

*Doctoral Research
Докторантски изследвания*

ДЕЛЕГИРАНИТЕ БЮДЖЕТИ В СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ – ЗА И ПРОТИВ

Йоана Минова

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме. Статията има за цел да разгледа системата за финансиране на средното образование в България и положителните и отрицателните страни от въвеждането ѝ. Тя разглежда инструмента на делегираните бюджети като сравнително нов механизъм за разпределение на средствата за образование на ниво средно и предучилищно такова.

Системата на делегираните бюджети стартира с идеята за оптимизиране на модела на разпределяне на финансовите средства в системата на средното образование. Този инструмент се организира на база законови и подзаконови разпоредби и организационна структура. Базата на въвеждането на този инструмент е законът за бюджета, който определя като първостепенен разпоредител съответното министерство, към което принадлежи съответното училище. На училища и обслужващите звена в системата на народната просвета, прилагащи системата на делегираните бюджети се предоставя правото на второстепенни разпоредители с бюджетни кредити със самостоятелни бюджети, по решение на общинските съвети.

Постигната е:

1. Децентрализацията в сферата на образованието. Тя е организирана на 3 равнища на предоставяне на права, отговорности и ресурси на управление – централна – местна власт, местна власт – училище, училище – настоятелство.
2. Ясен механизъм за разпределяне на общинския бюджет, което създава условия за регламентиране на отношенията между общините и училищата.
3. По-големи правомощия за вземане на решения от училищните власти. Те поемат отговорността за поддържане на материалната база.
4. Създаване на стимули за търсене на алтернативни източници за финансиране, защото приходите на училищата се разходват от тях.

Keywords: secondary education, finance, delegated budget, results, effect

Статията е структурирана на базата на проучвания и анализи на резултатите от въвеждането и прилагането на делегираните бюджети. Изследователският инструментариум за набирането на емпиричната информация включва:

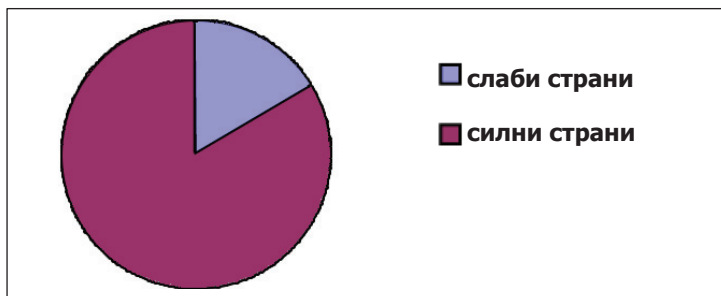
– анкети, проведени с различни училища в страната – при този метод за набиране на информация степента на структурираност и формализация на въпросни-

ците е най-висока, освен това чрез него се вижда най-ясно ефектът от прилагането на този вид бюджетиране при различните потребители;

– интервюта с директори, прилагащи делегиран бюджет, което дава повече свобода при задаването на въпросите;

– документален метод – ползването на нормативи, наредби и публикации, чрез които се анализира действащата система на финансиране и които служат като база за изграждане на нов оптимизиран метод на финансиране.

След изработването на организационен план бяха проведени предварителни проучвания като специфичен тест на елементите на подготовката върху малка извадка (около 50 училища). Набирането на данни е осъществено на базата на специализиран въпросник, който е предоставен на анкетираните. Въпросите предполагат оценъчни отговори, които трябва да отразят оценките и желанията на респондентите. Резултатът от изследването показва, че 75% от анкетираните виждат положителните страни от действащата система на финансиране чрез делегирани бюджети, но 25% са убедени, че трябва да се предприемат мерки за оптимизиране на системата.



Системата на делегираните бюджети има своите **силни и слаби страни**. На базата на проучвания, чрез специализирани интервюта и проведени анкети с учители, представители на столични и извънстолични училища и собствени анализи може да се установи в приблизителен порядък доколко системата за делегирано заплащане е ефективна, има ли елементи, които могат да се подобрят.

