

Международен опит при сливания, придобивания, поглъщания и консолидация на висши училища

Април 2022

I. Процесът по реструктуриране във висшето образование – дефиниции, описание, цели и мотивация	3
II. Оценки на ефектите от сливанията и консолидацията на университетите	5
Ефекти върху качеството на обучението	5
Ефекти върху преподавателската дейност.....	6
Научни изследвания	6
Финансови резултати	7
III. Примери за сливания на висши училища	8
Европа	8
Великобритания	10
Франция	12
Испания	13
Белгия.....	13
Естония.....	14
Финландия	16
Гърция	17
Черна гора.....	18
САЩ.....	18
Япония.....	19
IV. Възможни подходи и решения за България при консолидацията на университетите	21
Препоръки към процеса	21
Основни идеи, които да се обследват за България като варианти	21
V. Източници	22

I. Процесът по реструктуриране във висшето образование – дефиниции, описание, цели и мотивация

Сътрудничеството в сферата на висшето образование под най-различни форми се базира на избора на институциите да преследват цели, които не могат да постигнат самостоятелно. Настоящият материал прави преглед на международния опит по отношение на разнообразните форми на консолидация и сътрудничество на висши учебни заведения, на мотивацията им и на резултатите, които са постигнати в процеса на обединение.

За целта ще бъдат използвани някои дефиниции на процесите¹:

- Сливане (merger) – една или повече институции се включат в нова институция, като в резултат на този процес спират да съществуват самостоятелно;
- Придобиване (absorption, acquisition) – една или повече институции се включват в съществуваща вече институция, като в резултат на процеса стават част от нея и спират да съществуват самостоятелно;
- Реструктуриране и консолидация – сливания, придобивания или друга форма на взаимодействие между две или повече институции, при която отделните организации могат да запазят правната си форма и самостоятелност – включително създаване на холдинги, консорциуми, обединения, концентрации и други.

Всички форми на обединения и сътрудничество имат правни измерения, например чрез сключване на договори или създаване на самостоятелни юридически лица със съвместно управление и собственост. Колкото е по-дълбоко обвързването между консолидиращите се институции, толкова по-сериозни в юридическо отношение са избраните форми на взаимодействие, като интензивността на обвързване също така се отразява и върху автономията на участниците².

В контекста на настоящия материал ще се използват най-вече „обединение“, „сливане“ и/или „консолидация“ за предложените от Министерството на образованието и науката обединения на двете групи университети в България, без да се навлиза в подробности около обсъждания правен статус на обединенията. При описанието на международния опит ще бъдат включени по-разнообразни варианти на сливания и обединения на университети.

През последните двадесет години се наблюдава голям брой обединения на университети и научни институти по света, но поради липсата на единна система, която да отчита този процес в международен план, се използват различни източници на информация за оценка на количеството на консолидационната активност³. Информацията за този тип структурни промени се събира най-вече от различни национални и международни университетски асоциации и организации, отделни министерства, които определят политиката в областта на висшето образование или национални съвети и други политически институции. Европейската университетска асоциация⁴ например има специален инструмент, чрез който събира информация за сливанията на висши училища на

¹ На база на дефинициите най-вече на Съвета за финансиране на висшето образование във Великобритания (HEFCE), по-специално HEFCE (2012), „Collaborations, Alliances and Mergers in Higher Education: Lessons Learned and Guidance for Institutions“, No. 21 и Bennetot Pruvot et al., (2015) „Define Thematic Report: University Mergers in Europe“, European Universities Association.

² Williams, J (2016), „Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions“, OECD.

³ Harman, G., K. Harman (2003) „Institutional mergers in higher education: Lessons from international experience“, Tertiary Education and Management, Vol. 9 No. 1.

⁴ The European University Association, www.eua.eu.

континента, но следва да се има предвид, че тя не е изчерпателна в статистическия смисъл на думата.

Много често консолидацията се разглежда по видове, в зависимост от участващите институции – университети, други видове висши училища, институти, колежи, технически колежи и др. или научни организации (с или без преподавателска дейност). Мотивацията и изпълнението при хомогенните процеси на консолидация (на еднакви или подобни структури и профили на обединяващите се висши училища) се различават от тези при нехомогенните, като те много зависят от стратегическите цели на правителството за развитие на висшето образование в дадената страна като цяло.

Bennetot Pruvot (2015) идентифицират инициативи на системно ниво, които директно водят до намаляване на броя на университетите чрез конвенционални сливания или чрез мерки за концентрация, при които се създават подобни на федерации обединения или регионални хъбове. Някои от европейските страни, които са предприели мерки за концентрация са Дания, Естония, Финландия, Франция, Унгария, Норвегия и Великобритания (Уелс). В САЩ щатите, предприели драматична консолидация, са Уисконсин, Канзас, Алабама, Луизиана, Тексас, Пенсилвания и Джорджия. В Япония и Китай консолидационната активност също е значителна.

Що се отнася до целите и мотивацията на процеса по консолидация на университетите, можем да групираме причините най-общо в следните категории: за развитие и за оцеляване. Сред институциите, които са финансово уязвими, сливанията са въпрос на оцеляване. Малкият размер на институцията е основен фактор за риск от закриване, заедно с липсата на онлайн обучение, резки увеличения в таксите, ниски приходи от дарения, високи дългове и дефицитно финансиране. За по-големите и диверсифицирани институции е по-лесно да управляват рисковете и да посрещат предизвикателствата от променящата се среда. Много рискове произхождат от слабо управление и нисък административен капацитет и поради това много често консолидацията води до подобряване и професионализиране на управлението, и оттам – до по-добри финансови резултати, управление на качеството и стратегическо планиране.

За институции, които са в добро финансово състояние, сливанията дават възможност за диверсификация, подобряване на резултатите, увеличение на международната видимост и повишаване на ефективността чрез постигане на икономии от мащаба⁵. Ако институциите са със сходни профили, те често ограничават или премахват дублиращите се дейности, а ако са с различен профил – постигат диверсификация, целейки синергичен мултидисциплинарен ефект.

Мотивацията за сливания на университетите⁶ рядко е само една. Обикновено държавите преследват няколко цели при вземането на решение за окрупняване на университети. Много често консолидацията се мотивира с *повишаване на качеството на преподаването и на научната дейност*. То се базира на концепцията за концентрация на академичен талант и на инфраструктура, по-големи финансови ресурси и персонал, възможности за интердисциплинарни проучвания в широк спектър дисциплини. Друг мотивационен фактор е *реализацията на икономически ползи* – повишаване на потенциала за събиране на приходи, достъп до специфично и/или проектно финансиране, икономии от мащаба. *Консолидация на цялата система на висше образование* е сама по себе си цел в отделни държави, например във Белгия, Дания, Финландия, Франция и

⁵ Lang (2003) „The Future of Merger-What do we Want Mergers to Do: Efficiency or Diversity”, The Canadian Journal of Higher Education, Vol. 33 No. 3.

