

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ В НОВОТО ДЕСЕТИЛЕТИЕ (Национална карта на висшето образование)

Д-р Искра Милева

Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ – Бургас

Резюме. В научната статия са представени най-новите европейски стратегически документи и най-актуалните национални решения, които имат отношение към висшето образование и науката в контекста на предизвикателствата на десетилетието. Направен е критичен анализ на процеса по създаване на „Национална карта на висшето образование на Република България“. Формулирани са заключения и препоръки за стратегическото управление и конкретно за стратегическото управление на висшето образование, които следва да бъдат полезни за административната наука и управленската практика.

Ключови думи: висше образование; стратегическо управление; Национална карта на висшето образование; европейски стратегически документи; предизвикателства

Въведение

Предизвикателствата пред стратегическото управление имат водеща роля в публичното управление днес. От една страна, предизвикателствата, такива, каквито са предварително анализирани и идентифицирани в контекста на новото десетилетие, би следвало да бъдат управлявани стратегически. От друга страна, последиците от кризисните ситуации, като пандемията от SARS-CoV-2, също следва да бъдат анализирани и управлявани стратегически.

„Стратегическото управление е система от дейности на организацията (държавата), частните и гражданските институции за кооперативно формулиране и устойчиво осъществяване на обществен интерес“ (Tanev 2008b, 107 – 108). Стратегическото управление е елемент на „доброто управление“, който осигурява цялостното направление на организацията, следването на общия курс. То е на най-високото равнище на управленската дейност. В най-

широк смисъл, то е непрекъснатата верига от последователно вземане на взаимосвързани решения за движението на организацията към обща крайна цел (Tanev 2008b, 107 – 108).

Развитието на кадровия потенциал е най-висш обществен интерес. През ХХІ век качественият човешки ресурс е обща крайна цел на отделните държави и организации, които се стремят към просперитет и устойчиво развитие. Такава е неизбежно и за ЕС, в частност и за България. Качественият човешки капитал формира гражданското общество, а то е „третият основен партньор на „доброто управление“, другите са иновативната икономика и ефективното правителство, но те зависят поотделно и заедно от условието да разполагат с обучени и информирани индивиди – субекти на мнение и избор. Затова на образованието се отделя такова внимание“ (Tanev 2008a, 86) в стратегическото управление на публичната сфера.

Според основоположника на теорията на стратегическото управление в областта на висшето образование Джордж Келер то предлага път за подобряване на способността за справяне с предизвикателствата, управление на проблемите и иновациите (Keller 1983). Според Мачадо и Телор стратегическото управление на висшето образование е начин за справяне с нарастващите демографски, икономически и социални проблеми в резултат на все по-сложна вътрешна среда, свързана с нарастващи ограничения във външната среда (Machado & Taylor 2015, 9 – 13).

Предизвикателствата на десетилетието пред стратегическото управление на висшето образование и науката в България имат пряко отношение към процесите в Европейския съюз. В настоящата публикация са представени най-новите европейски стратегически документи и най-актуалните национални решения, които имат отношение към висшето образование и науката именно в контекста на предизвикателствата на десетилетието.

Систематизирането, критичният анализ върху осмислянето и реалното осъзнаване на предизвикателствата пред стратегическото управление на висшето образование в България през новото десетилетие биха допринесли за устойчивото развитие в следващите десетилетия. „Чуждестранните издания (предимно американски) не обслужват пълноценно българската практическа и културна нагласа към въпросите на стратегическото мислене. Те не отговарят на българските условия, особено в нестопанския им контекст“ (Tanev 2008b, 9).

Актуалността на изследването се разгръща в няколко посоки. Една от тях е именно дефицитът на теоретични изследвания върху българската практика на управление на сектор „висше образование“. „Публикациите на български език, свързани със стратегирането (създаването и осъществяването на стратегии), са съвсем ограничен брой, доколкото изобщо ги има, те са в областите на военното дело и бизнеса... Почти изцяло липсва литература на нашия език,

която да адаптира общата теория на стратегирането към общественото управление“ (Tanev 2008b, 9).

Безспорна е приоритетната позиция на политиката за развитие на висшето образование като област с ключово стратегическо значение през XXI век в национален и международен план. Основна за настоящото изследване е пригодността на държавната администрация за ефективно развитие на човешкия капитал у нас в отношение със заинтересованите страни. Направен е критичен анализ на най-новия национален документ, съдържащ последните национални решения за сектора. Изключително важно е административната наука да откроява опасностите и тенденциите пред управлението. По-доброто теоретично и приложно осмисляне на проблемите на стратегирането, в частност на стратегическото управление на висшето образование, е ключова задача пред българската държавна власт и отделните ѝ звена. Без такова осмисляне е невъзможно преодоляването на множество, придобиващи не само хроничен, но и кризисен характер проблеми на публичното управление у нас, поради което административната наука следва да се заеме най-сериозно с анализа им.

В публикацията са формулирани заключения и препоръки за стратегическо управление на висшето образование и науката в България. Тя е втората, осъществена по проект „Предизвикателства пред стратегическото управление на висшето образование в България в новото десетилетие“, чиято цел е да бъдат разгледани и анализирани най-новите европейски и национални стратегически документи през перспективата на предизвикателствата на десетилетието. Основни за тази част на изследването са европейските документи и най-новият документ в национален мащаб – „Национална карта на висшето образование на Република България“.

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. Основните научни и практико-приложни резултати, представени в статията, водят до полезно увеличаване на знанията и са оригинално развитие в една все още слабо разработена научна област.

Биват **2)** разглеждани и систематизирани редица реални и значими проблеми на стратегическото управление, което би било практически полезно при всякакви управленски или академични инициативи в тази посока. **3)** Направени са препоръки за подобряване на управленската практика, направена е следваща крачка към възможен нов модел на стратегическо управление в България.

Изследователят си поставя за **задачи**: да бъде обобщена европейската перспектива в стратегическото управление на висшето образование и науката; да бъдат анализирани най-новите национални решения в сектора; да бъдат направени препоръки за подобряване на управленската практика.

Теза на изследването е, че преодоляването на предизвикателствата изисква по-добър начин на управление, изисква стратегическо управление. Изисква активно взаимодействие, не фиктивно. Изисква изграждане на „мрежи“ стратегически документи и управление чрез „мрежи“ заинтересовани страни. Като европейски и национален приоритет, управлението на висшето образование и науката следва да е стратегическо. Ако се търси „доброто управление“ в България, то следва да има нов модел на стратегическо управление на висшето образование, който да отразява актуалните тенденции и предизвикателства, да е цялостен, целенасочено търсен и качествено осъществяван.

1. Европейски документи на десетилетието

За да бъдат цялостно разгледани предизвикателствата пред висшето образование и науката в България, задължително следва да бъдат взети предвид най-новите стратегически документи на ниво Европейски съюз (ЕС), които имат отношение към висшето образование и науката, в които би следвало да са обособени предизвикателствата и да е зададен курс към тяхното преодоляване. Необходимо е да се вземат предвид стратегическите документи на наднационално ниво, които държавата е приела да изпълнява.

Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, приета от Организацията на обединените нации (ООН) през септември 2015 г., представлява амбициозна рамка за постигане на устойчиво развитие и изкореняване на бедността. ЕС играе водеща роля в процеса, довел до приемането на Програмата до 2030 г. (Evropeyska komisiya 2016).

Целите на устойчивото развитие обаче са отдавна известни и не са обект на настоящата статия. Тук важно е да се каже, че стъпвайки на тях, ЕС следва да създава и осъществява своите стратегически документи. От гледна точка на висшето образование, основополагащ е документът „Европа 2020“, който обаче също не е нов.