Недостатъците на системата са резултат от различни фактори:

1. Системата на училищното образование се регулира от твърде голям брой актове – закони, правилници, наредби, инструкции, индивидуални и административни актове. Това резултира в трудни управленски решения и процеси на правоприлагане.

2. Наличие на противоречия както между актове от една и съща степен, така и между актове с различно място в нормативната йерархия.

3. В системата съществува традиция за използване на актове с неясна правна същност (писма, указания и т. н.) за уреждане на отношения, които изискват правна уредба.

4. Тенденция към устойчивост на обществени отношения относно решения на подзаконово равнище.

5. Големият брой нормативни актове в системата не води до бързи решения и изисква допълнително издаване на индивидуален административен акт.

6. Тежка бюрократична система при отчитането и доказването на разходите – организирано е през три инстанции – първостепенния распоредител – общината, РИО и МОН (например, тъй като данните са едни и същи, може да се представя един финансов отчет с възможността да бъде проверяван и от трите институции едновременно).

7. Липса на обществен контрол по отношение дейността на училището. На много малко места има регистрирани училищни настоятелства. А там, където ги има, те преди всичко се занимават с така наречената спомоществователска дейност, а именно управление и стопанисване на училищни земеделски земи и гори, както и набиране на средства от дарения.

8. Голямо текучество в ръководствата на настоятелствата, което не дава възможност за пълно използване на потенциала и възможностите им (Реално училищното настоятелство може да бъде съществен фактор в осъществяване образователно – възпитателните цели на училището при работата му с учениците. Култура, спорт, интелектуално развитие са само част от направленията, в които училищното настоятелство може да се реализира и да постигне добри резултати).

9. Неблагоприятната структура на разходите – над 97% от разходите са за текущи разходи, а само 3% са инвестициите в образованието.

10. Неоптимизирана структура на училищната мрежа – необходими са промени на базата на анализ.

11. Небалансирана система на финансиране – не трябва да се акумулират средства само по броя ученици, а да се отчитат по ефективен начин резултатите от дейността и спецификата на училището. В този контекст би било удачно въвеждането на рейтинг на училищата.

а) От извършените наблюдения и проучвания става ясно, че някои малки училища могат да работят безупречно, да развиват и обогатяват учебно-възпитателната си работа, да я модернизират, но получават средства само по формулата – според броя ученици. Препоръчително е да се отчетат определени специфики. Например в крайните квартали на София има малък брой ученици поради демографската криза и състаряването на населението в тези квартали. Дори и да работят с модерни технологии: интерактивни дъски, мултимедия и др. това по никакъв начин не се отразява на финансирането на училището. Нужен е нов подход при определянето на бюджетите на малките училища, с нови коефициенти, а не механично прилагане на формулата. Между училищата има нелоялна конкуренция за привличане на ученици.

б) Много по-трудно е финансирането в училищата, в които учениците са над 80% от ромски произход, защото в тях са наложителни много повече

социалните разходи за учениците – столово хранене, учебни помагала и т.н. Учителите полагат и допълнителен труд за обучението и възпитанието на тези ученици, за тяхното мотивиране да се обучават и за тяхното възпитание, този вид учебни заведения също имат нужда от допълнително дофинансиране.

12. Невъзможност на сегашната система да отчита конкретните потребности на една структура – например: по-голям брой командировки за участие в национални и международни олимпиади и състезания.

13. Липсват стимули за качествен учебен процес – различията в заплащането на учителите са минимални.

По отношение на въвеждане на индикатор с тежест резултативност трябва да се има предвид различните нива на успеваемост на училищата – текущо и външно оценяване, резултати от инспекции. Качеството в едно малко училище е много по-добро от това в едно училище с 1300 – 1600 ученици по съвсем обективни причини – материална база, стаи, свободни помещения, индивидуален подход към всяко дете и т.н. На практика обаче тези големи училища получават в пъти повече средства и съответно – много по-големи заплати за учителите си. Ако към този индикатор се добави демографската криза по региони и се променят стандартите за издръжка на учениците в малките населени места, системата ще бъде далеч по-балансирана.

