



**ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ”
ПЕДАГОГИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА “ПЕДАГОГИКА И УПРАВЛЕНИЕ НА
ОБРАЗОВАНИЕТО”**

Ваня Фердинандова Кастрева-Монова

**ФИНАНСОВА АВТОНОМИЯ В БЪЛГАРСКОТО УЧИЛИЩЕ
В УСЛОВИЯТА НА ДЕЛЕГИРАНИТЕ БЮДЖЕТИ**

АВТОРЕФЕРАТ

**НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД
ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР”
В ОБЛАСТ НА ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ: 1. ПЕДАГОГИЧЕСКИ НАУКИ,
ПРОФЕСИОНАЛНО НАПРАВЛЕНИЕ:
1.1. ТЕОРИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО**

**Научен ръководител:
ПРОФ. Д-Р ГАЛИН ЦОКОВ**

ПЛОВДИВ

2016 г.

Дисертационният труд е в обем от 304 стандартни страници, от които основен текст – 290 страници. Използваната литература съдържа 118 научни източника, от които 92 на кирилица и 26 на латиница, списък от 31 нормативни документа, като отделно са използвани и 33 интернет ресурса. В рамките на изложението са включени 127 графики и девет таблици. Структурата на дисертационният труд включва увод, четири глави, заключение, списък на използваната литература и седем приложения.

Дисертационният труд “Финансова автономия в българското училище в условията на делегираните бюджети“ е обсъден на разширено заседание на катедра “Педагогика и управление на образованието” на Педагогически факултет – Пловдив, към Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ и насочен за защита.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 11 юли 2016 г. от 11,30 часа в Педагогически факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“.

Материалите по защитата са на разположение в Педагогически факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“.

Автор: Ваня Фердинандова Кастрева-Монова

Заглавие: Финансова автономия в българското училище в условията на делегираните бюджети.

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

АКТУАЛНОСТ И ЗНАЧИМОСТ НА ПРОБЛЕМА

България е страна с дългогодишни традиции в сферата на образованието. Динамично развиващото се съвременно общество обуславя неотложната необходимост страната ни да положи специални усилия за подобряване на качеството на предлагания образователен продукт, като по този начин способства за пълноценното развитие на човешкия си капитал. Ефикасността и ефективността на публичните разходи за образование са от изключителна важност за подобряване на качеството на образованието, а от там и за повишаване на производителността на труда, която е основна предпоставка за изравняване на стандартите на живот в страната ни, с тези в Европейския съюз.

Основната цел на въвеждането на системата на делегираните бюджети в сферата на българското средно образование е изграждането оптимизиран модел на разпределение на финансовите средства, който практически кореспондира на въвеждания нов модел на децентрализираната организация и управление в българското общество. Изследването се явява отговор на съществуващата нужда от проучване на състоянието на финансовата автономия в българското средно образование в условията на делегиран бюджет и на национално ниво.

Още от самото начало на въвеждане на системата на делегираните бюджети представителите, най-вече на местните органи на управление в образованието и директорите на училища, се сблъскаха със сериозни проблеми, произтичащи от паралелното протичане на административната реформа към автономия на различни нива. Актуалността, полезността и значимостта на дисертационния труд се изразява в необходимостта да бъдат описани и проследени отделните аспекти на финансовата автономия – състоянието на финансовия ресурс: централно субсидиране по формула, допълнително отпусканите целеви средства, парични приходи от собствена дейност на училището, необходими за прилагането на системата на делегираните бюджети, както и ефикасността на разходите, степента на стабилност на финансовата система и възможностите, които предлага финансовата автономия за тяхното по-добро функциониране.

Разработката обобщава и анализира информация за степента на приложимост на формулата, определяща средствата по делегираните дейности, като дава предложения за актуализирането, оптимизирането и модифицирането ѝ, и евентуалното ѝ обвързване с допълнителни образователни фактори. Важен момент на дисертационния труд е определянето на нагласите на фокус-групите за въвеждането на допълнителен образователен

стандарт за постижения, който би могъл да послужи за поощрение на училищата при постигане на по-добри резултати в образователния процес или да коригира евентуалните ниски резултати, но по-важното е да даде надежден инструмент за оценка на неговото качество и на управлението на училището в условията на финансова автономия. В този смисъл актуалността на изследването се изразява в практическата необходимост и професионална значимост за предприемане на последващи действия на национално ниво.

По значимост, настоящото изследване е второто в България, проведено на национално ниво по темата за делегираните бюджети, но е първото, което разглежда състоянието на системата на финансова автономия на българската образователна система в нейната цялост и състоянието на системата на делегираните бюджети, както и първото, което включва мненията на всички участници в организацията и управлението в системата на средното образование – държавни и местни органи на управление, директори на държавни и общински училища, учители, родители, представители на училищни настоятелства и неправителствени организации в сферата на образованието.

Изпълнявайки целта си да опише актуалното състояние на финансовата автономия на училищата в условията на делегиран бюджет и състоянието на нейните отделни аспекти – осем години след поставеното начало, дисертационният труд изпълнява до голяма степен поставените и неизпълнени на национално ниво цели за проследяване на ефекта от въвеждането на системата на делегираните бюджети върху ефикасността на финансиране на образователната система и влиянието върху качеството на образователния продукт. Състоянието на финансовата автономия и нейните аспекти са отразени представително чрез мненията на всички участници от образователния процес – представителите на държавни и местни органи на управление в образованието, директори, учители, родители, представители на училищни настоятелства и неправителствени организации в сферата на образованието. Дисертационният труд очертава комплексно съществуващите проблеми в условията на финансова автономия, предимствата и предизвикателствата, вследствие на прилаганата система на делегирани бюджети и участието на всяка една от посочените групи, както и степента на отчетност и контрол. Въз основа на изброените аргументи, дисертационният труд може да бъде определен като изключително необходим, а обектът на неговото изследване – недостатъчно разработена и проучена тема до този момент.

ОБЕКТ, ПРЕДМЕТ, ХИПОТЕЗА, ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на изследването е финансовата автономия в българските училища.

Предмет на изследването са методите, средствата и начините за реализация на финансовата автономия в българските училища с фокус върху системата на делегираните бюджети от гледна точка на теоретичните постановки на проблема, нормативните регламентации и мненията на различните участници в образователния процес на всички нива.

Хипотези на изследването – (1) предполага се, че в българското училище е реализирана в определена степен финансовата автономия в резултат на прилагане на системата на делегирани бюджети; (2) моделът на финансова автономия, се характеризира със сериозни недостатъци, които се дължат основно, но не само, на системата за делегирани бюджети, която е централният елемент на модела.

Основната цел на изследването е на база на сега действащия модел на финансова автономия в българските училища, чрез сравнителен анализ на теоретичните постановки по въпроса, установените практики в развитите страни и анализ на получените данни от респонденти и статистически източници в страната, да открие сериозните проблеми на този модел и да даде варианти и насоки за тяхното разрешаване.