Най-новите европейски стратегически документи с отношение към висшето образование и науката са базирани именно на Програма „Европа 2020“ (към момента на създаване на настоящия текст отсъства нов всеобхватен стратегически документ на ниво ЕС („Европа 2030“)). **Таквава документи са:** Нова стратегическа програма на ЕС за периода 2019 – 2024 г; План за възстановяване на Европа – NextGenerationEU 2021 – 2024 г; Визия за постигане на Европейското образователно пространство до 2025 г; План за действие в областта на цифровото образование; „Хоризонт Европа“ – Рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2021 – 2027 г.

– Нова стратегическа програма на Европейския съюз за периода 2019 – 2024 г.

След европейските избори през май 2019 г. ЕС определя редица приоритети, оформящи неговия политически дневен ред до 2024 г. Те следва да дават възможност да се отговори на основните предизвикателства – политически, икономически или социални, пред които са изправени ЕС и неговите граждани. Тези приоритети служат за основа на политическите приоритети на Европейската комисия през нейния 5-годишен мандат и се наричат Стратегическа програма.

Чрез приоритетите се определят основните политики и стъпки, които Комисията смята да следва, за да гарантира постигането на политическите си цели. Институциите на ЕС и страните членки трябва да работят в тясно сътрудничество за изпълнение на приоритетите на ЕС (Europeyski savet 2019).

Приоритетите на ЕК за периода 2019 – 2024 г. (Политическите насоки) са: „Европейски зелен пакт“; „Европа, подготвена за цифровата ера“; „Икономика в интерес на хората“; „По-силна Европа на световната сцена“; „Утвърждаване на европейския ни начин на живот“; „Нов тласък за европейската демокрация“.

В Новата стратегическа програма се подчертава, че държавите членки „трябва да увеличат инвестициите в уменията на хората и в образование“. На своя първи по рода си общ политически дебат на 8 ноември 2019 г. министрите на образованието и финансите се съгласяват, че инвестирането в образование, умения и компетенции е необходимост за всички държави членки и следва да бъде стратегически приоритет за ЕС (Europeyski savet 2019).

– План за възстановяване на Европа – NextGenerationEU (2021 – 2024 г.)

За да се подпомогне възстановяването на икономическите и социалните щети, причинени от пандемията, ЕК, ЕП и лидерите на ЕС постигат съгласие по план за възстановяване (на 21 юли 2020 г., след четири дни на преговори), който следва да проправи пътя за излизане от кризата и да положи основите на модерна и по-устойчива Европа.

Дългосрочният бюджет на ЕС, съчетан с NextGenerationEU, е най-големият пакет от стимули, финансиран някога от бюджета на ЕС. С общо 1,8 трилиона евро ще бъде подпомогнато възстановяването на Европа след COVID-19. NextGenerationEU е временен инструмент за възстановяване в размер на 750 милиарда евро. Благодарение на целенасочените действия се очаква Европа след COVID-19 да бъде по-екологична, по-цифровизирана, по-устойчива и по-добре пригодена към днешните и бъдещите предизвикателства.

За да получат подкрепа, от държавите членки се изисква да изготвят съгласуван пакет от проекти, реформи и инвестиции в шест области на политиката: екологичния преход; цифровата трансформация; интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж и работните места; социалното и териториалното

сближаване; здравето и устойчивостта; политиките за следващото поколение, включително образование и умения (Evropeyska komisiya, Plan, 2020).

– Европейско образователно пространство и План за действие в областта на цифровото образование

През септември 2020 г. ЕК приема две инициативи, които да увеличат приноса на образованието и обучението към възстановяването на ЕС от кризата COVID-19 и които да спомогнат за изпълнението на по-дългосрочните приоритети, изграждането на зелена и цифрова Европа. ЕК излага визия за постигане на Европейското образователно пространство до 2025 г. и представя конкретните стъпки за постигане тази амбиция. Очертан е начинът, по който сътрудничеството може да подобри още повече качеството, приобщаването, цифровото и екологичното измерение на образователните системи на държавите членки.

Постигането на визията за Европейското образователно пространство до 2025 г. е само инструмент за постигане на общите европейски приоритети. Тук се подчертава и че сътрудничеството може да спомогне за подобряването на „качеството, приобщаването, цифровото и екологичното измерение на образователните системи“, т.е. сътрудничеството би могло да има основна роля както за изпълнение на приоритетите, така и за преодоляването на предизвикателства от всякакъв мащаб (Evropeyska komisiya, ES, 2020).

Комисията приема също и нов **План за действие в областта на цифровото образование**, който има два дългосрочни стратегически приоритета: **1)** да се насърчи развитието на високоефективна екосистема за цифрово образование и **2)** да се подобрят цифровите умения, нужни за цифровата трансформация (Evropeyska komisiya, ES, 2020).

– „Образование и обучение 2020“ (ЕТ2020)

Както по-горе стана ясно, най-новите европейски стратегически документи с отношение към висшето образование и науката са базирани именно на Програма „Европа 2020“. Заложеното стратегически, по-конкретно за сектора, се открива в документа „Образование и обучение 2020“ (ЕТ2020): превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност; подобряване качеството и ефективността на образованието и обучението; насърчаване на справедливостта, социалното сближаване и активното гражданство; подобряване на креативността и иновациите, включително предприемачеството, на всички нива на образование и обучение (Evropeyska komisiya 2009).

– Обновената програма на Европейския съюз за висшето образование

В обновената програма на ЕС за висшето образование, приета от ЕК през май 2017 г., са идентифицирани четири ключови цели за европейско сътрудничество в областта на висшето образование: справяне с бъдещи несъответствия в уменията и насърчаване на върхови постижения в развитието на умения; изграждане на приобщаващи и свързани системи за висше образо-

вание; гарантиране, че висшите училища допринасят за иновациите; подкрепа на ефективни и ефикасни системи за висше образование (Evropeyska komisiya 2017).

– „Хоризонт Европа“

„Хоризонт Европа“ е рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2021 – 2027 г. Тя е главният инструмент на ЕС за финансиране на научни изследвания в Европа с бюджет от 95,5 милиарда евро. С нея се определят целите, бюджетът, формите на финансиране от ЕС и правилата за предоставяне на такова финансиране в областта на научните изследвания и иновациите.

На 15 март 2021 г. ЕК приема първия Стратегически план за „Хоризонт Европа“. Стратегическият план е новост, която се въвежда с „Хоризонт Европа“ и задава стратегическите насоки за инвестициите през първите четири години на Програмата. Планът гарантира, че действията на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите допринасят за приоритетите на ЕС, включително неутрална по отношение на климата и зелена Европа, Европа, подготвена за цифровата ера, както и за икономика в полза на обществото.

Мария Габриел – европейски комисар по иновациите, научните изследвания, културата, образованието и младежта, заявява становище по този повод: „Насоките в Стратегическия план ще гарантират, че общите политически приоритети на ЕС се постигат чрез нови знания, идеи и иновации. Този нов подход е начин да се гарантира, че научните изследвания и иновациите, финансирани от ЕС, ще отговорят на предизвикателствата, пред които са изправени европейците“ (Evropeyska komisiya, Strategicheski plan 2021).

В Програмата са разписани три стълба: високи постижения в научната област; глобални предизвикателства и конкурентоспособност на промишлеността в Европа; иновативна Европа. С изпълнението ѝ се очаква да се засили ролята на ЕС в секторите на науката и технологиите с цел преодоляване на основните глобални предизвикателства в области от жизненоважно значение като здравеопазване, застаряване на населението, сигурност, замърсяване и изменение на климата (Evropeyska komisiya, Programa 2021).

1.1. Обобщение

Инвестирането в образование и наука е европейски стратегически приоритет, чрез който се постига развитието на всички други приоритети. Избирайки да развива и разчита на образованието и науката и да ги управлява стратегически, ЕС избира по-екологична, по-цифровизирана, по-устойчива и по-добре пригодена към днешните и бъдещите предизвикателства Европа, обръща се към стратегическото управление на по-доброто общо бъдеще. Увеличавайки пряко уменията и достиженията на човешкия капитал, следва да се работи косвено по изпълненията на всички останали приоритети.