Към проблема с преосмисляне на инструмента „делегиран бюджет“ се отнася и размерът на Единния разходен стандарт (ЕРС). Той трябва да се обвърже с категорията, в която попада общината за съответната календарна година, да е свързано с неотменимо задължение общината да поеме съответния процент дофинансиране на делегираните бюджети. Иначе подобна обвързаност е безпредметна и имитативна. Например при добри финансови показатели на общината за календарната година, ЕРС на училищата за следващата година да е по-нисък, защото се предполага, че тя ще дофинансира тези училища. В действителност това не се случва и единствените губещи са училищата. По-резонно е ЕРС да се обвърже с типа училище и с резултатите. Трябва да се изработи ЕРС за профилирано обучение, така както има ЕРС за професионално обучение.

Положителни страни на инструмента „делегиран бюджет“

1. Основният и най-голям **плюс** на делегираните бюджети е, че дават финансова автономност на училищата. Последните са финансово самостоятелни, имат свободата за компенсирани промени в бюджета и възможност да бъде възложител по обществени поръчки и да определя числеността на щата. Целевите средства за ремонти и за поддръжка на материалната база се използват по предназначение. Средствата се използват целесъобразно, като се финансират най-необходимите нужди. Социалните плащания на персонала са гарантирани и се отделят средства за квалификация на педагогическите специалисти. Всяко училище има възможност да преценява и влага средствата по най-подходящия начин:

- разпределя средствата по разходни параграфи;
- прехвърля средства от един параграф в друг;

– прехвърляне на преходния остатък за следващата година (ако има такъв и с предвидени средства от новия бюджет може да бъде извършен по-голям ремонт или други дейности на училището);

– управление на инвестиции;

– наеми и други приходи от стопанисване на предоставеното от общината имущество;

– приходи от допълнително предоставяни услуги;

– приходи от спечелени проекти;

– приходи от дарения;

– определя общия брой и структурата на персонала;

– определя размера на заплатите.

2. Бюджетите се определят на база формулите за разпределение на средствата, които се разработват от ПРБК с директорите на училищата. Средствата в училище се разходват по приоритети, свързани с дейността и спецификата. Чрез тях се осъществява децентрализация, реализира се училищната политика, повишава се отговорността на директора.

3. Предоставя се възможност на директора финансово (чрез щатна осигуреност) да обезпечи училищния учебен план и да удовлетвори специфични потребности на учениците. Няма възможност по-горните разпоредители с финансови средства да ги отклоняват. Предоставят възможност за планиране, реализиране и кореспондират с отговорността на директора. Директорът сам управлява средствата по бюджета на училището си, определя приоритетите и необходимостта от определени разходи.

4. Училищата с голям брой ученици могат да си позволят разходи по ремонти на сградния фонд. Дава се възможност за по-високо материално стимулиране на персонала, за закупуване на ново обзавеждане в учебните стаи, техника за подпомагане на учебния процес, както и възможност да се докаже, че директорите са освен добри педагози и добри мениджъри. Ако директорът е добър мениджър, училището ще просперира.

Ако сравним ситуацията на финансиране преди въвеждането на делегираните бюджети се установява, че финансовите потоци са били пренасочвани към учебни заведения с лошо управление на средствата, дори са били използвани за премии на чиновници от районните администрации/ например за т.н. „обединени счетоводства“, състоящи се от 8 – 9 души, а сега всяко училище има само 1 главен счетоводител. С въвеждането на новия тип бюджетиране училища със 120 ученика получават около 200 000 лева годишен бюджет, а преди въвеждането на делегираните бюджети – средствата са били около 23 000 лева годишно.