Задачи на изследването

За постигане на така формулираната цел произтичат следните задачи:

1. Анализ на концепциите за автономия и финансова автономия като цяло и в областта на образованието;
2. Описание на реализираните модели на финансова автономия в съвременните образователни системи;
3. Анализ на първична и вторична информация, свързана с реализацията на финансовата автономия в българските училища, в това число нормативни документи, статистически данни, научни разработки;
4. Описание на концепцията за бюджет и делегиран училищен бюджет;
5. Анализ на институционалната структура на финансиране на образователните организации в условията на финансова автономия;
6. Провеждане на емпирично изследване, насочено към установяване на състоянието на финансовата автономия на училищата и нейните различни аспекти в условията на делегиран бюджет;

7. Установяване нивото на училищна автономия с фокус финансовата автономия, както и да се направят основни изводи, да се идентифицират проблеми от организационен, финансов, управленски, кадрови аспект;
8. Формулиране на конкретни предложения за промяна в нормативната уредба, при прилагане на системата на делегираните бюджети в условията на финансовата автономия;
9. Обосноваване на варианти за обвързване на формулата за определяне на делегирания бюджет с допълнителни стандарти за интеграция на ученици в неравностойно положение, със специални образователни потребности, на ученици от малцинствените групи и други.

Методи за изследване

В изследването са обособени две основни групи самостоятелни методи:

1. Методи за набиране на данни: анализ на литература и информационни източници; вторичен анализ на данни; анкета; структурирано и дълбочинно интервю.
2. Методи за анализ на данни: теоретичен анализ, анализ на нормативно-правни документи, корелационен анализ, анализ на времеви редове, дисперсионен анализ, проверка на статистически хипотези.

СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд се състои от увод, четири глави, заключение, списък на използваната литература и седем приложения. Обемът на основната част е 290 страници.

В **увода** се обосновава актуалността на проблема, обект на дисертационния труд, неговата значимост, полезност и необходимост. В него се очертават хипотезите на изследване, основната цел на дисертационния труд, конкретно поставените цели за изпълнение, както и методите на изследване.

В **първа глава** „Същност и особености на училищната автономия“ се дефинират основни понятия като автономия и училищна автономия и философските, политическите и организационни аспекти на автономията в теоретичен контекст. Разглежда се спецификата на училищната автономия, както и се дава описание на нейните отделни аспекти, конкретни индикатори, количествени признаци за установяване на нивата на училищната автономия. Тази част описва и видовете училищна автономия на базата на вече въведени модели в различни страни, като основен акцент се поставя на описанието на финансовата автономия в съвременните образователни системи. Прави се обзор на автономията в българската образователна система в историческа ретроспекция.

Втора глава „Управление на финансите в българските училища в условията на прилагане системата на делегирани бюджети“ описва основите на системата на делегираните бюджети, същността на бюджета като основно понятие във финансовата теория, спецификата на училищния бюджет и особеностите на делегирания училищен бюджет. Тази глава дава описание на институционалната структура на управление на финансите на държавно ниво и в училищното образование в условията на прилагане на системата на делегираните бюджети. Разглежда се и нормативната основа, която регулира прилагането на системата на делегираните бюджети, както и същността и значението на дефинираната формула за разпределение на средствата по делегираните дейности от страна на първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджет.

В трета глава „Дизайн и анализ на резултатите от емпиричното изследване“ се описва методиката на проведеното национално проучване на тема „Състояние на финансовата автономия на българското училище вследствие въвеждането на системата на делегираните бюджети“, включваща респонденти от всички институционални нива в образованието – държавни и местни органи на управление в образованието, директори на държавни и общински училища, учители, родители, представители на училищни настоятелства и неправителствени организации в сферата на образованието. Направен е статистически и описателен анализ на получените данни от националното анкетно проучване и от проведените интервюта с експерти и професионалисти от сферата на средното образование.

В четвърта глава „Състояние на финансовата автономия вследствие прилагането на системата на делегираните бюджети“ се обобщават резултатите от цялостната разработка на автора чрез крос анализ между теоретичните постановки на училищната автономия и изградените автономни модели, съществуващата нормативна основа и първичните резултати от националното анкетно проучване и проведените интервюта. Чрез сравнителен анализ се обобщават резултатите за състоянието на аспектите на финансова автономия на българската образователна система и пряката ѝ зависимост с видовете училищна автономия, като се описват конкретните постижения и слабости. Предложени са варианти, мерки, механизми и модел, приложими на както на национално, така и на местно и институционално ниво за компенсиране на тези слабости. В тази част са включени и основните теоретични, научни и практически приноси на дисертационния труд.

В заключението се прави крайна обосновка и описание на изследователската теза, както и обосновка на изпълнението на целите, задачите и потвърждението на изследователските хипотези.

Списъкът на използваната **литература и научни източници** съдържа всички използвани и цитирани източници, описани по азбучен ред и класифицирани по вид източник.

Приложенията съдържат: анкетна карта от национално проведеното представително анкетно проучване, въпросник от проведените интервюта, както и едномерните анализи от емпиричното проучване по фокус-групи – представители на държавни и местни органи на управление в образованието, директори на училища, учители, родители, представители на училищни настоятелства и неправителствени организации в сферата на образованието.

РЕЗЮМЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ГЛАВА ПЪРВА. СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ НА УЧИЛИЩНАТА АВТОНОМИЯ.

Автономията означава самоуправление на дадена общност или организация. Във философски, политически и организационен контекст автономията се свързва и с автономия на личността, правото на дадена административно-териториална общност или етническа група да се управлява от свои органи; правото на дадена организация самостоятелно да решава определени въпроси. Философският смисъл на понятието автономия се свързва най-вече с концепциите на либерализма и неолиберализма. От своя страна политическият смисъл на автономията /териториалната автономия/ е свързан с такива понятия като суверенитет, независимост и самоуправление, които се отнасят до административно-териториалното устройство на обществото. Особено важен е организационният аспект на автономията. Той е свързан с проблема за функционирането на организационно управленските структури на определена институция.

В областта на образованието концепцията за училищна автономия се свързва с професионалната независимост на училищата, особено със степента, в която учителите могат да вземат самостоятелни решения. Автономията предполага и самостоятелно управление по отношение проектирането и организирането на дейностите в конкретните училища. От друга страна училищната автономия се разглежда и като делегиране на управленски права от страна на правителството или регионалните власти на училищата за повишаване на ефективността на публичните разходи за образование.

Като основни характеристики на училищната автономия могат да бъдат определени: самоуправление, участие в управлението; демократично и децентрализираното управление,

създаване на среда за стимулиране на иновации, насоченост към ефективното управление на публичните ресурси, като училищната автономия не може да бъде абсолютна.

