good Governance”. Now more than ever, it is necessary to have more active and adequate interactions between stakeholders. These processes are often completely ignored in Bulgaria or have a formal character, therefore, the present study focuses on two particular initiatives, which are clear examples for this

¹ Искра Милева е хоноруван преподавател в Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас, доктор по Политически науки (Публична администрация). Защищава дисертация в Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2018 г. Магистър е по “Политически мениджмънт”. Бакалавър по специалностите: “Философия” и “Политология”. Научните ѝ интереси са свързани със стратегическото управление, стратегическото управление на висшето образование, мрежите и взаимодействията в публичното управление.

² Iskra Mileva is a lecturer at the University "Prof. Dr. Asen Zlatarov" - Burgas. Mileva holds a PhD in Political Science (Public Administration). She defended her dissertation at the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University "St. Kliment Ohridski" in 2018. She has a Master in Political Management. Bachelor in Philosophy and Political Science. Her research interests are related to strategic management, strategic management of higher education, networks and interactions in public administration.

problem in the country. The study analysis the vicious practices and synthesizes the good management practices of interaction in the process of strategic governance of higher education. The aim is to highlight the urgent need of adequate management in the sector through stakeholder networks, and for a new approach to the strategic governance of higher education.

Keywords: *higher education, strategic governance, “Good Governance”, stakeholders, networks.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Анализирането на проблемите на стратегическото управление и на управлението на висшето образование, по-доброто им теоретично и приложно осмисляне поставят сериозни предизвикателства пред административната наука и публичното управление. Устойчивото развитие на обществата през XXI век изисква стратегическо управление на публичната сфера, на образователните системи и в частност на висшето образование. Настоящата публикация е фокусирана върху стратегическото управление като инструмент на „доброто управление“ и върху мрежите заинтересовани страни като необходима основа на публичното управление. Целта е да се насочи вниманието на научната общност и практиката на публичното управление към недостатъчното осветляване на значението и ролята на мрежите заинтересовани страни. Основните задачи на изследването са: 1) подчертаване на необходимостта от засилване на взаимодействията между заинтересованите страни в процесите на стратегическо управление на висшето образование; 2) подчертаване на необходимостта от управление чрез мрежи заинтересовани страни; 3) подчертаване на необходимостта от нов подход на стратегическото управление на висшето образование, необходимост от преход към *Governance*.

Теза на изследването е, че мрежовите перспективи на управлението на висшето образование го правят по-всеобхватно. Управлението (*Governance*) следва да е фокусирано върху динамиката на заинтересованите страни. Те трябва да си взаимодействат в процесите на стратегическо планиране и управление в условия на динамично равновесие.

В методическо отношение – от емпирична гледна точка, изследването е основано на косвени пасивни наблюдения: анализ на публикации, документи и резултати от дейности. В класификацията на теоретични методи са използвани: анализ, синтез, сравнение и обобщение.

Изводите от научната работа следва да имат значение, надхвърлящо периметъра на стратегирането в сферата на висшето образование, т.е. едновременно да имат принос 1) към теорията на стратегическото управление изобщо и към развитието на висшето образование като стратегически сегмент с намерението основните научни и практико-приложни резултати от изследването да доведат до полезно увеличаване на знанията и да са оригинално развитие в една все още слабо разработена научна област. Ще бъдат 2) разгледани и систематизирани реални и значими проблеми на стратегическото управление, което би било практически полезно при всякакви управленски или

академични инициативи в тази посока. Ще бъдат 3) направени конкретни препоръки за подобряване на управленската практика.

Настоящата публикация ще допълни и доразвие систематичния теоретичен опит на автора да изследва и обясни прилагането на подхода на междусекторно мрежово стратегиране по отношение на висшето образование. Тя следва да допринесе за създаването на цялостен модел на взаимодействие между заинтересованите страни, модел на вземане на решения и взаимодействие в процесите на стратегическо управление на висшето образование в България. Такъв модел липсва и е необходим.

НОВ МОДЕЛ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В ПРОЦЕСИТЕ НА ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

През последните 30 години системите за управление на висшето образование са „подложени на непрекъснат натиск да променят своите основни ценности, фундаментални мисии и начин на работа, поради масовизацията на висшето образование, намаляването на държавните средства и глобализацията. Всички тези явления водят до необходимостта от по-високо ниво на конкурентоспособност и стратегическа визия. В много държави се случва трансформация от „традиционното управление“ към по-нови модели, което представлява истинско предизвикателство, особено в Европа, поради инерцията на централизираните национални образователни системи“ (Bratianu, Pinzaru, 2015, 28 – 35).

Еволюцията на процесите на управление на висшето образование се анализира от различни експерти и практики в международна перспектива. По-доброто им разбиране и практическо осъществяване изискват такъв тип всеобхватни, интердисциплинарни, междусекторни и международни усилия.

В края на XX и началото на XXI век не само в Европа се говори за промяна на парадигмата както като цяло в теорията на публичното управление, така и в управлението на висшето образование. Това до известна степен се дължи на признанието, че „инициативите за (традиционно, рационално) планиране „от горе надолу“ от страна на държавата не са били успешни например за реформа на обучението в Германия през 70-те и 80-те години“ (Huisman, 2009).