⁶ Повече информация може да се намери в Bennetot Pruvot, et al (2015) “ DEFINE thematic report: university mergers in Europe”, European Universities Association.

Латвия, като те преследват преодоляване на фрагментацията, постигане на критична маса, премахване на дублиращи се дейности и програми, реагиране на демографската криза и създаване на синергия. В отделни случаи (например - Норвегия), където университетите са малки и разпръснати, държавата прибегва към централизация, за да постигне *по-широко териториално покритие с академични направления*.

В заключение, наблюдава се тенденция към повишаване на честотата на сливанията и консолидацията на висши училища по света. Процесът се мотивира от различни причини – повишаване на качеството на обучението и на научната дейност, намаляване на фрагментацията, постигане на икономически ползи, по-добри възможности за диверсификация на научни програми, специалности и направления и др. Консолидацията е стратегически процес, чийто успех зависи от яснотата на целите, които се преследват, позицията и мястото на заинтересованите страни и очакваните резултати и ефекти.

II. Оценки на ефектите от сливанията и консолидацията на университетите

Ефектите от консолидацията на университети трудно се оценяват, тъй като процесът включва множество разнообразни споразумения, които не дават възможност за директно обобщаване. Реализацията на преследваните ефекти отнема време, а отделянето им от въздействието на други промени, случващи се паралелно (например образователни реформи, промени в средата и контекста на висшето образование и др.) е сложно. Поради тази причина много от изследванията, оценяващи ефектите от сливанията на университети, се съсредоточават върху индивидуални процеси на консолидация, влияние върху конкретни институции и рядко изследват ефектите върху целия сектор чрез емпирични методи.

Ефекти върху качеството на обучението

Въпреки че ефектите от сливанията върху качеството на обучението се измерват трудно, някои изследвания използват разнообразни „квази“ индикатори, чрез които индиректно да бъдат оценени. Като цяло резултатите от изследванията на ефектите от сливанията върху задържането на студентите и академичните им постижения са смесени. Russel (2016)⁷ използва метода „разлика в разликите“ (differences-in-differences), за да оцени пет сливания в университетската система на Джорджия, САЩ през 2013 година, направени с цел подобряване на задържането на студентите и завършването на висше образование чрез пренасочване на ресурси от администрирането на университетите към студентска подкрепа. Изследването се съсредоточава върху краткосрочните ефекти, като резултатите от него показват, че сливанията са повишили вероятността студентът да завърши първите две години от обучението си със 7,4%.

Други изследователи, използващи същия метод на изследване, обаче, не откриват подобни ефекти върху задържането на студентите в университета, например Iraci Capuccinello и Bradley (2016)⁸, които

⁷ Russel, L. (2016), Short-Term Impacts of College Consolidations: Evidence from the University System of Georgia, Massachusetts Institute of Technology.

⁸ Iraci Capuccinello, R. and Bradley, S. (2016), The Effect of College Mergers on Student Dropout Behaviour: Evidence from the UK, Lancaster University.

изследват ефектите от 43 сливания на английски колежи в периода 2003 – 2007 г. върху коефициентите на отпадане на студенти през четири годишното им обучение. Изследване от 2003 година на министерството на образованието на Великобритания също не открива значителни положителни ефекти от сливанията върху академичните постижения, но показва ясни и бързи ползи от сливанията за университети с финансови затруднения, които се обединяват с висши училища в по-добро финансово състояние.

Harman (2000)⁹ изследва трите големи вълни на обединения на университети в Австралия (през 60-те, 80-те и началото на 90-те години на XX век) и открива, че те са имали положително въздействие върху развитието на стратегическата инфраструктура, подобряването на учебните програми, повишаване на записването на студентите и разширяване на услугите за студенти.

Ефекти върху преподавателската дейност

Сътрудничеството в областта на преподаването по принцип има малко по-ограничен ефект в сравнение с промените в научната дейност и по отношение на административната дейност. Изследванията на Stein и Short (2001)¹⁰ в контекста на северноамерикански сливания сочат, че преподаването е по-малко „склонно“ към постигане на сътрудничество, като в много колежи и университети то се подчинява на традиции, които подкрепят автономията и контрола върху програмите на ниво университет, а това е в противоречие с идеята за сътрудничество. Подобни наблюдения има и при английските университети в процес на сливане. Въпреки че е трудно да се постигне, обаче, сливанията могат да подобрят преподаването и съответно – качеството на образованието при определени условия, например чрез:

- Разширяване на предлаганите програми за обучение;
- Институции с общи направления да имат възможност да комбинират най-силните си страни;
- По-добра координация между университетите, която да позволи на преподавателите да се концентрират върху преподаване на най-силните си дисциплини и да се развиват в желаната научна област;
- Създаване на възможности за студентите да се справят с обстоятелства, които ги ограничават (географски, икономически или социални) да завършат образованието си;
- Концентрация на ресурси за постигане на съвременни начини на преподаване;
- Подобряване на прозрачността на практиките за академично признаване, особено при съвместни програми между университети и др.

Научни изследвания

Макар и по-редки, определени изследвания откриват слаб количествен ефект от сливанията върху научната продукция на университетите. Такъв тип изследвания са популярни в Китай. Мао, Du и Liu

⁹ Harman, G. (2000), “Institutional Mergers in Australian Higher Education since 1960”, Higher Education Quarterly, Vol. 54 No. 4.

¹⁰ Stein, R.B. and Short, P.M. (2001), “Collaboration in Delivering Higher Education Programs: Barriers and Challenges”, The Review of Higher Education, Vol. 24 No. 4.

(2005)¹¹ установяват слаби ефекти от 20 сливания върху резултатите от научната дейност в хуманитарните и социалните науки през първите две години след обединението, които впоследствие намаляват във времето, като обяснението е, че те се дължат на краткосрочните правителствени преференции и държавна помощ за сливаните институции. Skodvin (1999)¹² също открива слаби ефекти от консолидацията на университетите в Австралия върху научната им продукция. Като цяло в краткосрочен план сливанията не се отразяват значимо върху местата в международните класации на университетите, в основата на които стои по-качествена научна дейност.