От европейските стратегически документи на десетилетието е видно, че въпреки проблемите в стратегирането, включително на ниво ЕС, висшето образование и науката неизбежно следва да бъдат управлявани стратегически. Следва да има национални стратегии и стратегически планове, които да гарантират, че действията на държавите членки реално допринасят за изпълнение на приоритетите на ЕС. Чрез образованието и науката следва да се преодоляват кризите, да се постигат напредък и благоденствие на обществата. Образованието и науката са инструменти за преодоляване на кризи, от една страна, от друга страна, са инструменти за постигане на устойчиво развитие.

В най-новите документи е подчертано, че стратегическото управление на висшето образование и науката изисква „мрежите“ и сътрудничеството да се залагат като изначално необходими. Те могат да подобрят управлението, да подобрят образователните системи на държавите членки, което дава възможност да се търсят високите постижения и да се преодоляват глобалните предизвикателства. Образованието и науката са приоритети, които трябва да бъдат управлявани стратегически, чрез „мрежи“ и сътрудничество.

Европейските цели и приоритети следва да бъдат имплементирани качествено в национален мащаб в съответствие с контекста. Глобалните предизвикателства и предизвикателствата пред висшето образование и науката изискват „добро“, стратегическо управление.

2. Най-новите национални документи – Национална карта на висшето образование на Република България

В края на 2020 г. окончателно са приети или подготвени най-новите национални стратегически документи, които имат пряко отношение към висшето образование и науката. Това са: Националната програма за развитие България 2030 г.; Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021 – 2030 г.; Програмата за образование за програмен период 2021 – 2027 г.; Програмата за научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация 2021 – 2027 г.

Детайлният анализ на всички изброени документи е обект на предишна публикация на автора. От основните заключения в нея става ясно, че предизвикателство за висшето образование в България се оказва самото стратегическо планиране, предизвикателство е визионерството и изобщо капацитетът за стратегическо управление. Предизвикателствата придружават целия процес на стратегическото управление в България. Парадоксално, то ги търси, за да ги преодолява. Предизвикателствата предполагат необходимостта от нов модел на стратегическо управление на висшето образование и науката – предполагат развиването на „мрежи“ стратегии и „мрежи“ заинтересовани страни (Mileva 2021).

Вследствие на Стратегията за развитие на висшето образование 2014–2020 г. и в съответствие с промени в Закона за висше образование (от 25.02.2020 г.)

три дни след края на процедурата по обществено обсъждане на 22.07.2021 г. на заседание на Министерския съвет е приета НКВОРБ (Ministerski savet, Reshenie 2021). Влизането ѝ в дневния ред на МС не е предварително обявено, т.е. отсъства от предварително заявената програма на заседанието на правителството (Ministerski savet, Dneven red 2021).

Националната карта на висшето образование в Република България (Ministerski savet, NKVORB 2021) е документ от подсекторен порядък. Тя е съобразена и със Стратегията за развитие на висшето образование 2021 – 2030 г. и би трябвало да е част от „мрежата“ стратегически документи с отношение към развитието на кадровия потенциал на нацията.

С приемането на Картата е посочено, че се „въвеждат националните политики по отношение на развитието на профилната и териториална структура на висшето образование“. Предвижда се информацията от нея да се използва за „балансирано развитие на „мрежата“ от висши училища според потребностите на регионите и според реалните възможности, както и за допълнително развиване на системата за контролиран от държавата субсидиран прием в държавните висши училища в съответствие с националните и регионални потребности и с прогнозите за бъдещо развитие на пазара на труда“.

Целите на Картата са:

- да определи профилната и териториалната структура на висшето образование в Република България по професионални направления и специалности от регулираните професии в съответствие със социално-икономическото развитие и потребностите на пазара на труда;

- да идентифицира потребностите за развитие на висшето образование по региони и наличния ресурс от преподаватели и потенциални кандидат-студенти, отчитайки възможностите за привличане на чуждестранни студенти и на българи, живеещи в чужбина;

- да подпомага формулирането на политики за балансирано развитие на мрежата от висши училища според потребностите на регионите и според реалните възможности;

- допълнително развиване на системата за контролиран от държавата субсидиран прием в държавните висши училища в съответствие с националните и регионалните потребности и с прогнозите за бъдещо развитие на пазара на труда (Ministerski savet, NKVORB, 2021).

В изпълнение на поставените цели Картата следва да предоставя информация за актуалната профилна и териториална структура на висшето образование в Република България за петгодишен период. Разработени са насоки на националната политика към определените различни групи професионални направления, специалности от регулираните професии и висши училища, както и към различните типове региони на планиране.

В НКВОРБ е разписано, че ще осигурява устойчивост на провежданата от Министерството на образованието и науката политика за повишаване качеството на висшето образование и постигане съответствие с динамиката на трудовия пазар. Очакваните резултати от прилагането са повишаване ролята на висшите училища като активен фактор за регионално развитие и подобряване на структурата и ефикасността на висшето образование.

В Картата също така е подчертано, че е съгласувана с „всички заинтересовани страни“: „всички национално представителни синдикални и работодателски организации, съобразно изискването на чл. 10, ал. 2, т. 1а от ЗВО, като за целта е създадена работна група с участието на всички заинтересовани страни, вкл. Съвета на ректорите, Националната агенция за оценяване и акредитация, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и др.“ (Ministerski savet, Doklad 2021).

Възприема се подход за периодичен преглед и актуализиране на Картата. Разписано е, че с цел проследяване на промените в профилната и териториалната структура на висшето образование, включително и в резултат от провежданите политики, МОН следва ежегодно да организира актуализиране на съдържанието (Ministerski savet, NKVORB2021).

Насоки на националната политика спрямо определените в НКВОРБ различни групи професионални направления (ПН) и специалности от регулираните професии (СРП) на национално ниво, както и с оглед на определените различни групи, акредитирани ВУ по ПН и СРП и различните типове РП: **1)** за балансирано развитие на мрежата от ВУ относно откриването на ВУ в съответствие с НКВОРБ, както и по отношение на филиалите, факултетите и колежаите, в които се извършва обучение по ПН/СРП; **2)** относно откриването, преобразуването, или закриването на филиали и колежи в държавните ВУ и териториално изнесени звена и поделения в чужбина в държавните и частните ВУ; **3)** по отношение на откриване на нови ПН/СРП в съществуващи ВУ, факултети, филиали, колежи; **4)** по отношение утвърждавания брой студенти в държавните висши училища, за които държавата осигурява средства за обучението им по ПН и по СРП.

Препоръки към висшите училища: някои висши училища, при които броят на обучаваните студенти е под 50% от определения от НАОА капацитет по съответното ПН/СРП в конкретното ВУ, следва да разработят допълнителни механизми за повишаване интереса на кандидат-студентите за обучение в съответните специалности от тези ПН/СРП. Други следва да разработят допълнителни механизми за подобряване връзката с пазара на труда, включително чрез активно участие в изпълнението на мерките **по цел 7** от Стратегията за развитие на висшето образование 2021 – 2030 г., насочена към изграждане на ефективна връзка образование – наука – бизнес.

Насоките на националните политики ще се прилагат в допълнение към съществуващите политики за условията и реда за утвърждаване броя на приеманите за обучение студенти и докторанти в държавните висши училища и за приемане на Списък на приоритетните професионални направления и на Списък на защитените специалности, както и в допълнение на политиките 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.

Насоките ще служат за ориентир при формулирането на конкретни решения при упражняването на правомощията на МС в сферата на висшето образование (Ministerski savet, NKVORB, 2021).

2.1. Анализ на процеса по създаване на НКВОРБ

Националната карта на висшето образование е документ от подсекторен порядък, който изразява специфичния контекст и необходимостите на висшето образование и науката в България. Документ, който следва да отговори на националните дисбаланси. В него могат да бъдат поставени като основа добри управленски практики, но няма как да бъде ползван директен чужд опит, тъй като следва да се съобрази с регионалните специфики и потребности.