„Традиционният модел“ на публично управление се изчерпва, появява се парадигмата на „Новия публичен мениджмънт“ (New Public Management – NPM), която има силно влияние и върху управлението на висшето образование. Реформите в сектора, свързани с него, могат да бъдат синтезирани в три основни посоки: по-малко държавна намеса, повече автономия на университетите и в новото пространство между държава и университет, които преди това са били тясно обвързани, повече пазар и повече конкуренция (Ibid, 2009).

Новият публичен мениджмънт се оказва неспособен да реши проблемите на публичната администрация, констатира се дори задълбочаване на някои, което поражда необходимостта от алтернативни модели на административна реформа (Маринов, [Marinov] 2016, 233). За управлението на висшето образование в проспериращите европейски държави може да се каже, че Новият публичен мениджмънт е етап от развитието, който се е изчерпал, и е дошло време за следващия.

Една от посоките на промяна в контекста на концепциите за глобализацията е новата фаза в публичното управление, нов начин на функциониране – Governance – мрежите, партньорствата между заинтересованите страни, значението на доверието между участниците в публичното управление и др. (Ibid, 2016, 233).

За обозначаване на тази многообразна и нееднородна тенденция Александър Маринов използва предложението от Стивън Озборн термин „Ново публично управление“ (New Public Governance – NPG) (Ibid, 2016, 238). „През 90-те години на XX век понятието Governance бързо набира популярност в академичните изследвания и управленската практика“ (Ibid., 2016, 238 – 239). Концепцията има много различни интерпретации и в научните среди няма консенсус относно конкретно определение. Сред различните идеи може да се срещне добавянето на епитети към понятието за управление (governance), например „хибридно“, „ново публично“, „оперативно“ и др. (Ibid, 2016, 238 – 239).

Най-общо може да се каже, че управлението (Governance) е динамичен процес, определяно е като „движеща се цел“ (Huisman, 2009). Маринов обособява общовалидни смислови рамки на понятието, а именно, че в резултат на постоянно променящите се обществени условия ефективното управление изисква към основополагащата роля на правителството (публичното управление) да се прибави широк спектър от социални субекти. Управлението (Governance) не е алтернатива на правителството (Government), тъй като правителството остава основен и незаменим компонент на новия етап на развитие на публичното управление (Маринов, [Marinov] 2016, 239). „Така например сравнително общоприетото разбиране за „доброто управление“ (Good Governance) гласи, че то представлява нов подход към ръководството на обществото на основата на взаимодействия между мрежи и партньорства включващи държавни институции, бизнес структури и организации на гражданското общество“ (Ibid, 2016, 239). „Доброто управление“ е принцип при формирането и изпълнението на публичните стратегии и политики. Стратегическото управление е елемент на „доброто управление“, който осигурява цялостното направление на организацията, следването на общия курс“ (Танев, [Tanev] 2008, 82).

Според Тодор Танев добрите практики в управлението, довели до значителни успехи, говорят в полза на противоположното на традиционния, „редукционистки“ начин на управление становище. „Доброто управление“, възприемано и като стратегическо управление, „предполага участието не само на висшите ешелони на управление и не само на управляващите организации, но и на съдействието на управляваните публики. При това участието на всички тези инстанции не се концентрира единствено в някакъв начален момент на формиране на стратегия или политика“ (Ibid, 2008, 82). То следва да е постоянен процес, който трайно да въвлича в действията не само всички равнища на управление, но и обектите на въздействие. „Танев свързва понятието Governance с висшето стратегическо ръководство на дадена общественно-политическа единица“ (Маринов, [Marinov] 2016, 241), той разглежда Management и Governance като различни функции на общественото управление (Танев, [Tanev] 2011).

Ако се приеме, че Governance е нов стадий, нов начин на управление, той се отличава с новата роля на „синхронното управление-ръководство“ на отношенията на организацията с нейните партньори в условията на нарастваща взаимозависимост

(Маринов, [Marinov] 2016, 241 – 242). „Доброто управление“ насърчава общественото доверие и участие, което позволява услугите да се подобрят, лошото управление води до ниски резултати и нефункциониращи организации (The Independent Commission on Good Governance in Public Services, 2004). На базата на опита във Великобритания независима комисия от експерти формулира универсален „Стандарт за добро управление“ (Ibid, 2004), който би могъл да се прилага към различни управленски структури и организации, разбира се, с уговорката, че има такива, които остават извън обхвата му. Той включва шест основни принципа на „доброто управление“: 1. Фокусиране върху целта на организацията и върху резултатите за гражданите и потребителите; 2. Ефективно представяне в ясно дефинирани условия; 3. Насърчаване и демонстриране на ценностите на „доброто управление“ чрез поведение; 4. Вземане на информирани, прозрачни решения и управление на риска; 5. Развиване на капацитета и способността на управленския орган да бъде ефективен; 6. Ангажиране на заинтересованите страни и реална отчетност (Ibid, 2004).