Степента на автономност на образователната институция може да бъде класифицирана в четири основни категории: пълна автономия; ограничена автономия липсва автономия и частична. За определяне на степента на автономност е създадена система от количествени индикатори, свързани със степента на самостоятелност на: субектите на управление и тяхното участие в процесите по управление на училището; разпределение на бюджета на училището; назначаването и освобождаването на педагогически и непедagogически персонал; разработване на учебните планове и програми; избор и доставяне на учебници и материали; училищна инфраструктура.

При анализ на училищната автономия в световен мащаб се очертават няколко основни модела на правомощия и нива на училищната автономия: административен; професионален; родителски; общностен. Основните характеристики, определящи тези модели, са свързани най-вече с начина на използване на публичните средства; степен на придобиване на компютърно оборудване; привличане и използване на средства от частно финансиране; органи за вземане на решения за финансиране в рамките на училищата.

Училищната автономия може да бъде разгледана детайлно и по отношение на нейните видове: педагогическа; административно-управленска; нормативна; организационна; кадрова; финансово-икономическа; автономия във взаимодействието със социалната среда.

В национален план автономията в българското училище има своите исторически традиции. Те са свързани със съществуващото автономно управление на училищата чрез съществуващи училищни настоятелства, което управление впоследствие е прекъснато след промяна на държавното устройство през 1944 г. След настъпилите демократични промени през 1989-1990 г. централните власти насочват своята образователна политика към разширяване на автономността на отделните училища чрез провеждане на политики за изграждане на училищна автономия, свързани с въвеждане на елементи на стратегическо планиране в училищната организация. Тези политики обаче се свързват най-вече с тяхната половинчатост и акцент върху административната деконцентрация, противоречия в нормативната база и проблеми, свързани с финансирането, недостатъчната финансова автономия, задълбочаване на регионални и местни различия; прекомерна пирамидалност на организационната структура; трудно осъществяване на иновациите в училище; недостатъчно активно включване на родители и местна общност в управлението на училището.

Започналите през 1995 година промени и реализираната през 2008 г. политика на разширяване на финансовата автономия на училищата чрез задължително въвеждане на

делегираните бюджети е основен момент в реформирането на българската образователна система. Така се постигат по-широки правомощия, както в етапа на планиране, така и предвидимост и справедливост в процеса на разпределението и изразходването на финансовите ресурси. С въвеждането на делегираните училищни бюджети се разширяват правата и заедно с това отговорностите на директорите на учебните заведения.

С влизането в сила на новоприетия Закон за предучилищното и училищното образование се преодоляват част от нереализираните и очаквани политики за училищна автономия чрез промяна на модела на училищната организация и намаляване на нейната йерархичност и бюрократичност. Новият закон създава условия за управление на училището чрез механизмите на иновационния и проектен мениджмънт; реализиране на стратегии за развитие и превръщане на училището в същностна образователна организация на основата на изграждане на стройна система за непрекъсната и задължителна квалификация на педагогическите специалисти; разширяване на участието на родители и местна общност в управлението на училището, разширяване на педагогическата автономия на училищата, предоставяне на по-големи възможности за участие на учениците в образователния процес и училищния живот, предоставяне на по-големи възможности на общинските и държавните училища да формират приходната част на своя бюджет не само от субсидия и средства от проекти, но и от собствени приходи. Атестацията на учителите, директорите и другите педагогически специалисти на всеки четири години от атестационна комисия е друг вид политика към осъществяване на училищната автономия, чиито възможности са заложи в новия Закон за предучилищното и училищното образование. Много важен момент от този закон е и превръщане на външното оценяване във важен инструмент, чрез който с училищата се води различна финансова политика чрез допълнителен компонент във формулата на делегираните бюджети. В закона ясно е разписана системата за управление на качеството като непрекъснат процес на организационно развитие, основан на анализиране, планиране, изпълнение на дейностите, оценяване и внасяне на подобрения в работата на детските градини и училищата.

Съвременните образователни реформи, свързани с прилагане политиката на училищната автономия, изискват по-продължителен период на реализиране – от един до два и повече управленски мандата. В този смисъл успешната образователната политика не може да бъде партийна политика на отделна партия, а трябва да бъде национална политика, която е изработена и най-вече подкрепена (за период от 10-15 до 20 години) от всички парламентарни партии. Затова инвестицията в образованието е най-важната, но и най-бавно възвръщаемата инвестиция, която предопределя развитието на обществото.

Основни изводи:

- Училищната автономия в България се разгръща след началото на демократичните промени;
- Училищната автономия в България е свързана с непоследователност и половинчатост на своето развитие, резултат от националната политика;
- Недостатък за достигане на училищната автономия е стремежът единствено към деконцентрация;
- Пречка пред училищната автономия са незавършените процеси на децентрализация в българското общество.

ГЛАВА ВТОРА. УПРАВЛЕНИЕ НА ФИНАНСИТЕ В БЪЛГАРСКИТЕ УЧИЛИЩА В УСЛОВИЯТА НА ПРИЛАГАНЕ СИСТЕМАТА НА ДЕЛЕГИРАНИ БЮДЖЕТИ.

Финансите като теория и практика имат свое специфично проявление в образованието като част от публичното стопанство на държавата. Финансите на образованието изразяват проявлението и изискванията на общата теория на финансите към специфичните условия на образованието, което определя тяхната същност, принципи, функции и роля. Средствата, отделяни за образование, са необходимо условие за осигуряване на непрекъснатост в процеса на обучение, професионална подготовка, квалификация, преквалификация, т.е. непрекъснатост в процеса на възпроизводство на образователен продукт. Вложените средства в образование се материализират в знания, умения, качества, които в своята съвкупност представляват “Фонд образование и квалификация” на обществото.

Бюджетът на училището най-общо може да се определи като финансов план за образуване и разходване на парични средства за определен период от време (обикновено една календарна година). Чрез него директорът балансира приходите и разходите, разпределя потребността от паричните ресурси съобразно задачите, контролира протичащите в училището дейности и предприема коригиращи действия. Това определя финансовия план на училището като един основен инструмент за управление, както на финансите, така и на цялостната дейност на училището. Очакваните крайни резултати от всяка дейност в образованието винаги се оценяват в контекста на необходимите разходи. Чрез училищния бюджет се провежда и управленски контрол. Периодично и годишно се отчитат и анализират отделните видове разходи, вземат се определени коригиращи мерки. С отчета се дава отговор на въпросите доколко очакванията на изхода резултати отговарят на вложените ресурси и постигнати ли са желаните цели. Съгласно Закона за държавния бюджет директорът на

училището като ръководител на бюджетната организация и като разпоредител с бюджет, съставя бюджетна сметка. Директорът на училището представя проекта на бюджетната сметка за обсъждане от финансиращия орган за съгласуване и утвърждаване от разпоредителя с бюджет. Делегираният училищен бюджет е автономно съставен бюджет по предварително установена формула.