В допълнение към основните позитивни елементи от въвеждането на този тип финансиране може да се добави още и:

1. Подобряване ефективността на работата и използването на ресурсите, като се:

– подобри съотношението „брой ученици на един учител“;

– увеличи броя на учениците в паралелка;

- създаде по-добра организация и по-добро уплътняване на работното време;
- реструктурира разходите и насочи освободените ресурси към разходи, водещи до повишаване на качеството;
- подобри разпределението на учебните часове и на индивидуалния хорариум часове на учителите;

- създаде възможности за по-добро стимулиране на учителите.

2. По-доброто управление на ресурса и повишаване на ефективността на изразходването му влияят върху подобряване качеството на образователната услуга, като създава възможности за:

- повишаване квалификацията на преподавателите;
- по-добър подбор на персонала;
- приемане на система за оценка на работата на учителите, свързана както с количествени, така и с качествени показатели;
- прилагане на различни организационни форми за задържане на учениците в училище;

- подобряване на материалната база. Доброто управление на ресурса може да създаде възможности за реструктуриране на разходите и насочването им към закупуване на компютърна техника, оборудване на кабинети, разширяване на библиотечния фонд и др.;

- подобряване на битовите условия на работата в училището – помещения за работа на учителите и др.

3. Възможност да се дефинират проблемите, да се планират разходите и да се следи за тяхното изразходване, като отчита приоритетите на дейността и развитието на училището. Като същевременно тази система може да влияе на:

- брой ученици в паралелките;
- брой на педагогически персонал;
- брой на паралелките;
- брой на непедагогическия персонал.

4. Възможност да управляват разходите, позволяващи осъществяването на други дейности. Част от допълнителните приходи отиват за обновлени на материалната база и покупка на дълготрайни материални активи.

5. Единните разходни стандарти (ЕРС) обединяват в една обща сума за 1 ученик прилаганите преди това разходни стандарти. ЕРС, заедно с норматива за размера на паралелката (до 29 ученици), подпомагат оптимизацията на училищната мрежа.

6. Възможност за увеличение на заплатата на преподавателския персонал поради въвеждането на 4 длъжностни нива на база образователна степен, стаж и старшинство.

7. Подобряването на училищната мрежа и повишаване на ефективността и ефикасността на ресурсите в образованието, предоставяне на качествени образователни услуги, подобряване на качеството на образованието и повишаване на резултатите от учебния процес.

8. Местните власти са активни и разработват политики за предоставяне на услуги, контролират, санкционират и стимулират заведенията за услуги според получаваните резултати. Повишава се обхватът на действие на общините чрез разчитане на определени финансови ресурси и планиране и приоритизиране на потребностите. Общините получават правомощия да разпределят финансовите ресурси между училищата, като се съобразяват с обективните фактори, въздействащи върху размера на разходите им. Отношенията община – учебно заведение се подчиняват на ясни правила, които водят до ритмично постъпване на субсидиите и отпадане на съмнението за толериране на едно учебно заведение за сметка на друго, т.е. има по-голяма прозрачност.

Положителните страни от въвеждането на делегираните бюджети са осезаеми, но за да работи системата успешно, се налага да бъдат въведени **нови политики**:

1. Оптимизиране формулата за финансиране на средните училища, за да се гарантират устойчивостта и равният достъп до образователната система, а и за да се настрои по-добре формулата към реалните разходи на училищата.

2. Преотстъпване на реализираните икономии за училищната система, които да се насочат за подобряване на материалната база, условията на обучение и труд, и за увеличаване възнагражденията на учителите.

3. Промени в редица нормативни актове, които сега създават ограничения. Така е с наредбите за числеността на персонала, за нормативите на учителите, за броя на учениците, за начините на формиране на паралелките и пълняемостта им.

4. Моделът на финансиране да бъде структуриран така, че да създава стимули за непрекъснато подобряване на равния достъп и качеството на образованието.