Финансови резултати

Преглед на 25 сливания на университети във Великобритания между 1996 и 2009 година (Johnes, 2016)¹³ открива, че новосъздадените чрез обединение институции са значително по-ефективни в сравнение с останалите университети, както и в сравнение с отделните съставни институции в периода преди сливанията. Ефектите се реализират в първите години след сливането и след това отслабват. Недостатък на изследването е, че в него не е включена контролна група. Като се отчете този недостатък, изводите на автора са, че сливанията често не успяват да постигат желаните ефекти, тъй като икономии от мащаба са ограничени и за кратък период.

От друга страна, изследване във Великобритания на сливания на техническите колежи (Payne, 2008)¹⁴ показва определени икономии от мащаба, намаляване на свръхпредлагането на услуги и подобряване на управлението на собствеността, участие в търгове и достъп до капиталово финансиране. Подобни са и резултатите на изследването на Harman (2000) на австралийските сливания, споменато по-горе. В него са установени значителни икономии от мащаб. Skodvin (1999) установява, че сливанията рядко водят до финансови ползи, с изключение на тези при някои американски университети и колежи. Ползите също така не се реализират в краткосрочен план поради възникналите допълнителни разходи покрай самия процес на сливане. Дългосрочните икономии от мащаба са най-често в областта на управлението, административните и подкрепящите услуги. Администрацията се професионализира, като много често сливанията водят и до увеличаване на автономията на персонала и управлението.

Отделни изследвания посочват вероятността след сливане определени институции да оцелеят, които в противен случай биха фалирали, например Payne (2008) за Великобритания и Skodvin (2014)¹⁵ за САЩ. Сливанията работят добре за университети, които са със слаби финансови резултати (обикновено в публичния сектор) и фрагментирани.

Оценката на ефектите от сливанията и консолидацията на висши училища по света е затруднена поради липса на преки индикатори за наблюдение на ефектите, затруднения при

¹¹ Mao, Y., Du, Y. and Liu, J. (2009), "The effects of university mergers in China since 1990s: From the perspective of knowledge production", International Journal of Educational Management, Vol. 23 No. 1.

¹² Skodvin, O.-J. (1999), "Mergers in Higher Education - Success or Failure?", Tertiary Education and Management, Vol. 5.

¹³ Johnes, J. (2016), "Efficient Universities: Are Mergers Really the Answer?", Efficiency Exchange.

¹⁴ Payne, L. (2008), The Evidence Base on College Size and Mergers in the Further Education Sector, No. 08 19, Department for Innovation, Universities and Skills, London.

¹⁵ Skodvin, O.-J. (2014), "Merger as an Instrument to achieve Quality in Higher Education - Rhetoric or Reality?".

генерализирането на случаите на консолидация и при отделяне на ефектите от сливането от останалите ефекти в политиката в областта на висшето образование в съответната страна. Въпреки това могат да се очакват позитивни ефекти при малки и слаби финансово университети; университети, които търсят икономии от мащаб в административната дейност и управлението на собствеността и ресурсите си, както и такива, които искат да се развият стратегически – като разширяват и развият своя портфейл или търсят по-добра разпознаваемост за развиване на научна дейност. В по-редки случаи може да се очаква директен ефект върху подобряване на научната дейност на университетите и качеството на преподаването.

III. Примери за сливания на висши училища

В тази част ще бъдат представени интересни примери на сливания и придобивания на университети и консолидация на цели системи на висше образование по света. Целта е да се представят общите стимули за този процес и да се проследят резултатите от него, реакциите на заинтересованите страни и ефектите, постигнати от консолидацията.

Европа

Университетите в Европа са средни по размер (според броя на студенти), с изключение на френските клъстери - всеки от първите 10 от европейските университети обучава между 41 и 71 хиляди студента. Във Франция се наблюдава най-голямата консолидационна активност на университетите в периода 2014-2015 г., като там са съсредоточени и едни от най-големите европейски университети в момента.

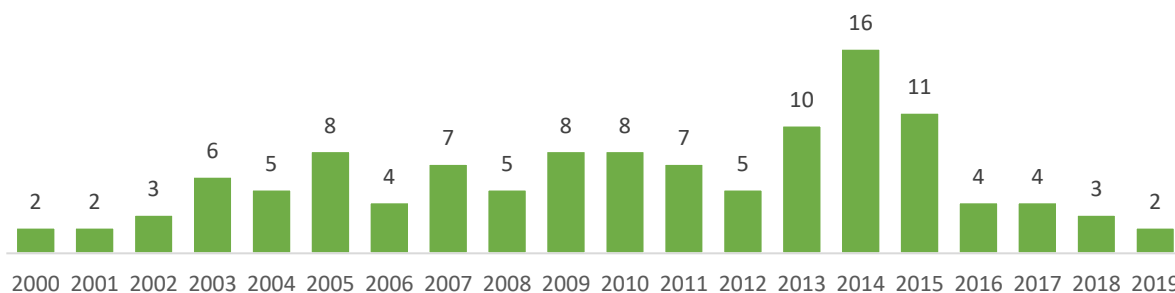
В Европа се наблюдава сериозна активност по отношение на концентрацията на университети през последните двадесет години. За целия период от 2000 до 2019 година Европейската асоциация на университетите е документирала над 120 сливания, като те включват няколко варианта:

- 1) обединение между университет и поне една специализирана институция – университет за приложни науки, специализирано висше училище или научна организация;
- 2) хомогенни сливания – между университети с един и същи статут и профил;
- 3) създаване на клъстери между три или повече видове институции.

В периода 2013-2015 година е отчетен най-големият брой сливания на университети, като след 2016 година се наблюдава спад, който може да е индикация за постигане на структурна консолидация.

Сливания на университети в ЕС

Източник: Европейска асоциация на университетите



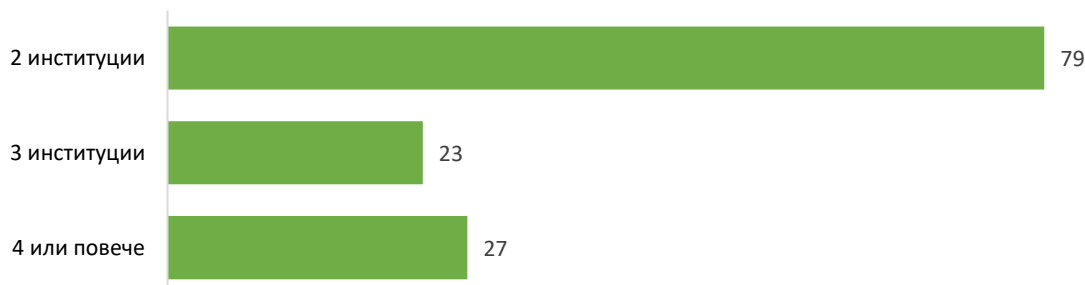
Бележка: В графиката не са включени сливанията на някои университети във Франция, Литва и Гърция, които не са финализирани към 2019 г.