В съответствие със Закона за държавния бюджет директорът на училището, министърът на образованието и науката, Министерски съвет съставят проектобюджет на съответното институционално ниво. Ключови моменти при управлението на финансите на училището чрез делегиран бюджет са: делегиране на финансови правомощия и финансиране чрез формула. Финансирането на формула включва няколко етапа: уточняване на общата субсидия на средствата за образование; уточняване от финансиращия орган бюджетната субсидия, която ще се разпределя между училищата по определената формула и за кои разходи ще се делегират средства и за кои – не, разработване на основните елементи на формулата и предлагане на финансиращия орган за утвърждаване. За всеки елемент от формулата се определя теглови коефициент.

Основните характеристики на делегирания училищен бюджет са: точно и ясно определяне на отговорностите между училището и финансиращия орган; отделното училище получава и разполага със справедлив дял от наличните средства, разпределени явно, чрез механизма на формула от обективни критерии; училището задържа всички собствени приходи; училището има право самостоятелно да решава как да изразходва средствата си при спазване наредбите на Министерството на образованието и науката и Министерството на финансите; училището може по време на финансовата година да прехвърля средства от един параграф в друг параграф, за което уведомява финансиращия орган; училището не може да прави преразход по бюджета; всеки остатък от средства в края на финансовата година не се изземва от финансиращия орган, прехвърля се за следващата година, без да влияе върху полагащата се на училището бюджетна субсидия за следващата година; училището отчита разходите по бюджета периодично и в края на бюджетния период пред финансиращия орган, а тримесечно на общото събрание на работниците и служителите и на училищното настоятелство дава информация за изпълнението на делегирания бюджет на училището.

Съставянето на делегиран бюджет на училището е зависимост от: фискалния обем на средствата, който е обект на разпределение между училищата; икономическата автономност на училищата, степента на тяхната самостоятелност при набиране и разходване на парични средства; отделните видове и размер на делегирани и недегирани средства; показателите, включени във формулата; изградените взаимоотношения между: Министерство на

финансите - Министерство на образованието и науката – общините – училището, при формиране и осъществяване на процесите на децентрализацията на управлението на финансите на училището.

Финансовите отношения в образованието се регламентират, управляват, осъществяват и контролират от редица специализирани институции. Това са централни и местни органи на управление, които изпълняват различни функции и дейности по осигуряване на движението на паричните потоци в системата. На Национално ниво - Народно събрание, Министерски съвет, Българска народна банка. Сметна палата, Застрахователни организации и фондове за социално осигуряване. Министерство на образованието и науката.

На второ ниво финансовите отношения се регламентират, управляват, осъществяват и регулират от местно самоуправление и местна администрация – Общинския съвет, кметът на общината. На трето ниво – това е училищна институция, чийто представител е директорът на училището. Директорът се отчита пред горестоящия държавен/местен орган на управление за своята дейност по отношение финансовото управление и контрол на училището като организация и за резултатите от нея. Директорът на училището е подпомаган от главния счетоводител (счетоводителя) на училището.

Управлението на финансите в образованието е силно зависимо от действащата нормативно-правна уредба. То се осъществява на базата на множество закони и подзаконови нормативни актове – правилници, наредби, решения и др.

Основните нормативно-правни актове, които регламентират прилагането на системата на делегираните бюджети в българското образование са: Закон за държавния бюджет на Република България; Закон за народната просвета; ежегодни Решения на Министерски съвет (РМС) за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели за съответната година; ежегодни Постановения на Министерски съвет за изпълнението на държавния бюджет на Република България; указателни писма на Министерство на финансите.

Същността на формулата за разпределение на средствата от първостепенния разпоредител с бюджет на училищата, прилагащи системата на делегираните бюджети, се характеризира като: механизъм за разпределение, който обединява различни показатели с тяхната тежест; продължение на единния стандарт с възможност за допълнителна диференциация на ниво първостепенен разпоредител с бюджет (ПРБ); съвкупност от правила, които следва да определят общата сума, която всяко едно училище следва да получи за дейностите по възпитание, подготовка и обучение на деца и ученици. В Закона за народната просвета е регламентирано, че формули за разпределение на средствата, получени

по единни разходни стандарти, се утвърждават от първостепенния разпоредител с бюджет /ПРБ/ за всяка отделна дейност. ПРБ трябва да разпредели по формула 100% от получените средства за образование по дейността. Правилото „минимум 80% по стандарти" не означава, че ПРБ може да разпредели само 80 на сто от средствата и да задържи останалите.

Бюджетните взаимоотношения между първостепенните разпоредители с бюджет и централния бюджет се регламентират ежегодно чрез Постановления на Министерски съвет за изпълнението на държавния бюджет на Република България. Първостепенният разпоредител с бюджет може да предостави допълнителни средства на училищата над тези получени по единни разходни стандарти, като не е задължен да разпределя тези средства по формула.

ПРБ разпределя по формула само средства, включени в единните разходни стандарти. С оглед съблюдаване на изискванията към формулите, заложи още в параграф 47 на Преходни и заключителни разпоредби на ЗДБРБ 2012 г. и последващите нормативни актове, във формулите не следва да се включват други разходи.

Извън единните разходни стандарти /ЕРС/ са средствата за: стипендии; транспорт на учениците и педагогическия персонал; учебници и учебни помагала; здравни кабинети; капиталови разходи; спорт; средствата по национални програми за развитие на образованието /в т.ч. за закуски на учениците/; всички други целеви средства, за които има отделно регламентиран ред и условия за разпределение. Всички средства, включени в единните разходни стандарти, са делегирани на училищата. Средствата извън единните разходни стандарти могат да се делегират на училищата, по решение на ПРБ или ако това е предвидено в нормативния акт, определящ реда и условията за тяхното разходване. Когато ПРБ прехвърля разходни ангажименти на училището по дадена дейност, които са негова отговорност, той следва да прехвърли и средствата, които е получил за тази цел.

Основни компоненти на формулата

Основни компоненти на формулата (ОКФ) са единният разходен стандарт за дейността и броят на децата и учениците:

средствата по ОКФ = „БУ x ЕРС x т%", където: „БУ" е брой ученици, „ЕРС" е единен разходен стандарт, а „т" е число между 80% и 100%.

ПРБ може да утвърди формула, която е изцяло базирана на основните компоненти, т.е. да не включва допълнителни компоненти. Когато формулата е изцяло базирана на основните компоненти, стандартът за дейността се включва с пълния си размер във формулата. Основните компоненти на формулата са задължителни.

Допълнителни компоненти на формулата

Примерни допълнителни компоненти могат да бъдат: вид на отоплителната технология; площ или кубатура на училищната сграда; вид на училището; местонахождение на училището; брой деца от етническите малцинства; брой деца със специални образователни потребности; брой ученици от други населени места; разпределение на ученици по етапи на обучение; извънкласни дейности; резерв за оптимизация. Средствата, определени по ДКФ допълват основните компоненти във формулата, като се спазва следното правило:

Общо средства по ДКФ = „БУ x ЕРС x (100-т)%, където „БУ" е брой ученици; „ЕРС" е единен разходен стандарт, а „т" е число между 80% и 100%.