Основен принцип на „доброто управление“ е ангажирането на заинтересованите страни. И тук идеята е, че ангажирането не означава доминиране на някой пред другите, защото това е във вреда на целта на организацията. Означава търсене на постоянен диалог, създаване на реална отчетност и условия за систематична „360-градусова“ обратна връзка (Ibid, 2004).

ФОКУС ВЪРХУ МРЕЖОВИЯ МОДЕЛ

Сърцевината на почти всички варианти на новото публично управление е свързана с идеята за мрежовите взаимодействия. Това е нов всеобхватен модел, който инкорпорира и използва резултатите от дългогодишните изследвания върху мрежите (Маринов, [Marinov] 2016, 242 – 244). Връзката „Governance – мрежови модел“ може да се обособи като основополагащ принцип на нов стадий на публична администрация. Мрежовият модел не е хомогенен и завършен, има многообразие от интерпретации и приложения. В контекста на новото публично управление държавната администрация е само един от множество субекти с общи интереси. Отношенията не са йерархични, има взаимозависимост, а сътрудничеството е най-добрият начин за постигане на общите цели (Ibid, 2016, 242 – 244).

През призмата на публичната администрация и публичната политика управлението (Governance) бива определяно като цяло, съставено от четири важни компонента: 1. Взаимна зависимост между организациите, в която управлението включва правителството, а също и недържавни актьори; 2. Мрежа от членове, в която има непрекъснато взаимодействие с цел обмен на ресурси и договаряне на споделени цели; 3. Взаимодействия, договорени и съгласувани от участниците в мрежата, които се основават на доверие и регулации; 4. Значителна степен на автономия от държавата (Austin, Jones, 2015).

През последните 30 години концепцията за необходимостта от мрежи намира широк отглас в анализите на политиката, политическите изследвания и публичното управление в Северна Америка и Западна Европа (Huisman, 2009). Използвана е по-рядко в научната литература на тема висше образование, но допринася и за промени в политиката в сферата на висшето образование. В академичната литература могат да

бъдат намерени различни тълкувания и типологии на мрежите. Поддръжниците защитават тезата, че те „отразяват новата реалност на управление и предоставят обяснителни и теоретични инструменти за изучаване на съвременните процеси на правене на политики“ (Ibid, 2009).

Подходът поставя акцент върху международни, регионални и вътрешни мрежи, в които университети, международни организации, национални правителства, групи по интереси, общности и всички индивиди са свързани. Концепцията осигурява „широкоъгълен спектър на управление, при който множество заинтересовани страни образуват динамична мрежа и играят решаваща роля“ (Ibid, 2009).

Управлението (Governance) е от съществено значение за функционирането на висшето образование на всички нива, от основното академично звено на катедрата (микрониво), до ниво организация (мезоравнище) и ниво система на висшето образование (макрониво) (Austin, Jones, 2015). В настоящата публикация се акцентира на отношенията на нивото на системата в контекста на националните цели и приоритети, на стратегическото управление на сектора и на най-високо ниво в държавата. Висшето образование в процеса на глобализация се движи в посока „икономика на знанието“, която поставя развитието на човешкия капитал в центъра на публичното управление. Следователно, „правителствата все повече гледат на висшето образование като на стратегическа цел. Всяка дългосрочна национална визия, която да дава предимство в глобалната икономическа ситуация изисква развитието на човешкия капитал“ (Ibid, 2015).

Реформите на най-високото управленско равнище в системите на висше образование в различни държави след 80-те години на XX век са и в тази посока. Целите, поставяни пред висшето образование, следва да съответстват на резултатите, които държавата си поставя на национално ниво. Системите на висше образование и университетите „следва да приемат по-специфични мисии“ (Ibid, 2015).

За да функционира системата на висше образование максимално добре, следва да е в синхрон с „грандстратегическото“ (Танев, [Tanev] 2008) ниво на управление в държавата, решенията да се вземат в съответствие с националните цели и приоритети. Освен това резултатите от висшето образование се мултиплицират във всички други сектори, т.е. висшето образование трябва да функционира в съответствие с другите системи. Взаимодействията са максимално усложнени, защото се отнасят до множество мрежи заинтересовани страни в рамките на различни стратегически инициативи. „Доброто управление“ на висшето образование предполага стратегическо управление, предполага необходимостта от мрежи стратегии, които да функционират в синхрон с работата на множество мрежи заинтересовани страни.

Управленските структури и практики следва да се организират по различен начин, за да се справя публичното управление със сложността на заобикалящата среда (OECD, 2008). Мрежовите перспективи на управлението на висшето образование го правят по-всеобхватно (Austin, Jones, 2015). Управлението (Governance) е „фокусирано върху динамиката на вътрешните и външните заинтересовани страни“ (Bratianu, Pinzaru, 2015, p. 28 – 35), те си взаимодействат, стремейки се към динамично равновесие. Управлението (Governance) е работа в сложни мрежи, включваща стратегическа и

„законодателната рамка, институции, отговорности и взаимоотношения с възможно най-голям брой заинтересовани страни“ (OECD, 2008, 68).

БЪЛГАРСКАТА ПРАКТИКА В КОНТЕКСТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ВИШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ ПРЕЗ 2022 г.