5. Да се отделят достатъчно средства за инвестиции в квалификацията на учителите, да се създаде модел за кариерно израстване. Финансирането може да бъде обвързано и с ефективния брой на преподавателите в даденото училище.

6. Съвместна работа с Училищното настоятелство за намиране на способи за допълнително набиране на средства от спонсори.

7. Усвояване на пари по европейски програми.

8. Освен парите за издръжка с приоритет, средства се отделят и за дейности за привличане и задържане на учениците.

Много от правилата за разпределение на финансовите средства и политиките в различните общински училища са идентични поради консолидиране на финансовите отчети. Политиката на разпределението на средствата указва посоката на развитие на училището. В последните години е трудно задоволяването на желаните приоритети, поради което средствата се разпределят основно за покриване на социалните минимуми за съществуване. Приоритетно се разпределят за заплати, осигуровки, работно облекло, битова консумация, учебници и др. Планирането на бюджета е отговорен процес и изисква директорът на училището да отчита много фактори, които могат да повлияят върху вземането на решения-традицията, тенденциите в развитието на конкретното училище,

кадровия потенциал и др. Добре е да се намери приемливият за всички (ръководител, учители, ученици, родители) баланс при определяне на частта от бюджета за работни заплати и тази за стопански разходи. Този баланс е необходимо да се търси в диалог и зачитане на специфичните за населеното място характеристики. Това изисква много опит и мениджърски способности у директора на учебното заведение и способност за гъвкав подход при управлението.

Заключение

Основно предимство на делегираните бюджети е това, че дава възможност на общините и директорите да определят самостоятелно формулата за разпределение на средствата според потребностите на различните училища, като се съобразяват само със задължителните елементи, както и с правото на директорите да преразпределят средствата от едни пера в други, за да успяват да компенсират разходите си по издръжката на училището. Училищата успяват в по-голямата част от случаите да покриват основните си потребности с предоставените им средства, дори реализират икономии.

Всички общини с делегирани бюджети са предоставили правото на училищата да задържат икономии, с които да оперират. Има обаче разлика в правото им да използват тези икономии за други разходи. Например възможността с икономии от разходи за издръжка да се правят основни ремонти и да се закупуват дълготрайни материални активи (ДМА). В някои общини това е разрешено, като формално съществува разрешителен режим. В други училищата могат да се купуват единствено DMA. Общата политика е общината да централизира средствата за инвестиции.

Положителен ефект от въвеждането на делегирани бюджети е създаването на конкурентна среда между образователните институции. Училищата имат по-активно пазарно поведение и се стремят да предлагат по-качествено образование и по-голям избор за профилиране, с което привличат повече ученици и респективно се увеличават финансовите ресурси.

За да получи допълнително финансиране, училището може да участва в национални и европейски програми. Държавата би могла да стимулира това участие, като прибави допълнителен компонент към формулата – коефициент за участие в проекти. Може да бъде въведен и коефициент Възрастов профил на състава (коефициент, стимулиращ привличане на млади кадри), корекционен коефициент за по-голям брой ученици, корекционен коефициент на база мнението на обществото за изпълнението на бюджета, реструктуриране на делегираните и недегираните разходи.

БЕЛЕЖКИ

1. The World Bank, Report, „A Review of the Bulgaria School Autonomy Reforms“, 2010.
2. Европейска комисия, „Автономия на училищата в Европа“, Евридика, 2007 год., Информационна мрежа за образование в Европа.