Допълнителните компоненти по формулата не са задължителни. Сумата на средствата, разпределени по ОКФ и ДКФ е равна на средствата, получени от ПРБ по единни разходни стандарти и брой ученици. Целта на допълнителните компоненти е да се даде възможност за допълнителна диференциация на стандартите на ниво ПРБ.

Компоненти на формулата не могат да бъдат „числеността на персонала и броят на групите и паралелките". В съответствие с това, недопустими компоненти на формулите са и всички производни показатели, като например: „численост на непедagogическия персонал", „брой учители с придобита ПКС", „брой на полуинтернатните групи", „коэффициент за пълняемост на паралелка" и т.н. Същността на формулата като механизъм е разпределението да се извършва по правила, така че да е налице максимална яснота за това колко средства ще се получат за годината. С други думи формулата още с утвърждаването ѝ трябва да дава отговор на всеки един директор с колко средства ще разполага за годината. Изключение от това правило е допустимо само по отношение на резерва. Резервът е допълнителен компонент за финансиране на нерегулярни разходи, средствата по който се разпределят в зависимост от условни събития.

Утвърждаване и промени в разпределението по формула

ПРБ утвърждава формули за разпределение на средствата, получени по единни разходни стандарти. Утвърдените формули не могат да бъдат променяни по време на бюджетната година. ПРБ могат да правят корекции в разпределението на средствата по формула само при промяна на стойността на някои от елементите на формулата – размер на единния разходен стандарт, брой на децата или учениците или някои от допълнителните показатели. В тази връзка ПРБ е задължен с утвърждаването на формулата да утвърди и правила за промени в разпределението на средствата между училищата при изменение на броя на децата и учениците или стойностите по някои от другите показатели, въз основа на които се разпределят средствата по формула. ПРБ преценява честотата на извършване на корекциите в разпределянето.

Разработването на формулите за разпределение на бюджетните средства между училищата включва следните основни етапи и дейности:

1. Уточняване броя на учениците по училища;
2. Анализ на образователната система и извеждане на възможните допълнителни компоненти на формулата;
3. Анализ на възможните решения за разпределение на бюджетните парични средства между училищата;
4. Обсъждане на различните варианти за формула.

Разгледано и анализирано е разпределението на средствата по утвърдени формули за определяне делегирания бюджет на общински училища от първостепенните разпоредители с бюджет Столична община и община Варна. Представена е и утвърдената формула на министерство на образованието и науката за държавните училища.

При разглеждане на формулите, всяка има своите положителни и отрицателни страни. Анализът навежда на мисълта, че може би не е икономически обосновано всяка година да се утвърждава нова формула, а по-скоро да може да се работи няколко години по една формула, която обаче да е разработена след задълбочен анализ от специалисти.

Утвърждаването на формулата би трябвало да е придружено с финансова обосновка на избора на всеки елемент, която да е публично достъпна. Екипът, които извършва обосновката би трябвало да е съставен от професионалисти от различни специалности, така че средствата да се разпределят реално и справедливо и едновременно с това да е сигурно, че ще осигурят нормален учебен процес.

В момента формулите не предотвратяват прекомерната пълняемост на паралелките, не отчитат професионалното ниво на преподавателите и степента на успешно усвояване на преподавания материал, не отчитат степента на успешно представяне на учениците в извънкласните дейности и много други специфики на училищата.

Общата философия на формулите за разпределение на средствата за общинските и държавните училища е да се запази духа на оптимизиране на образователната система за ефективно разходване на средствата в публичния сектор на средното образование, отделното училище да получава и разполага със справедлив дял средства и да се повиши неговата отговорност при разходването на бюджетните средства.

ГЛАВА ТРЕТА. ДИЗАЙН И АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ЕМПИРИЧНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ.

В тази глава, чрез статистически и сравнителен анализ, дисертационният труд извежда актуалното състояние на финансовата автономия на училищата в условията на делегиран бюджет и разглежда състоянието на отделните ѝ аспекти – осем години след началото ѝ на национално ниво. С включването в изследването на всички участници от образователния процес – представители на държавни и местни органи на управление в образованието, директори, учители, родители, представители на училищни настоятелства и неправителствени организации в сферата на образованието, могат да бъдат очертани комплексно проблемите на финансовата автономия, предимствата и предизвикателствата, вследствие на прилаганата система на делегирани бюджети.

В изпълнение на поставените цели и задачи, основни инструменти за набиране на първична информация са проведените анкети и структурирани интервюта. От особено значение за проучването бе идентифицирането на съвпадение и несъвпадение между отговорите и предложенията на анкетиранияте и съществуващите вече мнения и предложения от други проучвания по тематиката на изследването, както и съществуващите национални приоритети за осъвременяване на системата на делегираните бюджети и на финансовата автономия в процесите на децентрализация, свързани с достигане на оптималната автономия на училищата и с оглед по-добро управление в системата за постигане на по-качествен образователен продукт на изхода.

Целта на проведените интервюта бе да се получи допълнителна и специфична информация от различните целеви групи по състоянието на финансовата автономия в условията на делегиран бюджет, както и да се провери достоверността на формулираните хипотези. Провеждането на дълбочинните интервюта има и друга цел – да се разширят обобщените отговори от национално проведеното емпирично изследване. При провеждане на дълбочинното интервю са спазени основните принципи за провеждането на интервюта.

Проведеното за целите на дисертационния труд анкетно проучване е представително, като са изпълнени двете основни условия за представителност: (1) случаен подбор и (2) равен шанс на респондентите за попадане в извадката. Проучването обхваща 21% от всяка от групите участващи в управлението, организацията и образователния процес в българското училище: държавни и местни органи на управление в образованието, директори на държавни и общински училища, учители, родители, представители на училищни настоятелства и представители на неправителствени организации в сферата на образованието. Проучването е осъществено чрез попълването на анкетна карта – модифицирана в онлайн формуляр,

достъпът до който е предоставен по методите на електронна поща чрез хипервръзка за достъп до анкетата в периода от месец септември 2014 до месец ноември 2014 година. За графично представяне на някои от резултатите е използван програмният продукт Microsoft Excel.

Генералната съвкупност за изследването включва представителите на законодателната и изпълнителната власт в образованието – народни представители от комисията по образование и наука, държавни експерти от министерствата, експерти в регионалните инспекторати по образованието, кметове на общини и райони, директори и експерти в отдел „Образование“ на областно, общинско и районно ниво, директори на държавни и общински училища, учители, представители на училищни настоятелства, родители на ученици, представители на неправителствени организации, извършващи дейности в сферата на образованието.