Трудно е излизането от модела на „традиционното публично управление“ на висшето образование в България. Отделни тенденции и практики на Новия публичен мениджмънт и новото публично управление биха могли да бъдат открити в контекста на Болонския процес, около процеса на присъединяване и след присъединяването на Република България към Европейския съюз. От гледна точка на фокуса върху управлението (Governance), на всички по-горе изброени принципи административната наука следва да отделя внимание да бъдат анализирани резултатите в сравнение с проявленията в практиката. Тук основен обект на изследване са мрежите, разглеждани в контекста на новото публично управление, което се осъществява именно чрез тях. На национално ниво практиките на „доброто управление“, свързани с мрежите, остават само препоръки на европейските институции и документи, които евентуално, формално или по спорен начин са имплицирани в българските. Участието на заинтересованите страни остава ограничено, протоколно, все още става дума само за взаимодействие между йерархичните структури на властта. Стратегическото управление на сектора, процесите по създаване и осъществяване на стратегическите решения и документи доказват това.

От създаването на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014 – 2020 г. – първата стратегия в сектора на висшето образование, до днес могат да бъдат открити постижения в управлението – наличието на стратегически документи въобще, както и някои от последващите ги действия. По адрес на основните стратегически документи в сектора: Национална карта на висшето образование в Република България (МОН, 2021); Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021 – 2030 г. (МОН, 2020); Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2014 – 2020 г. (МОН, 2015) могат да бъдат отправени критики например в посока на невъзможността за откъсване от „традиционния модел на публично управление“ (Милева, [Mileva] 2021; 2022).

Задача на административната наука е и да систематизира проблемите на практиката, така че тя да бъде коригирана своевременно. В настоящата публикация фокусът е насочен към мрежите заинтересовани страни в контекста на публичното управление – в частност на стратегическото управление на висшето образование. В изброените по-горе документи се залага необходимостта от разширяване на мрежите заинтересовани страни (Милева, [Mileva] 2021; 2022), но времето и действията доказват, че усилията са протоколни. Практиките по осъществяване на две от най-скорошните инициативи в сектора показват какво не трябва да е нивото на трансформация на публичното управление от „традиционния модел“ към по-нови модели.

Двете инициативи, които са конкретен обект на изследване в настоящата публикация, са на Министерство на образованието на Република България (МОН). Те следват във времето изброените стратегически документи и са ярък пример за осъществяване на „традиционния модел“ именно предвид участието на мрежите заинтересовани страни.

Позовавайки се на разписаното в Стратегията за развитие на висшето образование 2021 – 2030 г., след приемането на Национална карта на висшето образование в Република България от страна на МОН се предприемат определени стъпки, от които зависи развитието на сектора. Важно е да се проследят начинът на вземането на решенията, процесите на взаимодействие със заинтересованите страни и въобще начинът на осъществяване на стратегическото управление.

Става дума за две инициативи, формулирани и предложени по време на 99-то редовно правителство на Република България. Първата е свързана с минималните изисквания за атестиране на преподавателите и за заемане на академични длъжности, както и с Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав. Втората инициатива е в посока обединения на висши училища, представена в проект на концепция за промени в Закона за висшето образование. Финалните варианти на предложенията са публикувани за обществено обсъждане в последните дни на управлението на 99-то редовно правителство. Последвалото го служебно правителство спира процедурите.

АНАЛИЗ НА ПРОЦЕСИТЕ НА ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТА НА ДВЕТЕ ИНИЦИАТИВИ

Каква е технологията по приемането на предложенията? Как се вземат решенията? Какво е нивото на взаимодействие между заинтересованите страни? Доколко мрежите въобще се отнасят до тези процеси? Отговорите на тези въпроси задават основните рамки на анализ на двете инициативи:

1. Минималните изисквания за атестиране на преподавателите и за заемане на академични длъжности, както и правилникът за прилагане на Закона за развитие на академичния състав „тепърва следва да бъдат обсъждани“ (МОН, 2022). Това е констатация, направена от новото ръководство на МОН веднага след встъпването му в длъжност. Процесът по приемане на предложенията е спрял – в случая от служебно правителство, с аргументите, че не бива да се избързва и че е необходимо още да се обсъжда (Ibid, 2022).

Първата критика, която следва да бъде откrojена, идва както от наследника на министерския пост, така и от академичната общност. Тя се отнася и към двете инициативи. Не е добра практика да се избързва с решенията в сектора, „няма как спешно да се направят промените във висшето образование“ е заключението на новото ръководство на МОН и за двете инициативи (Ibid, 2022).

Прибързаното вземане на подобни решения, които биха изменили системата, води до неразбирането, неприемането и съответно неосъществяването им. Прибързването означава недостатъчно обсъждане, недостатъчно разбирателство и недостатъчно желание за действия. Прибързването в конкретния случай означава отново „спуснати от горе надолу“ решения, т.е. прилагане на познатия йерархичен модел. Този тип поведение показва желание за осъществяване на нечий идеи, без те да бъдат разпознати като необходими или припознати.