Най-много сливания за разглеждания период са се случили между две институции, като Естония е лидер по този показател, следвана от Великобритания, Норвегия и Белгия. Естония предпочита многостранни вертикални придобивания, при които една голяма институция поглъща друга по-малка. За Франция пък са типични сливания на няколко институции (четири или повече) в резултат на промененото законодателство през 2013 година, което задължава френските университети да се групират в по-големи клъстери (Communautés d'Universités et Établissements - COMUE). Други примери са Естония и Дания. Все пак такива мащабни реструктурирания, включващи множество институции, са по-редки в Европа.

Няколко държави – Белгия, Дания и Франция – са пример за сливания между три институции. В Белгия този процес представлява включване на колежи към университети. В Дания към университетите се присъединяват различни специализирани висши училища, както и научни организации.

Сливания на университети според броя участници за периода 2000-2019 г.

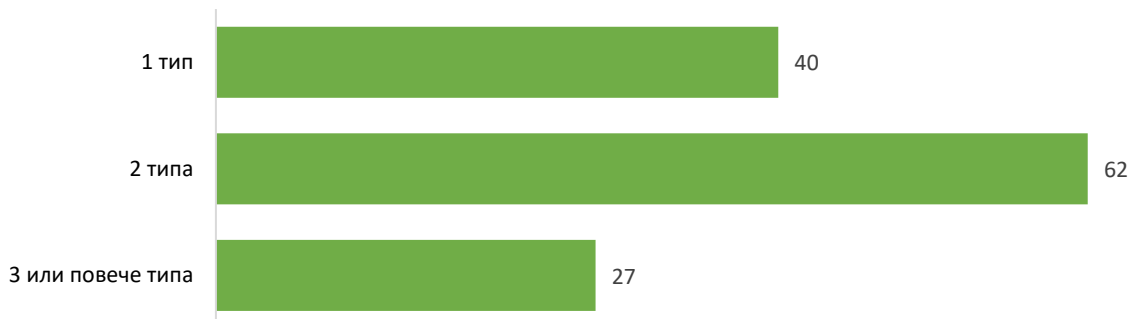
Източник: Европейска асоциация на университетите



В зависимост от типа институция най-често се наблюдават сливания между два типа – университет от една страна и специализирано висше училище, университет по приложни науки или научна организация от друга. Чести са също и „хомогенни сливания“ – между институции с еднакъв статут (обичайно това са университети). Типични за Франция са сливанията на три или повече вида институции, гореспоменатите клъстери под една шапка.

Сливания на университети според типа институция за периода 2000-2019 г.

Източник: Европейска асоциация на университетите



Великобритания

Подходът на централната власт във Великобритания е изцяло прагматичен. Активността в сливанията на университети в Англия не е мотивирана от специална систематична стратегия на правителството, а от стремеж да се използва възможността за специфична (финансова) подкрепа. В Уелс, от друга страна, държавата пряко се включва в усилията за реформиране на системата на висше образование – в резултат на това броят на уелските университети намалява. В отделни случаи обаче силната автономия на висшите училища там успява да ограничи натиска към сливане.

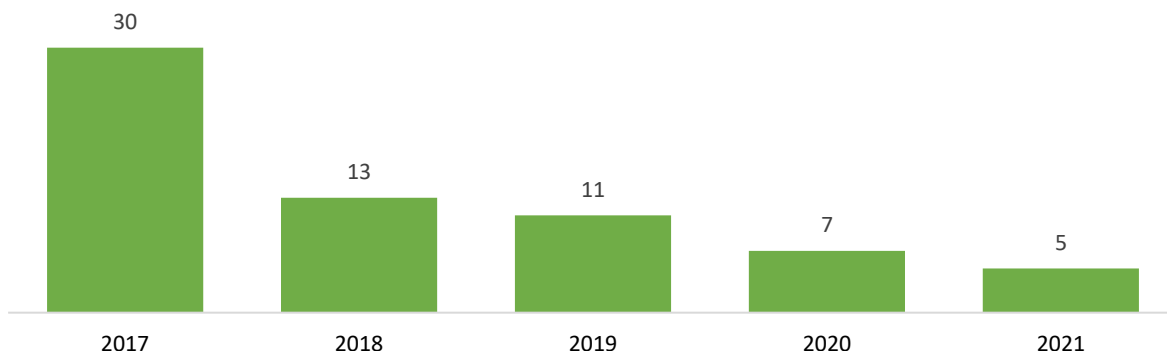
Между 2017 и 2021 година във Великобритания са осъществени 66 сливания на колежи с университети¹⁶.

¹⁶ Последните данни са към февруари, 2021 година.

<https://www.aoc.co.uk/sites/default/files/AoC%20list%20of%20planned%20college%20mergers%20in%20England%202017%20to%202021%20-%20February%202021.pdf>

Сливания на колежи и университети във Великобритания

Източник: Асоциация на колежите, Великобритания



Структурната реформа в Уелс от началото на XXI век включва стимулиране на малките университети за сливане с по-големи и приближаване на средния размер на институцията (по отношение на брой студенти, приходи, международен профил) към медианното ниво на Великобритания (включително и по показатели, свързани с качеството на висшето образование). Стратегическата цел на реформата е да се подобри конкурентоспособността и показателите за резултати на университетите в Уелс, като същевременно се запази подходящо регионално разпределение, за да се осигури достъп до висше образование на населението. Според анализ от 2000 година¹⁷ на Съвета за финансиране на висшето образование в Уелс структура от 5-6 университета е оптимална за Уелс (с население от 3 милиона души според преброяването през 2011 г.). Основен приоритет за правителството е да запази университетската автономия и да насърчи университетите сами да предложат подходящи варианти за сливания.

За намаляване на риска от декапитализация и по-ниски инвестиции в уелската система на висше образование, включваща 13 университета през 2002 година, и за стимулиране на процеса по сливания, се създава Фонд за реструктуриране и сътрудничество от 50 млн. паунда, чрез който университетите да проучат възможностите за сливания и да ги осъществят. Фондът покрива също и еднократните разходи на университетите, свързани с консолидацията. В резултат на реформата до 2014 г. броят на университетите е намален на 8, като те са толкова и към момента. Реформата се оценява като успешна, доколкото университетите в Уелс са предпазени от фалит и от държавна намеса за спасяване. Що се отнася до подобряване на конкурентоспособността и качеството им обаче доказателствата са недотам еднозначни.