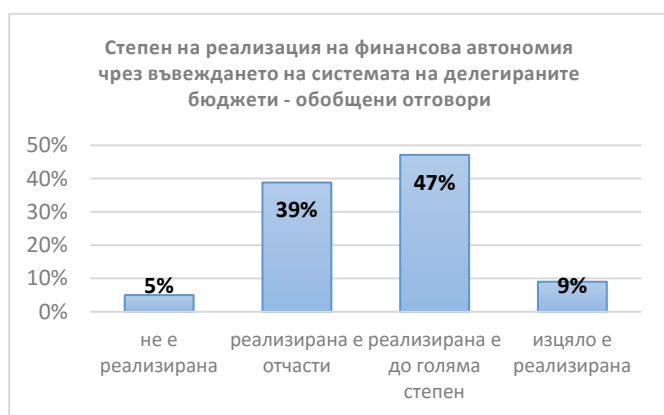
Таблица – генерална съвкупност и обем на извадката за анкетиране по групи

Фокус-група	Общ брой в генералната съвкупност	% на представителност в генералната съвкупност	брой в извадката	% на представителност в извадката
Държавни и местни органи на управление	504	8%	107	8%
Директори	2435	34%	511	34%
Учители	1534	22%	322	22%
Родители	2044	29%	430	29%
Уч. настоятелства и НПО	551	8%	115	8%
Общ брой	7070	100%	1485	100%

Анализът на резултатите от анкетното проучване и отговорите от проведените през месеците септември-октомври 2015 година интервюта по отношение на степента на реализация на политиките за училищна автономия показва, че съществуващите политики не са реализирани изцяло. По отношение на комплексната оценка за състоянието на отделните аспекти, първо място по реализация заема кадровата автономия, следвана по степен на реализация от организационната автономия. Според фокус-групите, педагогическата автономия е по-слабо реализирана в системата на българското средно образование, следвана от административно-управленската автономия. Най-ниски по степен на реализация са финансово-икономическата, нормативната автономия и автономията спрямо социалната среда. Анкетираните представители смятат и че до определена степен качеството на образователния продукт зависи от училищната автономия. По отношение на степента на влияние на педагогическата автономия върху качеството на образователния продукт почти

единодушно анкетираните смятат, че макар и в различни степени тя оказва влияние върху него. В по-ниска степен потвърждение на това влияние спрямо този вид автономия фокус-групите определят влиянието на финансово-икономическата автономия върху качеството на образователния продукт.

От поведените интервюта и анкетно проучване, фокус-групите са също толкова категорични и по отношение на реализацията на автономия в дейността на директорите, за които тя е изпълнена в определена степен. Отговорите на респондентите показват категорично и друг факт – реализираната степен на участие на учители, родители и местна общност в процесите на управление на училището са частични, като те са най-скептични по отношение на това участие от страна на местната общност.



От анкетното проучване и от проведените интервюта преобладаваща част от респондентите са на мнение, че степента на реализация на финансовата автономия чрез въвеждането на системата на делегираните бюджети е осъществена до голяма степен. В други свои отговори фокус-групите дават оценка за

състоянието на отделните аспекти на финансова автономия. Чрез отговорите си те определят аспекта обособено училищно счетоводство като най-успешно реализиран, на второ място по степен на реализация – делегирания училищен бюджет, а според мненията по-слабо са реализирани аспектите собствени приходи на училището и на последно място – стандарта за издръжка на ученик.

Фокус-групите почти в противовес на реализирането на отделните аспекти оценяват важността на аспектите на финансова автономия. Те смятат, че най-важен е стандартът за издръжка на ученик и делегираният училищен бюджет. Собствените приходи на училището са определени от фокус-групите като нереализиран аспект, като в основната си част училищата ги реализират под 20% от възможностите си. В този нисък процент на реализация училищата придобиват най-вече собствени приходи от участия в национални програми и проекти, частично от дарения и завещания, от предоставяне под наем на учебна и спортна база, предоставяне на образователни услуги и почти никак от рента на земи, наеми от имоти и оборудване, услуги от практическо обучение и продажби на собствена продукция.

Въпреки нереализираните възможности за собствени приходи и ниските стойности на средства от държавния бюджет, фокус-групите почти единодушно са на мнение, че

въвеждането на системата на делегираните бюджети като цяло е подобрила финансово-икономическото състояние на средното образование. Анкетиранияте представители виждат причина за недотам успешната реализация на системата на делегираните бюджети най-вече в ограничените средства и в отделни слабости на формулата за определяне на средствата по делегираните дейности.

Ограничените средства се оказват по-съществен фактор при съпоставката между средствата, определени от ЕРС и действителните разходи на училищата. В по-малките населени места и градове средствата са в много по-висока степен на недостиг за покриване на реалните разходи, отколкото в по-големите градове и град София. Чрез отговорите си и при условията на ограничени средства за делегирани дейности, фокус-групите категорично определят, че средствата от разпоредителите с бюджет почти изцяло се изразходват за изплащане на възнаграждения и осигуровки, в много по-малка степен са достатъчни за издръжка на училището, като почти липсват подсигурени средства за материални активи на училището и за други, непредвидени разходи. Въпреки недостига на средства по делегираните дейности, представителите на различните фокус-групи са на мнение, че ограничените средства все пак се изразходват с висока степен на ефективност. При така описаното състояние е логично представителите в анкетното проучване и от интервютата да смятат в голяма степен, че не е необходим в по-висока степен граждански контрол върху паричните приходи и разходи на училището и въпреки ограничените по обем средства българското училище е постигнало до известна степен финансовата си стабилност. До известна степен тази стабилност се дължи на работата на директорите, които, според по-голяма част от анкетиранияте и интервюираните са на мнение, че притежават необходимите компетентности да управляват в условията на делегиран бюджет. По отношение на тяхната квалификация фокус-групите посочват за необходимо директорите на училища да преминават следдипломна квалификация за успешно реализиране на своите професионални дейности.

От проведените емпирично изследване и интервюта, фокус-групите са на мнение, че въвеждането на допълнителен стандарт за образователни постижения в училищата на базата на резултати от национални външни оценявания е неприложим при сегашния им вид, като част от тях изказват мнение също така, че все пак подобен стандарт е необходим за измерване на качеството на образователния продукт. Анкетиранияте са още по-категорични в своето неодобрение за обвързване на допълнителния стандарт за образователни постижения с делегирания бюджет на училището. По подобен негативен начин фокус-групите изразяват своето мнение по въвеждането на стандарт за интеграция на ученици от малцинствата и в неравностойно положение чрез допълнителни средства по делегираните бюджети.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. СЪСТОЯНИЕ НА ФИНАНСОВАТА АВТОНОМИЯ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЛАГАНЕТО НА СИСТЕМАТА НА ДЕЛЕГИРАНИТЕ БЮДЖЕТИ.

На основата на теоретичните постановки и анализите на емпиричното изследване се налага изводът, че въпреки съществуването на отделни политики за въвеждане на модела на училищна автономия в България, все още не е разработена стратегия за цялостното ѝ реализиране.