Прибързването при вземането на решение за стратегическа промяна не води до възможното най-добро състояние. По този начин не се изпълняват стратегическите цели на секторно и национално ниво в максимален обем. Прибързването поставя

останалите заинтересовани страни в ситуация на „принуда“, не в ситуация на „обсъждане“ при вземането на решения, а още по-малко в ситуация на „общо“ вземане на решения. Тази практика по-скоро води до деструктивни процеси, които от секторни дефицити мултиплицират национални.

Много е важно да се отбележи и начинът, по който са представени първите варианти на предложенията, свързани с академичния състав, а именно като част от проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет. Прави се опит „на основание на Закона за държавния бюджет“ (с предложение между първо и второ четене) с акт на МС, който дори не е подзаконов нормативен акт, да се определят показатели, критерии и методика, които не са предвидени в Закона за висшето образование и допускат навлизане в академичната автономия на висшите училища“. Действието е в несъответствие с чл. 57 от Закона за висшето образование, съгласно който показателите и критериите се определят в правилниците на съответните висши училища със задължително включен минимум в закона.

Предложението не е прието от Народното събрание. Начинът, по който е поднесено, илюстрира отношението на тогавашното ръководство на МОН към останалите заинтересовани страни и също е показателен за участието им в процесите на стратегическо управление. Опитът определени идеи за развитие на сектора да бъдат приети чрез актуализирането на държавния бюджет показва, че не се търси общото най-ефективно за всички решение, не се търси нито друго мнение, нито съгласие, а останалите заинтересовани страни отново биват поставени пред ситуация на липса на избор и възможност за реално участие в процесите на управление. Това, което прави действието още по-неприемливо спрямо практиките на „доброто управление“, е именно желанието да се заобиколи законодателството с цел да се избегнат възможно най-много заинтересовани страни. В случая сред пренебрегнатите заинтересовани страни е и част от мнозинството в Народното събрание, което обрича приемането на предложението на неуспех.

От МОН правят преоценка на процедурния проблем, свързан с начина на представяне на промените, и впоследствие ги предлагат във вид на проект на Постановление на Министерския съвет от 2022 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България.

Процедурата се променя, но се пропуска проблемът по същество и отново се прави опит да се наложат „спуснатите от горе“ решения. Изправността на процедурата е важна, но още по-важно е как са взети решенията. Неразбирането на необходимостта от участие на възможно най-много заинтересовани страни е в основата на несполуката и на новото предложение. В министерството постъпват „многобройни бележки и разнопосочни мнения“ (Министерски съвет на Република България [Council of Ministers], 2022), налага се да се организират „разширени работни групи за детайлно обсъждане и прецизиране на изискванията“ (Ibid, 2022).

В последните дни от управлението на 99-то правителство са публикувани за ново публично обсъждане редактирани „Минимални национални изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации“. Към момента на прекратяването на процедурата от новото ръководство на МОН по проекта са получени 8 становища. Липсва

задължителната по закон оценка за въздействието на промените. Към показателите за атестиране има забележки не само от научната общност, но и от страна на юристите в Министерския съвет (МОН, 2022). „Тепърва трябва да се потърси консенсус между преподавателите от самите професионални направления за минималните изисквания.“ (Ibid, 2022)

Както и да бъде представяно дадено предложение, когато се налага с натиск „от горе надолу“, то няма да бъде възприето от възможно най-много заинтересовани страни и няма да доведе до максимум ползи. Напротив, прибързването и натискът от страна на представителите на МОН водят до негативни процеси като загуба на доверие, загуба на партньорство, деструктивни действия по отношение на мрежите, които имат дългосрочни последици.

2. Проектът на концепцията за промени в Закона за висшето образование предвижда обединения на висши училища, което би довело до изменения в структурата на сектора. Те имат дългосрочен ефект, съответно са от стратегическо значение и не бива да се приемат прибързано. Според вносителите по същество това е „Концепция за обединяване на висшите училища, която е базирана на необходимостта от промени за постигане на концентрация на академичен талант и на инфраструктура, обединяване на финансови ресурси и персонал, възможности за интердисциплинарни проучвания в широк спектър дисциплини, както и реализацията на икономически ползи, без да се изгубва правосубектността на влизащите в обединението висши училища“ (МОН, 2022). Чрез обединяването на висшите училища следва да се „постигнат част от целите, заложи в Стратегията 2021 – 2030 за развитие на диференцирана и гъвкава система от висши училища, които функционират като успешни партньори и конкуренти на европейските университети и изпълняват образователна, изследователска и културна мисия в полза на обществото и на отделните индивиди“ (Ibid, 2022).

Решението за обединяване на университети ще повлияе на цялата система. Прибързването при вземането му, силната негативна реакция от страна на академичната общност към него, малкото официални становища са достатъчно основание за новото ръководство на МОН да прекрати и това обществено обсъждане. Три становища по Проекта могат да бъдат намерени на официалния сайт на ведомството (МОН, 2022). Отделни документи представят Висшето училище по телекомуникации и пощи – София и Лесотехническият университет, има и становище на Съвета на ректорите. От тях става ясно, че академичната общност не одобрява и не припознава „спуснатата от горе“ Концепция.