През юли 2020 година във Великобритания се въвежда Режим за реструктуриране на висшето образование¹⁸. Причината е по-голямата тежест върху университетите от намаления брой студенти (местни и чуждестранни), намаление на собствените приходи от стопанска дейност и нарастване на текущите разходи (включително и като ефект от корона вирус кризата). Този режим се прилага като крайна мярка за онези университети, които не успяват да постигнат жизнеспособност и при отсъствие на промяна биха фалирали.

¹⁷ За повече информация тук:

https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5135121/United+Kingdom+NC0116164ENN_002.pdf

¹⁸ Една от причините за въвеждане на този режим също така е пандемията от covid-19. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944590/Guidance_for_applicants_to_HERR_December_2020.pdf

Правителството поставя за цел подобряване на ефективността на университетите, като им дава възможност да направят преглед на административните разходи, включително заплащането на ректорите; идентифициране на възможности за спестяване на разходи с цел бъдеща финансова устойчивост; продажба или пренасочване на активи с цел изплащане на задължения; затваряне на нежизнеспособни кампуси, включително сливане, консолидация и споделяне на услуги.

Франция

През 2003 година Франция преживява „Шанхайски шок“ – само три университета (и нито една научна организация) намират място в топ 100 на класацията. „Невидимото“ френско висше образование отразява фрагментацията на университетите и отделянето на научните изследвания в множество отделни специализирани институти. Създават се условия за обществен консенсус за рационализация и консолидация на мрежата от университети. Политическият отговор е в две посоки – 1) директно консолидиране на университети и научни институти и 2) финансиране за по-високо качество. През 2007 година започват и първите законодателни изменения с цел постепенно засилване на координацията на регионално ниво. Първоначално участието в инициативи за консолидация е доброволно.

През 2013 година във Франция е приет закон за висшето образование и научните изследвания (Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche), съгласно който едно висше училище на определена територия има право да организира географска координация (обединение на университети на географски принцип - COMUE). За да се осъществи тази координация, всяко висше училище следва да планира едно от следните действия:

- 1) да се слее с друг университет;
- 2) да се включи в асоциация на университетите и висшите училища;
- 3) да се включи в други форми на асоциация на научни, културни или професионални организации.

Правителството измества финансирането от ниво „университет“ към ниво „университетско обединение/клъстер (COMUE)“. Пряк ефект на закона е мащабната консолидация на университетите и научните организации в страната през 2014 и 2015 година и образуването на споменатите вече клъстери (COMUE). За периода след приемането на закона се наблюдават 29 сливания на университети, като девет от тях са сливания между два университета, а 20 – създаване на клъстери между университети, научни и други организации.

В резултат на реформата френските университети имат променлив успех в повишаването на своята конкурентоспособност и разпознаваемост в международен план - в момента например Франция има четири университета в топ 100 на Шанхайската класация и три в класацията на Таймс¹⁹. За по-малките университети силна мотивация е да не изостанат от големите. За част от университетите сътрудничеството преминава към пълномащабно сливане. Изненадваща е силната подкрепа на този процес сред заинтересованите страни. Финансовите стимули също имат позитивен ефект върху консолидационните усилия.

¹⁹ Виж тук: <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2021> и тук: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/FRA/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats

Испания

Университетът Ramon Llull в Испания е създаден чрез сливането на редица колежи и изследователски институции през 1990 година. Процесът започва около 1987 година, когато някои колежи в района на Барселона започват дискусиата за създаване на нов университет. През 1989 година е регистрирана фондация, а през 1990 година университетът Ramon Llull е официално създаден. Одобрението на каталунския парламент е получено през 1991 година, което му позволява да започне обучение на първия випуск студенти за учебната година 1991-1992.

Университетът Ramon Llull е университет с нестопанска цел. Десетте институции, които се сливат при създаването му, са малки колежи, обхващащи редица различни академични области, някои от които с повече от 50 години история. Преди сливането тези колежи са свързани с държавни университети в Каталуня и сливането им в един университет е предизвикателство.

Всички колежи имат за цел увеличение на мащаба си преди сливането, но вместо да преследват свои индивидуални проекти, насочени към институционален растеж, те избират да обединят усилия в разработване на общ университетски проект. Необходими са няколко години, за да изоставят стратегията за просто обединение на специализациите и характеристиките на всяка обединена институция и да достигнат до обща глобална стратегия за координиран, уникален и споделен проект. Управлението на новия университет има федерална структура – тя включва централен управителен орган, който контролира дейността на колежаите, съставени от представители на различните институции и други членове, представляващи гражданското общество, докато колежаите запазват свои собствени съвети на настоятелите.

Финансовите икономии са един от най-важните аспекти на обосновката за сливането. Поради факта, че всички те предоставят услуги поотделно преди сливането, потенциалът за икономии от мащаба чрез споделени услуги е значителен. Последваща оценка показва, че общите разходи на колежаите са намалени десетократно след сливането.

Белгия

От 2003 година в Белгия започва основно реструктуриране на системата на висшето образование (клъстериране) с присъединяването на отделни висши училища в пет различни „университетски асоциации“. Целта е да се обединят всички университетски колежи около петте университета.

От октомври 2013 г. фламандската общност включва 23 висши учебни заведения, организирани в асоциации, структурирани около петте университета: Антверпен, Гент, Хаселт, Льовен (KUL), Брюксел (VUB). Асоциациите се основават на съществуващите връзки между висшите училища, които само частично следват географска логика (регионално сътрудничество). Асоциациите са юридически лица-шапка, чиято основна мисия (насърчаване на научноизследователското сътрудничество между университетите) и управленските структури са заложили в съответните правилници. Въпреки това, всяка асоциация може да вземе решение относно вътрешните особености, както и докъде ще стигне сътрудничеството/интеграцията между различните си звена. Всяка асоциация трябва да постигне баланс между необходимостта от поддържане на значително физическо присъствие в отделните кампуси и ограничаване на дублирането. Докато разпределението на средствата остава на нивото на всяко висше училище, в определени случаи проектно-ориентирано и целево финансиране за научни изследвания се разпределя директно на ниво асоциация. Фламандските публични власти целят решаване на проблема с прекомерната фрагментация на сектора на висшето образование, особено като се има предвид сравнително малкият размер на фламандската система.

Необходимостта да се внесе повече яснота в системата и да се спре академичното разпръсване на университетските колежи (чрез преразпределяне на академичните програми към университетите) е причина за реформата. Това е съчетано с намерението за насърчаване създаването на структури, които да са достатъчно големи, за да бъдат видими и конкурентоспособни в европейски контекст. Този ход е възприет от всички заинтересовани страни като необходимост, въпреки свързаните с това предизвикателства. Оценката е, че реструктурирането води до повече прозрачност и по-ефективно разпределение на ресурсите.