В документа би трябвало качествено да се имплементират по-общите цели и приоритети – национални, европейски. Т.е. той би трябвало не само да покаже моментната картина, не само да картографира, а да даде стратегическа посока, като част от „мрежа стратегически документи“ и в посока на „доброто управление“.

Към процеса на създаване и приемане на НКВОРБ е фокусиран настоящият анализ, тя е нов документ, чието осъществяване следва да се проследи напред във времето. Обект на анализа не са конкретните регионални решения и предложения, а общата концептуална, стратегическа рамка. От основополагащо значение е как са имплементирани целите на европейските документи, как с НКВОРБ се развива „доброто“ стратегическо, устойчиво управление.

2.1.1. Имплементиране на европейските документи

От прегледа на най-новите стратегически документи на ЕС може да се обобщи, че инвестирането в образование и наука е европейски стратегически приоритет, чрез който се постига развитието на всички други приоритети. Предизвикателствата на новото десетилетие се изразяват в стремежи за по-екологична, по-цифровизирана, по-устойчива и по-добре пригодена към днешните и бъдещите предизвикателства Европа. Образованието и науката са инструменти за преодоляване на кризи, от една страна, от друга страна, са инструменти за постигане на устойчиво развитие.

Предизвикателствата на следващото десетилетие в образованието и науката са в пряка зависимост с предизвикателствата пред човечеството, като цяло, предизвикателствата пред световните общности, предизвикателства пред ЕС. На ниво ЕС държавите членки определят общи посоки и предизвикателства в няколко документа с различни времеви параметри. Разписаното конкретно за образованието на общоевропейско ниво е свързано с качество, ефективност, ефикасност, иновативност, изграждане на Европейското образователно пространство до 2025 г.

Предизвикателствата на новото десетилетие неизбежно минават през справянето с кризата COVID-19 и последствията от нея и с всички други предстоящи кризи. Предизвикателствата изискват управление, което води до устойчиво развитие, а приоритизирането на висшето образование и науката е точно такова действие. За устойчива, зелена, за цифрова Европа, за икономика в интерес на хората, за силна Европа на световната сцена, пригодена към днешните и бъдещите предизвикателства, каквито са приоритетите, застъпени в европейските документи, е необходимо високо качество на кадровия капацитет на европейските граждани.

Общите цели, които си поставя ЕС, и в частност България, изискват стратегическо управление на висшето образование и науката. „Мрежите стратегически документи“ в България са непълни, заинтересованите страни са включени в управленските процеси по-скоро проформа (Mileva 2021). Европейските приоритети не са качествено имплементирани дори и в най-новите стратегически документи, а Картата за развитие на висшето образование е показателен пример за това. 1) В нея не се съдържат политики, които да се свързват с по-обща приоритети, в нея се съдържат констатации и насоки без обща концепция за развитие, които подпомагат частично някои общи приоритети. Стратегирането, като идея за бъдещо развитие, не е осъществено. Целите, заложи в документа, не са стратегически, той няма да зададе обща посока във висшето образование на това подсекторно ниво. Работата по приоритети като „качество“ и „съответствие с пазара на труда“ отразява предизвикателствата, съответно и приоритетите на миналото, на миналите периоди на стратегическо планиране. Те са основополагащи, още са актуални и трябва да продължи да се работи по тях, но липсват новите, големи предизвикателства, които следва да са обект на висшето образование в Картата.

2) Спрямо развитието на „мрежата стратегии“ в сферата на висшето образование и науката НКВОРБ би трябвало да е следващ етап, следствие на Стратегията за развитие на висшето образование. Липсата на стратегическа визия и посока на подсекторно ниво предполага необходимостта от такъв стратегически документ. Приетата Карта отговаря само на началния етап от „цикъла на стратегическо планиране“ (Tanev 2008b, 182).

3) Липсва адекватно имплементиране на новите европейски приоритети. НКВОРБ и Стратегията за развитие на висшето образование са центрирани около предизвикателствата на миналото, а не на следващото десетилетие. Поради ниската ефективност на стратегическото управление в България процесите са по-бавни.

Нерешените проблеми с качеството, ефективността, ефикасността пречат на новите приоритети на десетилетието, които да дават стратегическо предимство на ЕС като „иновативност“ и „изграждане на Европейското образователно пространство“. Не са взети предвид по-общите европейски приоритети, които да бъдат развивани и чрез висшето образование и науката. Насоките за развитие в Картата са определени спрямо „степената на търсене на висше образование от кандидат-студентите“ и „степената на реализация на завършилите“, отсъстват рамките на „зелена, цифрова и развиваща се Европа“.

4) Отсъства анализ на новите реалности, насоките не са съобразени с дългосрочните последици от пандемията. Ако се търси стратегическо управление, неизбежно трябва да бъдат взети предвид промените и дефицитите, наложени от нея. Задължително се изискват преосмисляне и преоценка на разписаните стратегически документи в „мрежата стратегии“, които да се отразят и на подсекторно ниво. Това преосмисляне в България не се взема предвид, не се прави нито към новата Стратегия, нито към Картата.

В НКВОРБ са „идентифицирани потребностите за развитие“ на база класификация и критерии на фона на всяка конкретна ситуация, регион, университет, звено и т.н. Не са идентифицирани потребностите за развитие на висшето образование в България на това подсекторно ниво. Не се прави общият, комплексен анализ на базата на конкретните резултати от анализа на данните. Резултатът от планирането в действителност не „идентифицира потребностите за развитие“, а посочва проблемите на настоящето и миналото. Устойчивото развитие, „доброто управление“ изискват стратегическо управление, в НКВОРБ отсъства стратегическото – дори през европейските документи то не „достига“ до нея в необходимата степен. Картата допринася и ще допринася за развитието на определени стратегически приоритети, но не е стратегически документ, не дава стратегическа посока на развитие.

В процеса по създаване на НКВОРБ отсъства стремеж към стратегическо управление, имплементирането на общоевропейските цели остава ограничено. Висшето образование и науката не са разглеждани като инструменти за преодоляване на кризи и инструменти за постигане на устойчиво развитие.

2.1.2. Съответствие с необходимостта от създаване на НКВОРБ

Преосмислянето на необходимостта от кадри и звена, които създава системата на висшето образование, е важна стъпка в процеса на стратегическото управление на сектора, важна стъпка в процеса на стратегическото управле-

ние на кадровия потенциал на нацията. Този въпрос се отнася до развитието на висшето образование и науката, отнася се до развитието на държавата въобще, отнася се до изпълнението на европейските приоритети и развитието на ЕС. Поради тези причини първоначалната идея за НКВОРБ е амбициозна, стратегическа, дългосрочна и по-машабна, реализацията на документа не отговаря на реалните потребности.

За анализа на процесите по създаване на НКВОРБ е съществено, че фактическият процес по създаването ѝ е стартиран от 96-ото редовно правителство, завършен и приет е от 97-ото служебно правителство и ще се изпълнява от следващи управления. Важно е да се проследи дали разписването и приемането на документа в такъв контекст отговарят на необходимостта за последователност на политиката и действията в този сектор.

В началото на процеса на създаване на Картата има общо ниво на съгласие за необходимостта от промени в структурата на висшето образование и науката (Ministerstvo na obrazovaniето i naukata 2019), но още с гласуването в Закона за висше образование на параметрите, заложиени в нея, съществуват противоречия с принципите на „доброто управление“. Не се приема рамка на НКВОРБ, която да изразява максимално широко съгласие, която да изразява разбирателството около необходимостите от такъв документ. Изначални са противоречията от гледна точка на участието на заинтересованите страни в управленските процеси. Становищата по тогава още Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за висше образование съдържат опасения, препоръки за взаимодействие, същностни и конкретни съдържателни препоръки към Картата, които не са отразени или са взети предвид протоколно (Ministerstvo na obrazovaniето i naukata 2019). Още в началния етап на създаване на документа има основание да се констатира някои от пороците на стратегирането в България, а именно, отново е предпоставена процедура, която не води до желаните резултати: „спуснат“ готов документ – даване на становища – липса на ефективно взаимодействие. Т.е. в конкретния случай в Министерството на образованието се подготвя документ, дава се възможност за коментар на заинтересованите страни чрез процедурата по обществено обсъждане. Отношението към становищата е протоколно, процесът на взаимодействие е непълноценен, по този начин непълноценно се осъществява идеята за необходимостта от създаване на Картата.