3. Доклад на Института за икономическа политика, „Изследване на възможна система на приходоизточници за финансиране на услугите, предоставяни от второто ниво на местното самоуправление“, София 2007 год.
4. Национално сдружение на общините в Република България, „Консултативна разработка за въвеждане системата на делегираните бюджети от общините“, октомври 2007, гр.София.
5. Министерство на финансите – „Преглед на публичните разходи: Образованието – състояние, проблеми и възможности“, Дирекция „Бюджет“, Отдел „Макроикономически анализи“.
6. Статии от кампанията на Институт за пазарна икономика (ИПИ) „Разходите на българската държава“.
7. Заповед РД09-220/28.02.2012 на Министерство на образованието, младежта и науката.
8. Закон за държавния бюджет на Република България за 2008 год.
9. Постановление №15 на Министерски съвет (МС) от 1.02.2008 за изпълнение на държавния бюджет.
10. Закон за предучилищно и училищно образование, чл.141, чл.161, чл.167, чл.168, чл.180, чл.175, чл.176, чл.179.
11. Закон за народната просвета – чл.10, чл.44.
12. Закон за устройство на държавния бюджет.
13. Решение на Министерски съвет №20 от 21.1.2008 год за разделение на дейностите, финансирани чрез общински бюджети.
14. РМС №601/16.09.2008 год – Увеличаване размерите на Единните разходни стандарти за финансиране дейностите по образованието.
15. Наредба за държавно образователно изискване за едногодишна веществена издръжка на деца и ученици в държавните и общински училища.
16. ПМС 367/29.12.2011 г за изпълнение на държавния бюджет.
17. ПМС № 30/2000 год. Условия и ред за управление на бюджета от училищата и обслужващите системата на народната просвета звена.
18. ПМС № 89/7.05.2008 год. Критерии и ред за оценяване на съответствието на въведените системи на делегирани бюджети и допълнителното изискване, на което отговарят системите на делегираните бюджети.
19. ПМС №217/19.08.2004 Наредба за държавно образователно изискване за едногодишна веществена издръжка на деца и ученици в държавни и общински училища.
20. Решения на Общинските съвети за даване на съгласие за прилагане на системата на делегираните бюджети от училищата и обслужващите звена на територията на общините с предоставено право на второстепенни разпоредители с бюджетни кредити със самостоятелни бюджети.
21. Решения на Общинските съвети за одобряване на формула за определяне на бюджетните средства на училищата и обслужващите звена, прилагащи системата на делегираните бюджети и разпределение на делегирани и

неделегирани права и отговорности между общината и училищата и обслужващите звена на територията на общината.

22. Решения на Общинските съвети за обособяване на части от публична общинска собственост в публична общинска собственост с пряко стопанско предназначение като възможност за отдаването им под наем или ползването им от ръководството за собствена стопанска дейност.
23. Наредба № 8/17 декември 2009 г. за утвърждаване на образците на актовете за общинска собственост.
24. МОН, Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015).
25. Министерски съвет, Национална програма за реформи на Република България (2011 – 2015).

DELEGATED BUDGETS IN SECONDARY EDUCATION IN BULGARIA – PROS AND CONS

Abstract. The purpose of this article is to make an overview of secondary education funding in Bulgaria as well as the positive and negative impacts of its implementation. The tool of delegated budgets is considered relatively new mechanism for allocating funds to secondary and preschool education.

Delegated budgets system emerges from the idea to optimize distributing financial recourses in secondary education. This mechanism is based on legal and sub-legislative regulations and organizational structure. The implementation of this tool is founded on budget law; it determines the Ministry, which superintends the school, as the primary distributor of funds. Schools and operational departments in public education, applying delegated budgeting, have the right to be distributors of secondary importance with budget credits and independent budgets, by decision of municipality councils.

Achievements:

1. Decentralization in the field of education. It's organized on three levels of delegating rights, responsibilities and governing resources: central – local authority, local authority – school, school – board of trustees.
2. Clear mechanism of allocating municipality budget, creating conditions for regulated relations between municipalities and schools.
3. Greater power of decision making by school authorities. The last take responsibilities for maintaining the material equipment.
4. Creating incentives for searching for alternative funding sources, as school income is dependent on them.



Dr. Yoana Minova

University of Sofia

Sofia, Bulgaria

E-mail: joana.krasteva@yahoo.de