Естония

След сериозния ръст в броя на университетите от края на 90-те години на XX век, в Естония започва процес на вертикална консолидация, който не е вследствие от специално законодателство и системна политическа стратегия. При вертикалната консолидация голям университет поглъща един или повече по-малки професионални висши училища, частни университети със специализиран профил и педагогически институти. В център на новите структури се превръщат три университета – Талински университет, Талински технологичен университет и Университета в Тарту. За периода 2000 – 2012 година общият брой на университетите в страната намалява от 41 на 29.

Консолидацията на Талинския университет е представена на следната схема:



Основните мотиви за консолидацията на Талинския университет са 1) демографската обстановка в Естония – населението на възраст 20-24 години спада от 100 хиляди през 2012 година на 60 хиляди през 2019 година; 2) качеството на висшето образование и 3) финансови причини, включително различните модели на финансиране на различните типове институции в страната²⁰. През 2008 година се реформират 23 института с цел премахване на дублиращите се дейности, а през 2015 година – 6 структурни звена (висши училища) се реорганизируют с цел оптимизиране на финансирането и изпълнение на новите стратегически цели на университета. Във фокуса е постигане на интердисциплинарно обучение в пет сфери – образователни иновации, дигитална и медийна култура, културна компетентност, здравословен и устойчив начин на живот, обществени науки и отворено управление. През 2019 година университетът обучава около 7500 студента в 8 образователни звена и 118 образователни програми. Международните студенти са 9,5%, а 11,5% - международните преподаватели. Програмите на английски език са 34. В университета са заети на пълен работен ден 822 служители. Консолидацията се оценява като успешна.

²⁰ Виж тук: https://www.unica-network.eu/wp-content/uploads/2020/12/land_unica_madrid_2019.pdf.

Финландия

Финландия предприема реформа в областта на висшето образование, мотивирана от слабото международно разпознаване на финландските университети, все по-силния натиск за глобализация - както на бизнеса, така и на висшето образование - и намаляването на населението. Стратегическата цел, дефинирана в политическите документи през 2007 година, е: „увеличаване на първокласна експертиза и създаване на университети, които са по-силни в регионален план и по-ефективни в предоставянето на знание“.²¹ Сливанията и профилирането на университетите са важни оперативни цели на стратегията:

- реорганизиране на системата на висшето образование чрез концентрация на ресурсите около по-малко на брой, но по-големи институции;
- създаване на по-силно профилирани университети с цел избягване на дублирането на образователни и научни направления – това се постига чрез споразумения за постигане на цели и качествени индикатори;
- подкрепа за университети, които предоставят обучение и научни изследвания в повече научни области (на практика това гарантира, че основната мисия на университетите като доставчици на образование и научна дейност няма да се променя);
- стимулиране на по-силното сътрудничество и съвместни дейности между университети и политехнически институти.

Оперативната цел на реформата е намаляване на университетите от 20 през 2007 година на 15 през 2020 година. Не са обсъждани други опции. В публичния дебат фокусът е върху съпротивата срещу закона за университетите, но не толкова срещу самите сливания на университети - с изключение на Университета Аалто, създаден чрез сливане през 2010 г.²², срещу което е имало силна съпротива от студенти в Университета по изкуствата и дизайн. Въпреки съпротивата на студентите, ректорите на обединяваните университети силно подкрепят консолидацията.

Законът за университетите предвижда по-голяма автономия за висшите училища, но и по-сериозни правила за отчетност чрез сключване на споразумения за постигане на целеви индикатори и индикатори за резултати. Въвеждат се временни данъчни облекчения за граждани и фирми, които правят дарения за университети. При достигане на сумата от 200 милиона евро дарения, правителството отпуска допълнително 500 млн. евро от държавния бюджет (за университета Аалто). Променя се регулацията за собствеността и активите на университетите – преди промяната недвижимите имоти на университетите са били собственост на държавата, а след нея – собствеността се разпределя в съотношение 2:1 в полза на университетите.

Реформата също така предвижда временни допълнителни финансови стимули за сливанията на университети със срок 2007-2010 година под формата на програмно финансиране. Целта на тези стимули е да се финансират транзакционните разходи по сливанията, като най-големият им годишен размер достига 90 млн. евро.

Оценка на резултатите от въвеждането на закона за университетите се извършва през 2012 година, а отделна оценка на процеса по сливанията се извършва през 2015 година. Оперативните цели на реформата се отчитат за постигнати: осъществени са три сливания на висши училища във

²¹ European Commission (2016) “Finland – university mergers and institutional profiling”, ISBN: 978-92-79-55119-2.

²² Университетът Аалто е създаден чрез сливане на Хелзинкския технологичен университет, Хелзинкското бизнес училище и Университета по изкуства и дизайн в Хелзинки през 2010 г.

Финландия, които водят до намаляване на общия брой на висшите училища от 20 на 15. Университетът Аалто и Университетът на Източна Финландия успяват да намалят значително своите разходи и реструктурират вътрешната си организация, управленските звена и процесите по вземане на решения. Университетът в Турку все още прилага собствена управленска стратегия.

Що се отнася до целите за подобряване на международното класиране на финландските университети, те се считат за частично постигнати. Между 2003 и 2013 година Университетът Аалто повишава класирането си в Шанхайската класацията на световните университети²³, но слиза надолу в класацията на Таймс²⁴. Обратното се случва с Университета на Източна Финландия. Въпреки общото възприятие, че целите по отношение на подобряване на международното класиране са били твърде амбициозни, следва да се има предвид, че промяната в университетското образование отнема време. Създаването на Университета Аалто цели също така приближаване към англосаксонската практика на управление на университетите и най-вече – на преподавателските договори за хоноруване (tenure track) при управлението на персонала. Университетът Аалто е единственият университет във Финландия, който прилага такъв тип договори за хоноруване на преподавателите си като единствена процедура при наемането им. Счита се, че тя води до по-голяма международна мобилност и подобряване на работната среда.

Стратегическата цел за профилиране на университетите не е постигната. Проблемът при специализирането е, че университетите се опитват да имитират успешни профили, вместо да се опитат сами да открият ниши, в които да предоставят специфично образование, което да ги отличава от другите.

Идентифицирани рискове от подобни структурни промени към момента са, че понякога сливанията водят до консолидация само на централно административно ниво, но не и на по-ниско академично ниво.