Финалният вариант на НКВОРБ не оправдава необходимостта за приемственост и последователност в политиката. В него има концептуални отклонения от първоначалните идеи и планове, има отклонения и от конкретно заложеното в самия документ. Второто вреди на качеството на документа, първото се мултиплицира в промяна в приетия вече начин за управление на сектора.

Вследствие на стратегически и нормативни документи е създадена НКВОРБ. Положените основи на Картата в Стратегията за развитие на висшето образование (2014 – 2020) целят „постигане на система за висше

образование, която да е способна да се саморегулира съобразно динамиката на обществените процеси и да поддържа качеството на висшето образование, т.е. система, способна на устойчиво развитие“ (Tanev 2008b, 107 – 108). Устойчивото развитие се постига чрез стратегическото управление, към което в Картата е направена само начална „стъпка“. Стратегическото управление ще доведе до „балансирано развитие на мрежата от висши училища“, то ще доведе до устойчиво управление.

Резултатите от подготовката на НКВОРБ са маркираните насоки кога и защо да се откриват или закриват университети, звена, програми, брой студенти и т.н. Съществуването на документ, който съдържа голям набор от синхронизирана информация в тази посока, е постижение. На базата на тази информация стават явни много проблеми и недостатъци. Важно е обаче как се анализира тя, каква е общата концепция, която произтича от анализите, и какви действия ще бъдат предприети.

Всички насоки в НКВОРБ имат статут на препоръки. Отнасят се към частното, а не към общото, към структурирането на отделните звена, а не към цялостната визия за развитие на висшето образование в България. Препоръките, които са отправени към университетите, са общи – следва да „разработят допълнителни механизми за повишаване интереса на кандидат-студентите“, следва да „разработят допълнителни механизми за подобряване на връзката с пазара на труда“. Препоръки от подобен мащаб са крайно недостатъчни на това ниво на стратегическо планиране.

Необходимостта от Картата на висшето образование в България е обусловена от липсата на цялостна визия за развитието на кадрите на това ниво на образование в цялата страна. Цялостна визия не е осъществена, данните (към които не липсват забележки от различните заинтересовани страни) (Ministerski savet, Portal 2021) за развитие и реализация на кадрите в отделните университети, звена, специалности и т.н., биват наречени НКВОРБ.

В целите на Националната карта е разписано, че трябва да „подпомага формулирането на политики“, докато в началото на същия документ е посочено, че „с приемането му се въвеждат националните политики по отношение на развитието на профилната и териториална структура на висшето образование“. Едно е да подпомага формулирането на политики, съвсем друго е с него да се въвеждат националните политики. От помощната статистика в процеса на стратегическо управление до осъществяването на какъвто и да е стратегически документ следва да има разлика. Противоречията показват, че документът е подготвян от различни екипи, но и че намеренията за осъществяването му са различни. Във финалната част на текста е разписано, че „насоките служат за ориентир при формулирането на конкретни решения“, но документ от подобен порядък не следва да е просто „ориентир“, а в него трябва да бъдат дадени посоките на развитие

вътре в системата (на подсекторно ниво), на базата на стратегически документи от по-висок порядък.

Недостатъците на процеса по формулиране водят до фактически противоречия в текста на документа, но водят и до концептуални противоречия между „доброто управление“ и стария ведомствен, строго йерархичен модел на публично управление. Идеята за необходимостта от НКВОРБ е реализирана частично. Финалната реализация е само малка част от необходимото. Насоки и препоръките отговарят на търсенията за качество във висшето образование, отговарят формално на някои от търсенията в Стратегия 2021 – 2030 г., но с това се изчерпват последователността и намерението за стратегическо управление. На това ниво на стратегиране препоръките към университетите са незадоволителен резултат от планирането и не предполагат повече от незадоволителен резултат при осъществяването на документа. Пренебрегва се необходимостта да се търсят следващите „стъпки“, да се търси стратегическо управление, което на това ниво означава обща концепция за развитие на висшите училища, отделните звена в тях или различните специалности. На базата на първичен анализ са дадени насоки кои специалности как да се развиват, но тези насоки не покриват изискванията за обща концепция и стратегическо управление.

На секторно ниво реалната Картина за реализацията във висшето образование помага за справянето с дисбалансите в системата, но по никакъв начин не дава стратегическа посока. Събрана е информацията, направен е първичен анализ на данните, определено е как следва да се действа в различните частни случаи. Но на стратегическо ниво Картата не покрива очакванията на заинтересованите страни, залагани в началото на процеса на създаването ѝ. Няма анализ, който да обосновава необходимостта от провеждане на конкретни политики впоследствие. Направена е първата, немалка крачка към „идеята“ за Национална карта на висшето образование, дадени са насоките, но картата, която да задава път напред, на подсекторно ниво, не е осъществена. Изяснен е контекстът, но не е определено какво следва и накъде, предвид документите от по-висок порядък.

2.1.3. Съотношение с „доброто управление“

Модела на „добро управление“ Тодор Танев описва като система от дейности на държавата, частните и гражданските институции за кооперативно формулиране и устойчиво осъществяване на обществения интерес. Т.е. то е „едновременно ефикасно, ефективно и кооперативно. Ефикасно значи да се разходват най-малко публични средства за получаването на управленски ефект. Ефективно означава да постигне максимален ефект, т.е. управленски резултат. А под кооперативно се разбира, че управлението изхожда от максимално широко разбиране за колективен интерес и добрите резултати се прос-

тират между максимален брой граждани, а не облагодетелстват само малцина“ (Tanev 2008a, 82).

Важно за анализа на процеса на създаване на НКВОРБ е да се проследи доколко „доброто управление“, като европейски и национален стремеж, се съотнася с реалните действия. Важно е също как е осъществено стратегическото управление като елемент на „доброто управление“, който „осигурява цялостното направление на организацията, следването на общия курс (Tanev 2008b, 107 – 108).

Процесът по създаването на НКВОРБ е в противоречие с принципите на „доброто управление“, предвид необходимостта от всеобхватни взаимодействия, ефективност и ефикасност, предвид необходимостта от стратегическо управление. На базата на първичен анализ на данни в НКВОРБ са представени класификация и групиране на определени тенденции и реалности (оспорвани при процедурата по обществено обсъждане), но следват анализите на други нива. Безспорна е важността от направеното дотук, но синтезът на информация и неговият първичен анализ не отговарят на изискването на стратегирането – да посочва общ път за бъдещо развитие. В приетия вариант на Националната карта не се определя как ще се развиват ВУ и специалностите, тези решения са оставени на бъдещите преценки на МС, МОН и на НС. От една страна, отново липсва по-общата рамка, която да задава посоката на това подсекторно ниво, от друга страна, се допуска намеса на конюнктурни интереси в стратегическото развитие в този основополагащ за развитието на държавата обществен сектор. От параметрите на приетия документ следва с допълнителни постановления и отделни решения да се управляват процесите. От така формулираното не се предпоставят решенията и действията на която и да е власт да зависят от НКВОРБ, както би следвало да зависят от Стратегията за развитие на висшето образование и останалите стратегически документи от по-висок порядък. С отделни документи ще се управляват настоящите проблеми пред висшето образование в България, но не и бъдещите предизвикателства. Например с отделен Проект на постановление на МС се приема предложение на МОН, чрез което 8916 студенти в 18 висши училища да бъдат освободени от такса за обучение. Те няма да плащат за висшето си образование, ако настоящата или миналата учебна година са приети в една от 18-те защитени специалности или 8-те професионални направления с очакван бъдещ недостиг на пазара на труда (Ministerski savet, Postanovlenie 2021).