В този смисъл, за функционирането на училищната автономия на практика е необходимо изграждане на цялостна стратегия и визия за въвеждането и функционирането на автономията на училищно ниво с ясно разписани конкретни дейности и срокове, като причините за този неосъществен до този момент процес могат да се търсят в най-вече в недовършената

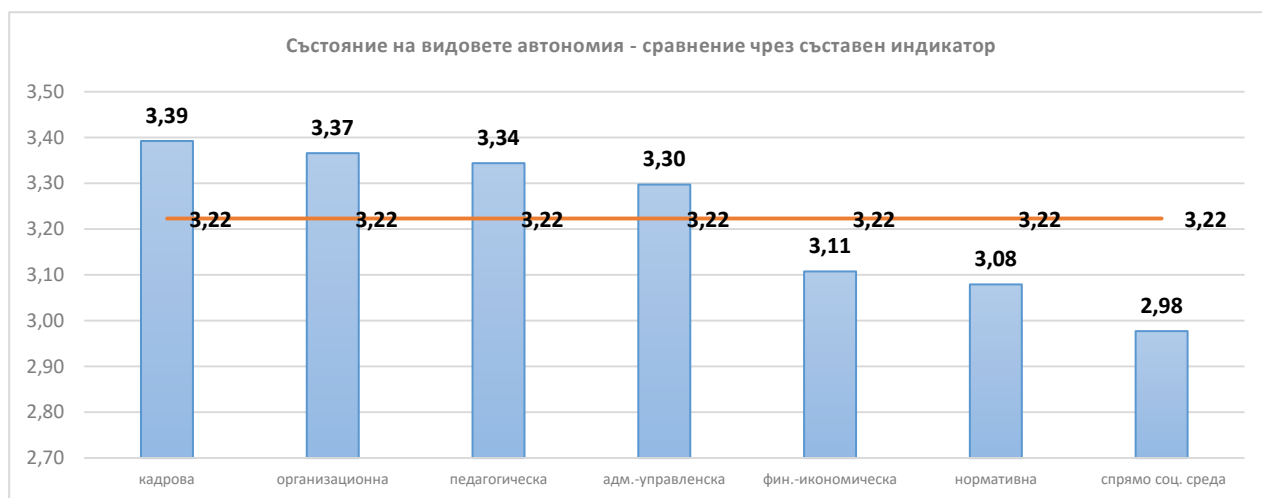
децентрализация на системата на средното образование. Въпреки национално поставените цели чрез стратегическите документи, както и гарантираната самостоятелност на местно ниво, заложена в Конституцията на Република България, на практика липсва политическа воля и поставяне като приоритет за завършване на тези нереализирани ключови реформи в обществената сфера, в частност – на образованието.

От гледна точка на аспектите на училищната автономия забавените действия на децентрализиране и прехвърляне на делегирани правомощия и ресурси на най-ниско (училищно ниво) предопределят невъзможността за реализиране на самостоятелно управление на училището като институция в настоящия момент. Въпреки известните достижения по отношение на видовете автономия обаче, автономията в българското училище е все още ограничена във всичките ѝ видове.

Много въпроси поражда и класирането на последно място по реализиране на автономията за взаимодействие със социалната среда спрямо останалите аспекти на училищната автономия. Ето защо от изключително важно значение е в практическото приложение на новия Закон за предучилищното и училищното образование, чрез новите Държавни образователни стандарти, които той регламентира, да се даде възможност за тясна връзка и практическо взаимодействие между училищната институция и местните общности,

научни организации и бизнес средите, както и възможност за реално участие на родителите в управлението на училището.

При описанието на аспектите на автономия е важен финансово-икономическият аспект, който е и основен обект на изследване на настоящия труд. Въпреки постигнатите успехи в изграждане на модела на нов тип финансиране, основен остава проблемът с липсата на достатъчно средства за функциониране на автономна училищната система. Средствата за осъществяване на делегираните дейности са в изключително нисък размер и реално не компенсират действителните потребности на училището. От друга страна е делът на собствени приходи на училището като паричен поток, който е изключително нисък.



Въвеждането на автономията в образователната система като модел на самоуправление не е и не може да бъде самоцел. Училищната автономия цели главно постигане на по-качествен образователен продукт. В тази връзка отделните ѝ аспекти оказват, макар и по различна степен, влияние върху това качество. От своя страна финансовата автономия е само средство за по-добро функциониране на училището като институция, чрез подsigуряване на учебно-възпитателния процес и е предпоставка за изпълнението на останалите аспекти на училищната автономия.

За създаването и реализирането на условия за нормално функциониране на училищата автономия, постигането на целите, за които е предназначена тя и създавайки условия за проявление на всички нейни характеристики, от изключителна важност е преразглеждането на националните политики и приоритети по отношение на нея и изготвянето на цялостна стратегия в образованието за въвеждане на автономията като модел на организация и управление в средното образование, а именно: постигането на все по-качествен образователен продукт.

СИСТЕМАТА НА ДЕЛЕГИРАНИТЕ БЮДЖЕТИ

Въпреки че изследванията показват положително отношение към въвеждането на системата след 2008 година, мненията на специалистите и изследователите в България за ефикасността на системата от делегирани бюджети не са еднозначни, като главните различия се явяват в целите, които се поставят чрез този нов начин на финансиране.

Важен извод при анализите по темата е, че въвеждането на делегираните бюджети като цяло променя финансово-икономическата ситуация в българското училище към по-добро. Анкетираните оценяват важноста на системата на делегираните бюджети изключително високо, но те са по-скоро песимистични в отговорите си по отношение на реалното състояние на този аспект на финансовата автономия. Сравнителната съпоставка между посочените оценки – важност и действително състояние на аспекта, би могла да даде отговор на въпроса „Защо въпреки важноста на делегираните бюджети те не са осъществени до необходимата степен?“. Вероятно краткият период на действие на делегираните бюджети като система за финансиране, като нов инструмент на финансови отношения в българското образование, е причината за не дотам успешната му практическа реализация.

Отчитайки мненията на изследователите на научни теории в българското образование, мненията на специалистите в сферата на финансиране на образованието и мненията на анкетираните в националното проучване, може да се направи заключението, че чрез делегирането на права и отговорности на представителите на училищата в условията на системата на делегираните бюджети, финансовата автономия е постигната в определена степен. Макар и частично един от елементите – системата на делегираните бюджети, характеризиращ финансовата автономия в българското средно образование е реализиран. На базата на тези данни може да се направи изводът, че Хипотеза 1 е изпълнена.