От гледна точка на прибързването при вземането на решение в позицията на ректорите се уточнява, че „в дадения изключително кратък срок от получаването на официално писмо“ те представят „бележки, които нямат характер на окончателно официално становище на Съвета, заради невъзможността подобен въпрос да бъде детайлно обсъден и анализиран и да бъдат взети съответните решения, отчитащи мнението на всички негови членове“. Тук, освен че се казва, че времето за изготвяне на подобен документ е крайно недостатъчно, става дума за необходимост от допълнителни обсъждания. Критиките са и в други посоки – принуда, ограничаване на академичната автономия, липса на задълбочени анализи (Ibid, 2022). В друго от становищата се

прави заключението, че „очакваните ефекти от обединенията са хипотетични и пожелателни и не се базират на конкретен задълбочен анализ, части от концепцията представляват значим риск за влошаване на висшето образование у нас“ (Ibid, 2022).

Ако се прави такава промяна, то съгласието между заинтересованите страни е задължителен фактор за осъществяването ѝ. Тук, освен че не е потърсено взаимодействие изначално, преди предлагането на промените, не се търси разбирателство впоследствие. Всъщност това е процес на налагане на определени идеи „от горе надолу“.

Основен аргумент в подкрепа на концепцията за сливане според вносителите е, че тя съответства и е вследствие на Стратегията 2021 – 2030, която е приета от Народното събрание. В нея е записано, че има необходимост от създаването на „консорциуми за висше образование“ (МОН, 2020). Наличието на термина „консорциум“ в никакъв случай не оправдава опита да се наложат определени решения в сектора. „Консорциум“ по дефиниция означава „временно дружество за изпълняване на определена задача или за предоставяне на определена услуга или продукт по по-ефикасен начин“ (Collins English Dictionary, 2022). Това всъщност е идеята за необходимостта от мрежи при процесите на публично управление, но на по-ниското управленско ниво. „Консорциумът на петте колежа“ в Масачузетс е сред най-старите и най-успешни консорциуми за висше образование в света. Петте колежа функционират като независими субекти, но и като взаимнозависими институции. Мисията на консорциума е да подкрепя форми на сътрудничество, които са от полза за преподавателите, персонала и студентите на колежа (The Five College Consortium).

В становището на Съвета на ректорите е констатирано в същия контекст, че Концепцията не съответства на заложените цели в Стратегия 2021 – 2030, а напротив (МОН, 2022). Разяснява се, че в цел 10. „Подобряване на структурата и ефикасността на висшето образование“, в мярка 10.1.6. е посочено „стимулиране на обединяването на висши училища на доброволен принцип и създаването на консорциуми за висше образование“ (Ibid, 2022). Също, че: „в публичното представяне на подобни идеи следва да се внесе терминологична яснота, за да не бъде въвеждана в заблуждение широката аудитория от неспециалисти, че предложената Концепция съответства на заложените цели в Стратегията, защото доброволните хоризонтални алианси и консорциуми, голяма част от които по правило са неправосубектни, имат малко общо с предложената в този ѝ вид идея“ (Ibid, 2022).

Действията на ръководството на МОН могат да се определят като опит за едностранно налагане на нечия представа за мрежите на ниво управление на университетите, и то под форма, която изкривява идеята, предвид практиките на „доброто управление“. Под претекст, че желанието е развитие на взаимодействията, се налага обединение, което е далеч и от примера на петте колежа, и от „доброто управление“. Освен тази инициатива в българската практика на управление на висшето образование за 2022 г. липсва друго видимо усилие в посока на изграждане на мрежи или управление чрез мрежи заинтересовани страни. В отделни ситуации, както и при конкретните предложения, се отчитат протоколни опити за разширяване на взаимодействията, но в случая, след като и двете инициативи са преустановени, то те не са били ефективни.

При предлагането на такъв тип промени, като част от процесите на стратегическото управление в сферата на висшето образование и науката, са констатирани редица несъответствия с практиките на „доброто управление“. Академичната общност е поставена в ситуация на взети решения, които се предпоставят за правилни. Диалогът предстои след предлагането на Концепцията. Стратегията за развитие на сектора се ползва като оправдание за едностранно взети решения, налагани без участието на останалите заинтересовани страни и без тяхното съгласие.

В обобщение на анализа на двете инициативи може да се каже, че процедурите по приемането им не са в съответствие с практиките на „доброто управление“. Решенията се вземат едностранно, взаимодействието с останалите заинтересовани страни е ограничено. Управление чрез мрежи не се осъществява на практика. Създаването на конкретните концепции, основополагащи за сектора, се случва без участието на всички или възможно най-много от заинтересованите страни под претекст, че са следствие на стратегически документи. Правят се опити решения да бъдат налагани чрез несъответстващи на закона процедури. Обществените обсъждания се приемат за формална практика, която не е лошо да бъде избегната. Тук става дума за инициативи в контекста на стратегическото управление на сектора, а примерите са красноречиви и показват неспособността за откъсване от „традиционното публично управление“.