С такъв тип откъслечни решения се разчита да продължи структурираната промяна на висшето образование и науката в България. Така се очаква структурирано да се развива „доброто управление“. Това, че се очертава бъдещ недостиг на пазара на труда за определени специалности, че в други има слаб интерес или реализация, съвсем не означава, че от тях ще има нужда

в перспектива, съвсем не означава, че отговарят на актуалните и още повече на бъдещите предизвикателства и потребности за кадровия потенциал на нацията. Липсва визионерството, липсва стратегическият поглед, съответно липсва перспективност на резултатите от НКВОРБ.

Министерството на образованието и науката изработва Националната карта на висшето образование, която е неефективно координиран с „мрежите за интересувани страни“ документ. Той е създаден в отсъствието на цялостна „мрежа стратегии“ документ. Липсата на Гранд стратегия и качествени междусекторни и секторни стратегии в България неизбежно се отразява на продължаващите процеси в стратегирането. От друга страна, параметрите, заложи в НКВОРБ, не са стратегически и тя не заема пълноценно мястото си в „мрежата стратегии“.

Процесът по конструирането на Националната карта е неадекватен на времето, липсата на стратегическа визия я прави неподготвяща за бъдещето в условията на крайно ограничено осъществяване и реална загуба на време, ресурс и потенциал (Mileva 2020). По този начин разходването на най-малко публични средства за получаването на управленски ефект се оказва неизпълнимо. Незадоволителното качество на управленски документ няма как да води до максимум в резултатността. Ефективността, ефикасността, кооперативността, стремежът към „добро“, стратегическо управление са реализирани в ограничен мащаб, протоколно.

2.1.3.1. Участие на заинтересованите страни

Процедурата по създаване и приемане на НКВОРБ не дава основание да се твърди, че е търсено максималното съгласие за постигане на максимален ефект за максимален брой хора. Търсената кооперативност, взаимодействието, „доброто управление“ остават проформа осъществени.

От Справката за отразяване на предложенията и становищата по публичното обсъждане на НКВОРБ (Ministerski savet, Portal 2021) става ясно, че в синхрон със законодателството отново и основно процедурата е на постфактум съгласуване със заинтересованите страни. Взаимодействието се ограничава до проформа съгласуване чрез становища. В кратко представяне на взетото решение за приемане на Картата на официалния сайт на МОН е отбелязано, че спрямо нея са получени „положителни становища“ и се „предлагат редица допълнения“. Освен това е подчертано, че „повечето предложения са отчетени в одобрения от правителството вариант“ (Ministerstvo na obrazovaniето i naukata 2021).

В Справката от общественото обсъждане всъщност преобладават концептуално критични бележки от работодателски организации и академични институции, които доказват, че обичайната практика на фиктивно участие на заинтересованите страни е налице. Критиките и предложенията са в различни посоки: относно индикаторите, относно спорни критерии. Опасенията са за

липса на стратегически потенциал, липса на обоснованост, липса на визионерство, неадекватна връзка с други документи, липса на задълбочено осмисляне, необходимост от разширяване, усъвършенстване и прецизиране, че не води до устойчивост, и т.н. (Ministerski savet, Portal 2021).

Всички заинтересовани страни, дали становища в процедурата по публично обсъждане, поощряват идеята за създаване на Картата, одобряват съвкупността от подобна информация, но от там нататък имат различни забележки и предложения, които не са „отчетени“ (Ministerski savet, Portal 2021) във финалния вариант. Както и от МОН подчертават, отразена е например специфика при военните висши училища и при някои професионални направления като „Транспорт, корабоплаване и авиация“, но след преглед на отговорите на направените предложения се вижда, че останалите са отразени така: „не се приема“, „приема се по принцип“ или „приема се за сведение“. „Приемайки за сведение, по принцип“ определени опасения или конкретни предложения на заинтересованите страни, се приема документ, който би трябвало да е стратегически, да е резултат от взаимодействие. Сред множеството университети, участващи в общественото обсъждане, липсват становища на най-големите университети. В портала за обществено обсъждане не са публикувани становищата на министерствата, които би следвало да има и които се споменават в резюмето на МОН (Ministerstvo na obrazovanieto i naukata 2021).

Значение за процедурата по приемане на НКВОРБ има, че служебно правилство в спешен порядък финализира и приема проекта. Това избързване не е оправдано дори и продиктувано от факта, че записаният в Закона за висшето образование срок не е спазен, последствията от него не са позитивни. Преминана се през протоколната процедура по обществено обсъждане и бива приета НКВОРБ, която не е създадена в синхрон с „доброто управление“. Както по-горе стана ясно, процедурата по създаване на документа не води до желаните резултати: „спуснат“ готов документ – липса на ефективно взаимодействие – липса на качество на процеса. Призивите за допълване на „кръга“ от заинтересовани страни и реално взаимодействие от началото на процедурата по създаване се приемат във възможно най-ограничени параметри. Необходимостта от разширяване на взаимодействието не се отчита реално. Необходимостта от общи и ясни рамки над общи действия се пренебрегва по същество.

За изясняване на всички интереси и необходими, за определяне на най-справедливите решения и предприемане на най-подходящите действия трябва взаимодействие между възможно най-много заинтересовани страни за постигането на възможно най-балансирано решение (Tanev 2008a, 82). Такъв стремеж към „добро управление“ не е осъществен, не е търсен „нов подход към публичното управление, основан на взаимодействие между „мрежи“ и партньорства, включващи държавни институции, бизнес структури и организации на гражданското общество (Marinov 2016, 239)“.

Трудно е излизането от модела на традиционното секторно стратегиране в България. Все още участието на заинтересованите страни остава ограничено, протоколно, все още става дума само за взаимодействие между йерархичните структури на властта. Трудно е преминаването към модела на „доброто управление“ в публичната сфера, процесът по създаване на НКВОРБ доказва това. Некачествено е имплементирането на европейските цели и приоритети, липсва стратегическа визия, а крайният продукт не е в съответствие с реалните потребности.

Заключение

Националната карта на висшето образование по необходимост трябва да заеме място на стратегически документ на подсекторно ниво и да задава по-конкретно посоката на развитие точно на по-ниското ниво. Документът не е осъществен цялостно, а задава параметри, спрямо които да се реагира впоследствие с допълнителни постановления, решения и др. Това не гарантира спазването на стратегическата посока, заложена в националните и наднационалните стратегически документи. Работата по НКВОРБ остава недовършена, което позволява зависимост от конюнктурните промени.

С Картата не се „въвеждат националните политики по отношение на развитието на профилната и териториална структура на висшето образование“, както е записано в уводната част на документа (Ministerski savet, NKVORB, 2021). „Насоки“, които да са „ориентир“ при формулирането на конкретни решения на МС, в никакъв случай не са „национални политики“. Тези съществуващи противоречия създават притеснение по отношение качеството на процесите на стратегическо управление. Първоначално е заложено едно – Картата да „представя национални политики“, а всъщност впоследствие тя се оказва „ориентир“, анализите в нея са осъществени до ниво „анализ на данни“, а резултатите са само насоки на националните политики. НКВОРБ всъщност е „допълнение на политиките за определяне на средствата от държавния бюджет“ (Ministerski savet, NKVORB 2021). Тя не задава националните политики по отношение управлението на висшите училища и специалностите, няма изградена конкретна визия на това подсекторно ниво, която да показва обща концепция за развитие спрямо предизвикателствата на бъдещето. Липсват общи решения, които структурно да определят развитието в системата, те въобще не са търсени. Не е търсен и баланс на интересите на заинтересованите страни.