Гърция

През 2009 година в Гърция, след финансовата криза и като част от социално – икономическите реформи, гръцкото правителство се ангажира с мерки за намаляване на броя на университетите в страната с цел ограничаване на разходите и запазване на безплатното висше образование за гражданите. Планът за консолидация е посрещнат с протести от страна на студентите, но въпреки това първата вълна на сливания се осъществява през 2013 година, при която четири по-малки институции се сливат с по-големи университети. Сливанията продължават през 2018 и 2019 година, в резултат на приетия нов закон за висшето образование през 2017 г., като през 2018 - 2019 година всички технологични образователни институти в страната са присъединени към някой университет.

²³ Има се предвид академичната класация на световните университети, налична тук: <https://www.shanghairanking.com/>.

²⁴ Има се предвид класацията на Таймс за висше образование Times university ranking, налична тук <https://www.timeshighereducation.com/>.

Черна гора

Доклад²⁵ от 2014 година идентифицира наличието на няколко малки университета с близки мисия и програми като предизвикателство пред системата в Черна гора. През 2018 година този проблем до известна степен се разрешава чрез сливането на шест институции и образуването на Адриатически университет в Бар. Чрез това сливане не само се намалява броят на малките университети в страната, но и се гарантира поддържането на минималната критична маса от студенти. Новата институция избира да запази традиционната децентрализирана правна структура на черногорската система, като остави старите структури да функционират като самостоятелни правни субекти в рамките на новата организация.

САЩ

През последните години много университети в САЩ са поставени в затруднение поради по-ниския брой студенти и по-ниски приходи заради намален размер на таксите за обучение. Една възможност за адаптация предоставя сливането с други университети, което позволява намаляване на разходите за издръжка. Консолидацията е възможен вариант и за множество държавни колежи и университети, които разчитат на държавно финансиране в условията на финансови ограничения.

Основните мотиви за консолидация на мрежата от университети в САЩ могат да се обобщат така:

- Натиск към намаляване на таксите за обучение;
- Намаляващо публично финансиране;
- Намаляващ брой на завършилите средно образование.

Разнообразието от академични институции в САЩ в съчетание с демографското и икономическото развитие на страната поставя пред университетите различни предизвикателства²⁶. Едно от тях е намаляващият брой студенти – демографският фактор влияе дори в страна като САЩ с приток на млади хора от други страни, а друго – въвеждането на безплатни програми за обучение на бакалаври (4 годишно обучение) в отделни общински колежи – това силно ограничава потенциала за записване на студенти в частните университети.

Между 2016 година и февруари 2022 година поне 73 университета и колежа в САЩ²⁷ са били закрити или са се слели с други висши училища. Само в щата Масачузетс са закрити или слети 9 университета.

Пенсилвания

Щатът Пенсилвания взема решение да консолидира шест свои университета в два, сблъсквайки се с голяма обществена съпротива. Реалният процес по сливане ще започне през 2022 година и ще завърши през 2024 година. Обществените обсъждания продължават около една година.

²⁵ Виж тук: https://www.iep-gaa.org/downloads/publications/iep_me_system%20review%20report_2018_final_revised.pdf.

²⁶ Виж тук: <https://deloitte.wsj.com/articles/consolidation-a-solution-for-higher-education-01619463733>

²⁷ Данните не са изчерпателни: <https://www.highereddive.com/news/how-many-colleges-and-universities-have-closed-since-2016/539379/>. Списъкът включва само частните университети и колежи, които не формират печалба, както и държавните висши училища.

Разглеждани са алтернативи на предложената консолидация, включително закриване на малки университети и превръщането на цялата система в един университет с 14 подразделения.

Причините за консолидацията на университетите в Пенсилвания са:

- Намаляване на публичното финансиране;
- Намаляване на броя на студентите;
- Високи нива на задлъжнялост.

Университетите ще запазят имената си, идентичността си и кампусите си. Условие за консолидацията е никой от тях да не бъде закрит.

Уисконсин

В началото на 2021 година в Уисконсин решават да консолидират системата на университетите (тринадесет структури) с тази на техническите колежи (шестнадесет структури). Още през 2018 година започва реструктуриране на колежанската система, която обединява колежите със съответстващите им университети. Системата от технически колежи е ориентирана по-скоро към краткосрочни курсове за възрастни срещу сертификати, отколкото цялостно двугодишно бакалавърско образование. През последните години и техническите колежи, и университетите отбелязват спадещ брой студенти и увеличаващ се финансов натиск. Повечето от кампусите на техническите колежи са разположени в близост до университетите, което подпомага консолидацията и се очаква да подобри записването на студенти и управлението на собствеността.

Направленията, в които се очаква консолидацията да подпомогне управлението на училищата, са:

- споделяне на услуги и дейности;
- консолидиране на учебни програми;
- комбиниране на административни услуги и
- премахване на дублиращи се дейности²⁸.

Япония

В Япония се наблюдава тенденция на намаляване на населението и спад в броя студенти. Той не може да се компенсира с увеличаването на коефициентите на записване във висшето образование. През 2003/2004 година университетите в страната намаляват от 100 на 87. Тези сливания се придружават от реформа за промяна на статута на университетите от държавни учреждения към публични предприятия. Правителството стимулира колежите да се сливат с университети, за да придобият статут на висши училища. Частните университети също изпитват финансови затруднения, но само едно частно висше училище е закрито, като в отделни случаи държавата (най-вече местните власти) придобиват частни университети, за да предотвратят фалирането и закриването им.

В страната е добре развита системата за трансфер на кредити между университетите. В повечето по-големи градове има университетски консорциуми, които се занимават с признаването на

²⁸ Виж тук: <https://www.forbes.com/sites/michaeltmietzel/2021/02/15/university-mergers-on-the-rise/?sh=245171dd2709>.

кредити – например консорциума на университетите в Киото, в който участват 50 висши училища. Те споделят отделни дисциплини в общите направления, познати като Kyoto studies.

Япония е силно традиционна по отношение на заетостта на университетските преподаватели и съвместните образователни програми, като в тези области сътрудничеството е силно ограничено. Университетските преподаватели в Япония се подчиняват на строги национални стандарти за основен трудов договор в един университет. През 2014 година е разрешена кръстосана заетост между университетите и фирми, като целта е да се засили обвързването на образованието с пазара на труда. Аутсорсването на преподаването по чужди езици е по-често срещано в Япония. Въпреки това ограниченията пред преподавателите са значителни.