Трудно е преминаването към модела на „доброто управление“ в публичната сфера в България. Тенденциите, които биха могли да бъдат отчетени при процесите на стратегическо управление на висшето образование, са в посока на „традиционния подход“. Не се работи адекватно върху създаването на мрежи стратегии от мрежи заинтересовани страни, което води до негативни резултати и последствия. В процесите на вземане на стратегически решения, в процесите на планиране, но и в процесите на осъществяване мрежите заинтересовани страни са по-скоро протоколна част.

Подценява се силата „на“ и необходимостта „от“ реални взаимодействия между заинтересованите страни, което не води до градивни резултати, не води до устойчиво развитие, а създава напрежение и проблеми. Неспособността за адекватно управление на взаимодействията между заинтересованите страни поставя под съмнение развитието на сектора, което означава, че поставя под съмнение перспективите за развитие на човешкия капитал на нацията. Необходимо е активно взаимодействие, не привидно. Необходимо е изграждане „на“ и управление „чрез“ мрежи заинтересовани страни. Като европейски и национален приоритет управлението на висшето образование и науката следва да е стратегическо – решенията да се вземат чрез мрежи заинтересовани страни и да се изграждат и осъществяват мрежи стратегически документи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Има необходимост от нов модел на взаимодействие между заинтересованите страни в процесите на стратегическо управление на висшето образование в България, нов модел на вземане на решения и управление – чрез взаимодействия. В контекста на „доброто управление“ решенията при стратегическото управление на висшето образование следва да бъдат вземани от възможно най-много заинтересовани страни и

да се търси най-голяма степен на съгласие. Мрежовите перспективи на управлението на висшето образование го правят по-всеобхватно. Управлението (Governance) е фокусирано върху динамиката на заинтересованите страни, които следва да си взаимодействат при процесите на стратегическо планиране и управление в условия на динамично равновесие.

Добрите практики, свързани с мрежите заинтересовани страни при процесите на стратегическото управление на висшето образование в България, остават под формата на препоръки или дейности „проформа“. Трудно могат да бъдат отчетени реални действия и положителни последствия от тях. Практики като описаните по-горе – налагане на решения „от горе надолу“ от страна на министъра, министерството или мнозинството; пренебрегване на останалите заинтересовани страни; протоколност на процедурите по общественото обсъждане и нелепи процедури по налагане на решения, доказват това твърдение.

На доверието между участниците в публичното управление се гледа по-скоро като на процес на приемане на „спуснати от горе“ решения, документи или действия. Новата парадигма на публичното управление изисква към основополагащата роля на правителството да се прибави широк спектър от социални субекти. Това, което се наблюдава като усилие в България, е преплитане на практиките на „традиционния административен модел“ с привидни усилия за разширяване на участието на заинтересованите страни чрез сформирани на работни групи постфактум, протоколно или с цел легитимация на дадено решение. Танев определя процеса на стратегиране през перспективата на традиционното мислене като „акт на писане на документ от експертна група, чийто първоначален текст бива формално обсъден и приет, с което получава легалност. За целта експертната група е получила указанията на висшия ешелон на организационното управление. Ролята на всички останали равнища е на изпълнители на „спуснатия“ им готов стратегически план“ (Танев, [Taney] 2018). Такова е съотношението и предвид подготовката, и предвид изпълнението на стратегическите документи (Милева, [Mileva] 2021; 2022), и в последващите процеси по посока на стратегическо управление. „Синхронното управление-ръководство“ на отношенията на организацията с нейните партньори в условията на нарастваща взаимозависимост е необходимо, но не и осъзнато като необходимост, а още по-малко е осъществено. Държавната администрация не е само един от множество субекти с общи интереси, тя отново е единствен субект при вземането на решения и въобще при процесите на управление.

Необходимо е да бъде изготвен конкретен нов модел на взаимодействие при процесите на стратегическо планиране и управление на висшето образование. Необходимо е такъв модел да бъде приложен в българската практика под задължителна форма. В него следва да се предвидят и нови процедури по обсъждане, приемане и изпълняване на дългосрочни решения. Следва да бъде конкретизиран начин на идентифициране на заинтересованите страни по различните теми и да бъдат положени усилия за създаване на мрежи.

Всяко следващо ръководство в сектора е необходимо да се придържа към приетата рамка на взаимодействие. Добрите практики трябва да бъдат прилагани реално, не формално. Отношенията между заинтересованите страни следва да са нейерархични,

да има взаимозависимост, а сътрудничеството следва да се възприема като най-добрия начин за постигане на общите цели.