Относно най-важното, което остава от този документ, е заявено в едно от становищата по публичното обсъждане: „необходимо е да се подобри качеството на използваната информация и нейното верифициране, с цел постигането на обективно управление, съответстващо на стратегическите цели и успешното развитие на българската икономика“ (Ministerstvo na obrazovaniето i naukata 2021).

Основното, което следва да се каже за НКВОРБ, е, че „на първо място дава информация“, както е записано в краткото ѝ представяне, с нея не се „въвеждат националните политики“, както е записано в самия документ. Не са формулирани конкретни концептуални (стратегически) цели, които да съответстват на нейния мащаб, и необходимостите, които обуславят нейното създаване. Не е зададена посока по отношение на развитието на профилната и териториалната структура на висшето образование. Налична е съвкупност от информация по предварително заложили спорни критерии, анализирана на първично ниво, която да спомага при някои решения относно развитието на профилната и териториалната структура. Документът има информативна стойност, не стратегическа. Базовата му част не е създадена в съгласие и е недовършена спрямо обективните необходими, но дава добра основа за по-нататъшна работа.

Най-новите национални решения, които имат отношение към управление на висшето образование, се изразяват в приемането на НКВОРБ. Изработването на документа бива стартирано с едни намерения, но бива реализирано само частично. Направена е първата, немалка „крачка“ към Националната карта на висшето образование, дадени са насоките, но картата, която да задава път напред, на това подсекторно ниво не е осъществена. Посочена е картината, в известна степен е изяснен контекстът, но не е определено какво следва и накъде, предвид и документите от по-висок порядък.

НКВОРБ има пожелателен характер, не води до формулиране на общи цели, политики или действия, от каквито има необходимост. Резултатите от процесите на планиране са незадоволителни – насоки, които имат статут на препоръки и служат за ориентир, служат също за допълнение на политиките за определяне на средствата от държавния бюджет. Липсва визионерството, липсва стратегическият поглед, съответно липсва перспективност.

Подценявайки силата „на“ и необходимостта „от“ стратегическо управление, в повечето случаи със спорно качество и ефективност на стратегическите документи, се постигат посредствени резултати. Несигурността, която е предизвикана от порочния начин на създаване и осъществяване на стратегическите документи, поставя под съмнение развитието на сектора по време на криза, но още по-лошо – поставя под съмнение перспективите за развитие на човешкия капитал на нацията, като цяло.

Предизвикателствата на десетилетието изискват по-добър начин на управление, изискват стратегическо управление. Изискват активно взаимодействие, не привидно. Изискват изграждане на „мрежи“ стратегически документи и управление чрез „мрежи“ заинтересовани страни. Като безспорен европейски и национален приоритет, управлението на висшето образование и науката следва да е стратегическо. Следва да се работи върху ефективността, ефикасността и кооперативността на стратегическите документи, за качествено имплементиране на европейските приоритети в национален мащаб спрямо

контекста. Следва да се развиват „мрежите“ стратегии и „мрежите“ заинтересовани страни, необходим е фокус върху стратегическото управление на висшето образование и науката в България.

Проектът, благодарение на който е извършено финансирането на изследването, е: „Предизвикателства пред стратегическото управление на висшето образование в България в новото десетилетие“ по Национална програма „Млади учени и постдокторанти“.

ЛИТЕРАТУРА

- МАРИНОВ, А., 2016. *Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)*. София: Иврай.
- ТАНЕВ, Т., 2008а. *Анализ на публичните политики*. София: Военно издателство.
- ТАНЕВ, Т., 2008б. *Стратегическо управление на публичната сфера*. София: Военно издателство.
- KELLER, G., 1983, *Academic strategy: The management revolution in American higher education*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Интернет източници

- Европейска комисия. 2009. Рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението „Образование и обучение 2020“ [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 01.07.21]. Available from: https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_bg.
- Европейска комисия. 2016. Нашият свят, нашето достойнство, нашето бъдеще. Предложение за Нов европейски консенсус за развитие, [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 01.07.21]. Available from: <http://europe.bg/bg/articles/news/2017/06/30/noviyat-evropeyski-konsensus-za-razvitiie-nashiyat-svyat-nasheto-dostoinstvo>.
- Европейска комисия. 2017. За политиката в областта на висшето образование, [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 22.06.21]. Available from: https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/about-higher-education-policy_bg.
- Европейска комисия. 2020. ЕС: Европейско пространство за образование. [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 03.07.21]. Available from: <https://nellyo.wordpress.com/2020/09/30/edu-2025/>.
- Европейска комисия. 2020. План за възстановяване на Европа – NextGenerationEU 2021 – 2024 г. [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 01.04.21]. Available from: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_bg.

- Европейска комисия. 2021. Програма „Хоризонт Европа“, [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 07.06.21]. Available from: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/presentations/horizon_europe_bg_investirame_zada_oformim_nasheto_bdeshche.pdf.
- Европейска комисия. 2021. Стратегически план на „Хоризонт Европа“ за периода 2021 – 2024 г. [онлайн]. Страсбург. [Прегледан на 02.07.21]. Available from: <https://naukamon.eu/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%BD%D0%B0-%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%B8-%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%82-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE/>.
- Европейски съвет, 2019. Приоритети на Европейския съюз за периода 2019 – 2024 г. [онлайн]. Брюксел. [Прегледан на 22.06.21]. Available from: https://europa.eu/european-union/about-eu/priorities_bg.
- МИЛЕВА, И. 2021. Предизвикателства пред стратегическото управление на висшето образование в България през новото десетилетие (Стратегия за развитие на висшето образование 2021 – 2030 г.). В: *Академично списание „Управление и образование“* [онлайн], бр. 17, кн. 4. Бургас: Университет „Проф. д-р Асен Златаров“. Available from: http://www.conference-burgas.com/maevolumes/vol17_2021/b4_v17.pdf.
- МИЛЕВА, И. 2020. Стратегическото управление на висшето образование след промените в законодателството от февруари 2020 г., В: *Публични политики.bg*, [онлайн]. София. Available from: <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/365>.
- Министерски съвет на Република България. 2021. Доклад с мотиви за приемане на Национална карта на висшето образование в Република България, [онлайн]. София. [Прегледан на 07.07.21]. Available from: <https://www.mon.bg/bg/100164>.
- Министерски съвет на Република България. 2021. Предварителен дневен ред на заседание на МС от 22.07.2021 г., [онлайн]. София. [Прегледан на 22.07.21]. Available from: <https://www.gov.bg/bg/prestsentar/predstoyashtisabitia/sluzhebnoto-pravitelstvo-shte-provede-zasedanie-na-22-yuli>.
- Министерски съвет на Република България. 2019. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование [онлайн]. Sofia. [Прегледан 20.09.21]. Available from: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.
- Министерски съвет на Република България. 2021. Проект на Национална карта на висшето образование в Република България, [онлайн]. София. [Прегледан на 07.07.21]. Available from: <https://www.mon.bg/bg/100164>.

- Министерски съвет на Република България. 2021. Проект на Национална карта на висшето образование в Република България, *Портал за обществени консултации*, [онлайн]. София. [Прегледан на 20.07.21]. Available from: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6133&success=1#addcomment>.
- Министерски съвет на Република България. 2021. Проект на Постановление за приемане на Списък на професионални направления и защитени специалности, [онлайн]. София. [Прегледан на 17.07.21]. Available from: https://mon.bg/bg/100164?fbclid=IwAR2T6AAPrY58uRpHehss-kFIRcb5dxM_HFaJ0I-mlOAuwcuWyzGLfiYOZE.
- Министерски съвет на Република България. 2021. Решение за приемане на Национална карта на висшето образование в Република България, [онлайн]. София. [Прегледан на 22.07.21]. Available from: <https://www.gov.bg/bg/prestsentar/zasedaniya-na-ms/dneven-red-na-zasedanie-na-ministerskiya-savet-na-22-07-2021-g>.
- Министерство на образованието и науката на Република България. 2021. По-малко ще завършат висше образование до 2025 г. [онлайн]. София. [Прегледан на 22.07.21]. Available from: <https://www.mon.bg/bg/news/4266>.
- Министерство на образованието и науката на Република България. 2019. Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, [онлайн]. София. [Прегледан 25.09.21]. Available from: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.
- European Commission. 2020. European Education Area by 2025. [online]. Strasbourg. [Reviewed on 25.10.21]. Available from: <https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/communication-european-education-area.pdf/>.
- MACHADO, M. & TAYLOR, J., 2015. The struggle for strategic planning in European higher education: the case of Portugal [online]. University of Aveiro Center for Research on Higher Education Policy, Aveiro. [Viewed 20. 10. 21]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/236200435_The_struggle_for_strategic_planning_in_European_higher_education_the_case_of_Portugal.