За разлика от преподавателите, споделянето на административен персонал е често срещано. И в държавните, и в частните университети административните служители са обект на ротация в различни звена с цел придобиване на по-широк опит. По-чести също така са опитите за съвместна дейност по отношение на споделянето на услуги за студентите, съоръжения и административни услуги, които често се аутсорсват. Такъв е примерът с Японската организация за обслужване на студенти, която съчетава агенцията за студентско кредитиране и организацията, предоставящи различни студентски услуги (например помощ за студенти с увреждания, стипендии, кариерно развитие, подкрепа за международни студенти и други).

Правителството стимулира споделянето на услуги за повишаване на ефективността и собствените приходи на университетите особено в областта на научните изследвания – често срещани са съвместни изследователски центрове и лаборатории, които се ползват от няколко университета, а също така и публично – частните партньорства.

От представените примери могат да се направят следните изводи:

- Много държави предприемат успешни сливания на университети в резултат на стратегия за консолидация на малките висши училища, основана на слабите им финансови резултати, затрудненото управление по време на кризи и все по-сериозния демографски натиск.
- Процесът на консолидация отнема време и много често – изисква допълнителен ресурс.
- В повечето случаи на консолидация „отгоре“ има случаи на съпротива – от страна на университетското управление, преподаватели или студенти.
- В повечето случаи краткосрочните цели се постигат – намаляване на броя на висшите училища, стабилизиране на финансовото им състояние, постигане на синергия при административните услуги, услугите за студенти и др. Не може да се твърди със сигурност, обаче, че дългосрочните ефекти от консолидацията – по-добра международна разпознаваемост, по-високо класиране в международните класации за преподавателска и научна дейност и др. - се постигат в краткосрочен план.

IV. Възможни подходи и решения за България при консолидацията на университетите

Препоръки към процеса

На база на представения преглед могат да бъдат изведени някои наблюдения, които биха допринесли за успешен процес на консолидация на висшите училища в България. Те следва да се обмислят преди да започне процесът по реструктуриране.

1. Необходима е ясно дефинирана **стратегическа** цел на консолидацията. Тя може да бъде (една или повече от):
 - Повишаване на качеството на преподаване
 - Подобряване на управлението на активите и ресурсите на университета, включително човешките
 - Подобряване на резултатите от научната дейност на университета
 - Повишаване на рейтинга в международните сравнителни класации и по-добра разпознаваемост на университета в международен план
 - Финансово оздравяване чрез споделяне на ресурси
2. Полезно ще е да има конкретен времеви хоризонт за осъществяване на консолидацията. Работещ срок е две години, които да бъдат разделени на тримесечия с конкретни цели.
3. Препоръчително е да има съветническа група, която оперативно да адресира всякакви коментари - най-вече такива, насочени против реформата. В групата могат да бъдат привлечени оперативно и заинтересовани страни, които са срещу реформата.
4. Задължително трябва да има ясна комуникация, най-вече към пряко заинтересованите страни – ръководствата на университетите, преподавателите, студенти и студентски организации, местни общности, свързани сектори. Конкретно лице трябва да следи процеса и да комуникира редовно целия процес.
5. Препоръчително е да се отделят публични средства, които да финансират реформата при постигане на междинни цели. Това трябва да е обявено в самото начало на процеса.
6. Препоръчително е да се събират данни за самия процес на консолидация, които да се подават от университетите с цел оценка на непосредствени и средносрочни резултати.

Основни идеи, които да се обследват за България като варианти

Като следващи стъпки планираме следните дейности:

1. Попълване на база данни с подробна финансова информацията за дейността на избраните университети – целта е да се идентифицират неефективни/раздути/дублиращи се разходи, най-вече в административното обслужване, разходите за ДМА и др.
2. Описание на текущото състояние на разглежданите университети чрез обективни измерители за дейността, ресурсите и резултатите на база достъпни статистически данни от рейтинговата система на висшите училища и националната карта на висшето образование;
3. Формулиране на допускания за две нови консолидирани структури, създадени в резултат на

обединение на разглежданите университети;

4. Представяне на прогноза за основни обективни показатели за потенциалните ресурси, натовареност и капацитет на създадените обединения при определени допускания, включително при възможност и създаване на нов (хипотетичен) рейтинг на двете нови структури в резултат на консолидацията.

V. Източници

Bennetot Pruvot et al., (2015) „Define Thematic Report: University Mergers in Europe“, European Universities Association

European Commission (2016) “Finland – university mergers and institutional profiling”, ISBN: 978-92-79-55119-2

European Commission (2016) “United Kingdom – Higher education mergers in Wales”

Goedegebuure, L (2013) “Mergers and more: The changing tertiary education landscape in the 21-st century”, HEIKwp 2021/02, University of Oslo

Harman, G. (2000) “Institutional Mergers in Australian Higher Education since 1960”, Higher Education Quarterly, Vol. 54 No. 4

Harman, G., K. Harman (2003) “Institutional mergers in higher education: Lessons from international experience”, Tertiary Education and Management, Vol. 9 No. 1

HEFCE (2012) „Collaborations, Alliances and Mergers in Higher Education: Lessons Learned and Guidance for Institutions “, No. 21

Iraci Capuccinello, R. and Bradley, S. (2016) The Effect of College Mergers on Student Dropout Behaviour: Evidence from the UK, Lancaster University

Johnes, J. (2016) “Efficient universities: are mergers really the answer?”, Efficiency Exchange, 15 November

Lang (2003) „The Future of Merger-What do we Want Mergers to Do: Efficiency or Diversity“, The Canadian Journal of Higher Education, Vol. 33 No. 3

Mao, Y., Du, Y. and Liu, J. (2009) “The effects of university mergers in China since 1990s: From the perspective of knowledge production”, International Journal of Educational Management, Vol. 23 No. 1

Muyters, G., Bruno Broucker & Kristof De Witte (2022) “On Higher Education’s Complexities and the Potential of Network Governance. A Case Study”, International Journal of Public Administration, 45:2, 198-212

Payne, L. (2008) “The Evidence Base on College Size and Mergers in the Further Education Sector”, No. 08 19, Department for Innovation, Universities and Skills, London

Russell, L. (2016) “Short-Term Impacts of College Consolidations: Evidence from the University System of Georgia”, Massachusetts Institute of Technology

Skodvin, O. J. (2014) "Merger as an Instrument to achieve Quality in Higher Education - Rhetoric or Reality?"

Stein, R.B. and Short, P.M. (2001) "Collaboration in Delivering Higher Education Programs: Barriers and Challenges", The Review of Higher Education, Vol. 24 No. 4

Sulkowski, L. et al (2018) "Mergers in higher education institutions: a proposal of a novel conceptual model", Managerial Finance Vol. 45 No. 10/11, 2019 pp. 1469-1487

Williams, J (2016) "Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions", OECD Education working papers №160