Не бива да се допуска конюнктурни решения и интереси да влияят на дългосрочните. Когато става дума за стратегически решения във висшето образование, всъщност става дума за дългосрочни действия за развитие на потенциала на нацията. Дългосрочните последици от конюнктурните решения в стратегическото управление на висшето образование са всеобхватни и водят до деструктивни процеси, които от секторни дефицити мултиплицират национални. В публичното управление в България – не само в контекста на стратегическото управление на висшето образование, следва да има нови, ясни правила, налагащи нов модел на взаимодействие, които да имат задължителен характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, А. (2016) Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практика на административните реформи. София: Иврай [Marinov, A. (2016) *Between Evolution and Social Engineering. Theory and Practice of Administrative Reforms*, Ivray, Sofia. ISBN: 9789549388725]

Милева, И. (2022) Предизвикателствата пред стратегическото управление на висшето образование в България в новото десетилетие (Национална карта на висшето образование), в: Стратегии за политика в науката и образованието, <https://doi.org/10.53656/str2022-1-2-chal> [Mileva, I. (2022) *Challenges lying ahead of Strategic Governance of Higher Education in Bulgaria in the new decade (National Map of Higher Education)*, in: *Academic Journal "Strategies for Policy in Science and Education"*, [online]. no. 1, Az-buki, Sofia]

Милева, И. (2022) Предизвикателствата пред стратегическото управление на висшето образование в България в новото десетилетие (Стратегия за развитие на висшето образование 2021 – 2030), в Мениджмънт и образование, достъпно на http://www.conference-burgas.com/maevolumes/vol17_2021/b4_v17.pdf [Mileva, I. (2022) *Challenges lying ahead of Strategic Governance of Higher Education in Bulgaria in the new decade (Strategy for the development of Higher Education 2021-2030)*, in *Management and Education*, 17/4, University Prof. Dr. Asen Zlatarov, Burgas, ISSN 13126121]

Танев, Т. (2018) Стратегизиране в публичната сфера, Публични политики.bg (2), <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/264> [Tanev, T. (2018) *Strategizing in the Public Sphere*, *Public Policy.bg*, Vol. 2, <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/264>]

Танев, Т. (2011) Мениджмънт и управление – два вида управление на публичния сектор като елементи на един общ цикъл на управление, Публични политики.bg (2), <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/46/34> [Tanev, T. (2011) *Management and Governance – two types of management of the Public Sector as elements of a general cycle of Management*, *Public Policy.bg*, Vol. 2, <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/46/34>]

Танев, Т. (2008) Анализ на публичната политика. София: Военно издателство [Tanev, T., (2008) *Public Policy Analysis*, Sofia, Military Press, Sofia. ISBN: 9789545094088]

Танев, Т. (2008) Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство [Tanev, T. (2008) Strategic Management of the Public Sphere, Military Press, Sofia. ISBN: 9789545093982]

Закон за висшето образование на Република България, обн. ДВ, бр.112 от 27.12.1995, изм. и доп. бр. 102 от 23.12.2022, <https://web.mon.bg/bg/57> [Higher Education Act of the Republic of Bulgaria, (1995) The State Gazette, no. 112 of 27.12.1995, last amended and supplement, no. 102 of 23.12.2022, <https://web.mon.bg/bg/57>]

Министерски съвет на Република България (2022) Указ за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав в Република България, <https://web.mon.bg/bg/news/4985> [Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, (2022) Decree amending and supplementing the Regulations for the implementation of the Act on Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/4985>]

Министерски съвет на Република България (2022) Указ за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав в Република България, <https://web.mon.bg/bg/news/4800> [Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, (2022) Decree amending and supplementing the Regulations for the implementation of the Act on Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/4800>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2015) Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2015) The Strategy for the Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the 2014-2020 period <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2020) Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021 – 2030 г., достъпно на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2020) The Strategy for the Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the 2021-2030 period, Sofia, <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2021) Национална карта на висшето образование в Република България, достъпно на <https://web.mon.bg/bg/101031> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2021) National Map of Higher Education in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/101031>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2022) Проект на концепция за промени в Закона за висшето образование за обединяване на висшите училища в Република България, достъпно на <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6991> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2022-07) Draft Concept for changes in the Higher Education Act for the unification of higher education institutions in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6991>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2022) Получени бележки и предложения по Проект на концепция за промени в Закона за висшето

образование за обединяване на висшите училища в Република България, достъпно на <https://web.mon.bg/bg/news/4971> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2022) Received comments and suggestions on Draft Concept for changes in the Higher Education Act for the unification of higher education institutions in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/4971>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2022) Становище до МОН от заседание на Съвета на ректорите, достъпно на <https://web.mon.bg/bg/news/5044> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2022) Opinion of the MES from a meeting of the Council of Rectors, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/5044>]

Народно събрание на Република България (2022) Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164211> [National Assembly of the Republic of Bulgaria, (2022) Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the State Budget of the Republic of Bulgaria for 2022, Sofia, <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164211>]

Austin, I., Jones, G. A., (2015) Governance of Higher Education, Global Perspectives, Theories, and Practices, Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9781315816401>.

Bratianu, C., Pinzaru, F., (2015) University Governance as a Strategic Driving Force, in: Proceedings of 11th European Conference on Management Leadership and Governance, Military Academy, Lisbon, https://www.researchgate.net/publication/283898420_University_Governance_as_a_Strategic_Driving_Force.

Collins English Dictionary, (2023) Consortium - definition and meaning Harper Collins, Glasgow, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/consortium>.

Huisman, J., (2009) International Perspectives on the Governance of Higher Education, Alternative Frameworks for Coordination, Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9780203883358>.

The Five College Consortium, (2023), Official site, <http://www.fivecolleges.edu/>.

The Organization for Economic Cooperation and Development (2008) Tertiary Education for the Knowledge Society, Vol. 1. OECD, Paris, from: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41314497.pdf>