REFERENCES

- MARINOV, A., 2016. *Mezhdu evolyutsiyata i sotsialnoto inzhenerstvo (Teoria i praktika na administrativnite reformi)*. Sofia: Ivray.
- TANEV, T., 2008a. *Analiz na publichnite politiki*. Sofia: Voenno izdatelstvo.
- TANEV, T., 2008b. *Strategichesko upravlenie na publichnata sfera*. Sofia: Voenno izdatelstvo.

KELLER, G., 1983. *Academic strategy: The management revolution in American higher education*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Internet sources

- Evropeyska komisiya. 2009. Ramka za evropeysko satrudnichestvo v oblastta na obrazovaniето i obuchenieto „Образование i obuchenie 2020“ [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 01.07.21]. Available from: https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_bg.
- Evropeyska komisiya. 2016. Nashiyat svyat, nasheto dostoynstvo, nasheto badeshte. Predlozhenie za Nov evropeyski konsensus za razvitie, [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 01.07.21]. Dostapno ot: <http://europe.bg/bg/articles/news/2017/06/30/noviyat-evropeyski-konsensus-za-razvitie-nashiyat-svyat-nasheto-dostoynstvo>.
- Evropeyska komisiya. 2017. Za politikata v oblastta na vissheto obrazovanie, [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 22.06.21]. Available from: https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/about-higher-education-policy_bg.
- Evropeyska komisiya. 2020. ES: Evropeysko prostranstvo za obrazovanie. [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 03.07.21]. Available from: <https://nellyo.wordpress.com/2020/09/30/edu-2025/>.
- Evropeyska komisiya. 2020. Plan za vazstanovyavane na Evropa – NextGenerationEU 2021-2024 g. [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 01.04.21]. Dostapno ot: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_bg.
- Evropeyska komisiya. 2021. Programa „Horizont Evropa“, [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 07.06.21]. Available from: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/presentations/horizon_europe_bg_investirame_za_da_oformim_nasheto_bdeshche.pdf.
- Evropeyska komisiya. 2021. Strategicheski plan na „Horizont Evropa“ za perioda 2021-2024 g. [onlayn]. Strasburg. [Pregledan na 02.07.21]. Available from: <https://naukamon.eu/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%BD%D0%B0-%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%B8-%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%82-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE/>.
- Evropeyski savet, 2019. Prioriteti na Evropeyskiya sayuz za perioda 2019 – 2024 g. [onlayn]. Bryuksel. [Pregledan na 22.06.21]. Available from: https://europa.eu/european-union/about-eu/priorities_bg.

- MILEVA, I. 2021. Predizvikatelstva pred strategicheskoto upravlenie na vissheto obrazovanie v Bulgaria prez novoto desetiletie (Strategia za razvitie na vissheto obrazovanie 2021 – 2030 g.). V: *Akademichno spisanie „Upravlenie i obrazovanie“* [onlayn], br. 17, kn. 4, Universitet „Prof. d-r Asen Zlatarov“, Burgas. Available from: http://www.conference-burgas.com/maevolumes/vol17_2021/b4_v17.pdf.
- MILEVA, I. 2020. Strategicheskoto upravlenie na vissheto obrazovanie sled promenite v zakonodatelstvoto ot fevruari 2020 g., V: *Publichni politiki.bg*, [onlayn]. Sofia. Dostapno ot: <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/365>.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2021. Doklad s motivi za priemane na Natsionalna karta na vissheto obrazovanie v Republika Balgariya, [onlayn]. Sofia. [Pregledan na 07.07.21]. Available from: <https://www.mon.bg/bg/100164>.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2021. Predvariteln dneven red na zasedanie na MS ot 22.07.2021 g., [onlayn]. Sofia. [Pregledan na 22.07.21]. Dostapno ot: <https://www.gov.bg/bg/prestsentar/predstoyashti-sabitia/sluzhebnoto-pravitelstvo-shte-provede-zasedanie-na-22-yuli>.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2019. Proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie [onlayn]. Sofia. [Pregledan 20.09.21]. Available from: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2021. Proekt na Natsionalna karta na vissheto obrazovanie v Republika Balgariya, [onlayn]. Sofia. [Pregledan na 07.07.21]. Available from: <https://www.mon.bg/bg/100164>.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2021. Proekt na Natsionalna karta na vissheto obrazovanie v Republika Balgariya, *Portal za obshtestveni konsultatsii*, [onlayn]. Sofia. [Pregledan na 20.07.21]. Available from: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6133&success=1#addcomment>.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2021. Proekt na Postanovlenie za priemane na Spisak na profesionalni napravleniya i zashtiteni spetsialnosti, [onlayn]. Sofiya. [Pregledan na 17.07.21]. Available from: https://mon.bg/bg/100164?fbclid=IwAR2T6AAPrY58uRpHehss-kFIRcb5dxM_HFaJOI-mlOAuwcufWyzGLfiYOZE.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. 2021. Reshenie za priemane na Natsionalna karta na vissheto obrazovanie v Republika Bulgaria, [onlayn]. Sofia. [Pregledan na 22.07.21]. Available from: <https://www.gov.bg/bg/prestsentar/zasedaniya-na-ms/dneven-red-na-zasedanie-na-ministerskiya-savet-na-22-07-2021-g>.

- Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria. 2021. Po- malko shite zavarshat visshe obrazovanie do 2025 g., [online]. Sofia. [Pregledan na 22.07.21]. Available from: <https://www.mon.bg/bg/news/4266>.
- Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria. 2019. Spravka za otrazyavane na predlozheniyata ot obshtestvenite konsultatsii kam Zakona za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. Sofia, [Viewed 25.09.21]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.
- European Commission. 2020. European Education Area by 2025, [online]. Strasbourg. [Reviewed on 25.10.21]. Available from: <https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/communication-european-education-area.pdf/>.
- MACHADO, M. & TAYLOR, J. 2015. *The struggle for strategic planning in European higher education: the case of Portugal* [online]. University of Aveiro Center for Research on Higher Education Policy, Aveiro. [Viewed 20. 10. 21]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/236200435_The_struggle_for_strategic_planning_in_European_higher_education_the_case_of_Portugal.

CHALLENGES LYING AHEAD OF STRATEGIC GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION IN BULGARIA IN THE NEW DECADE (National Map of Higher Education)

Abstract. The scientific article presents the latest European strategic documents and the latest national decisions related to higher education and science, in the context of the challenges of the decade. A critical analysis of the process of creating a “National Map of Higher Education of the Republic of Bulgaria” was made. Conclusions and recommendations have been formulated for strategic management and specifically for strategic management of higher education, which should be useful for administrative science and management practice.

Keywords: higher education; Strategic Management; National Map of Higher Education; European strategy documents; challenges

✉ **Dr. Iskra Mileva, Assist. Prof.**

<https://orcid.org/0000-0002-5362-9799>

Faculty of Social Sciences

University Prof. Dr. Asen Zlatarov

Burgas, Bulgaria

E-mail: iskra.mileva@abv.bg