ЕДИНЕН РАЗХОДЕН СТАНДАРТ ЗА ИЗДРЪЖКА НА УЧЕНИК /ЕРС/

ЕРС за издръжка на ученик е основният и най-важният компонент според мненията, от който почти напълно зависи общият размер на бюджетната субсидия, която училището получава от разпоредителите с бюджет. Като такъв, според досега направените изследвания и анализи, според анкетираните от проведеното национално емпирично изследване и според специалистите в сферата на изследване на финансовото състояние на българското училище, отговорите на които бяха събрани чрез проведените по изследването интервюта, е недостатъчен по размер. Това води до ограничените средства за възнаграждения и липсата на средства за издръжка на училището и за поддръжка на материалната база. Това е и основният проблем, който ограничава изпълнението на финансово-икономическата

автономия в сферата на средното образование от гледна точка на финансовите ресурси, чрез системата на делегираните бюджети.

В търсене на причините за ниския размер на ЕРС специалистите, включително тези, дали отговори на въпроса в интервю, посочват причините: недостатъчните средства в образованието, финансово-икономическата обстановка в страната, както и ниският процент от brutния вътрешен продукт определян за образование. В този смисъл повишаването на процента от brutния вътрешен продукт за образование остава най-възможното решение за преодоляване финансовия недостиг на средства и е въпрос на политика, приоритет и воля от страна на управляващите партии.

Влиянието на размера на ЕРС се оказва с най-висока тежест върху финансирането на българското училище и от друга гледна точка: нагласите на училищните институции в лицето на директорите са те изцяло да бъдат финансирани чрез средства на държавния бюджет. Тези нагласи от своя страна предопределят почти липсата на действия от страна на директорите към придобиване на средства от собствени приходи на училището. Формулата единен разходен стандарт по брой ученици обуславя също така и друг основен проблем, който остава нерешен от самото въвеждане на системата на делегираните бюджети – функционирането на всяко училище в различни условия и формирането на различни действителни разходи за базата на един ученик.

Забелязва се и зависимост между демографското разпределение на населението и мнението на анкетираните, по отношение на осигуреността на средствата по единния разходен стандарт за издръжка на ученик. Чрез отговорите си анкетираните косвено посочват своето мнение на неудовлетвореност от групирането на общините при определянето на ЕРС, въпреки че от въвеждането на системата на делегираните бюджети прегрупирането, с цел преодоляване на неравнопоставеността, е факт.

Неудовлетвореността от средствата, получени на базата на ЕРС може да бъде разгледана и от друг аспект – формирането на трудовите възнаграждения на педагогическия персонал. Училищният бюджет не предоставя много възможности за реалното възнаграждение на педагогическите кадри, като за един и същи труд се наблюдава различно заплащане в отделните региони. Все повече авторитети по изследването на проблема с правдивото заплащане на положения от учителите труд изказват мнение, че заплащането на труда не би следвало да бъде обвързано до такава степен и зависимост от единния разходен стандарт, което налага мнението, че е необходимо преосмисляне на прилагането на системата на делегирания бюджет по отношение на заплащането на труда на учителите по досегашния начин.

Ограничените финансови средства на училището, високата ефективност при тяхното изразходване очертават и друга тенденция при приложението на системата на делегираните бюджети – степента на финансова стабилност е реализирана до някаква степен на крехък баланс.

ФОРМУЛАТА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ

При формирането на средствата от държавния бюджет за финансиране на средното образование чрез системата на делегираните бюджети и в условията на финансова автономия по формула, разпределението и размерът на делегираните средства и ресурси се явяват косвен индикатор за отношението на държавата към образованието като национален приоритет. Тежестта на формулата за разпределение на средствата към първостепенните разпоредители с бюджет пада изцяло и единствено на определянето на стойностите по единния разходен стандарт за издръжка на един ученик на база брой ученици. Формирането на себестойността на стандарта обаче не се подчинява на обективната необходимост от средства в сферата на средното образование, а е изкуствено остойностено единствено на базата на брой населението по постоянен адрес.

При формирането на единния разходен стандарт би било уместно да бъдат отразени различните допълнителни фактори, допринасящи за необходимостта от повече или по-малко средства за издръжка на ученик: вид на отоплителната технология; площ и кубатура на училищната сграда, вид и състояние на учебната сграда, местонахождение на училището, брой на децата, чийто майчин език не е български, брой на децата със специални образователни потребности, брой на ученици, придошли от други населени места.

От друга страна няма защитни механизми срещу невъзможността за училищна издръжка – на базата на делегирания бюджет и допълнително предоставените извън него целеви средства, в резултат на което те се финансират допълнително. Този факт противоречи с пазарните принципи и философията на цялата система на делегирани бюджети, като носи относителна непредвидимост на годишния училищен бюджет.

От гледна точка на съществуващите формули едно от вероятните решения е въвеждането на коригиращи коефициенти по брой ученици за училищата от една и съща група, но с различен брой ученици и в зависимост от отдалечеността до общинския център. Тази разсъждения и други такива, дадени чрез проведените интервюта и всички направени до този момент анализи по темата определят необходимостта от преразглеждане на философията на формулата за финансиране от централния бюджет към първостепенните

разпоредители и определянето на точни критерии, които да определят конкретните образователни стандарти и/или групирането на общините на принцип пряко, свързан с финансирането на образованието, с цел да се гарантират устойчивостта и равния достъп до образователната система във всички населени места, паралелно с оптимизирането на училищната мрежа, както и включването на допълнителни критерии с различни тежести за определени групи и категории от населението в училищна възраст, в това число и учениците, чийто майчин език не е български.

Въвеждането на допълнителни компоненти към формулата, които да измерват и регулират качеството на образованието чрез стимулиране и регулиране, както и равния достъп до образование, биха дали възможност за количествено измерване на влиянието на училищната автономия върху качеството на образование.

Макар и успешен, моделът на финансиране чрез формула трябва да бъде преразгледан по отношение на неговите принципи като бъдат елиминирани спорадичните решения за допълнение или премахване на компоненти от формулата като временни решения на специфично възникналите проблеми.

Във философията на системата на делегираните бюджети, финансиране по формула и реалното изграждане на финансова автономия, най-правдив е моделът на тристепенното диференциране на финансирането на училището по отделните аспекти на образователната сфера: (1) финансово обезпечаване на образователния процес на всеки ученик; (2) финансово обезпечаване на условията, в които протича образователният процес и (3) допълнителни компоненти, свързани с равнопоставеността и интеграцията на учениците, отразяващи качеството на образователния продукт.

СОБСТВЕНИ ПРИХОДИ НА УЧИЛИЩЕТО

Едно от решенията за компенсиране на недостига на финансовите средства на училището за покриване на дейностите от образователно-възпитателния процес и поддръжка на конкурентна училищна среда, са собствените приходи от стопански, нестопански и образователни дейности. Въпреки че финансовата автономност дава възможност за реализиране на собствени приходи, към настоящия момент техният относителен дял е изключително малък, а реализирането им – частично.

За постигането на финансова стабилност на българската образователна институция е необходимо да се направят промени и в двата потока. Увеличаването на средствата по единния разходен стандарт за издръжка на ученик е свързано с финансово-икономическата

ситуация на национално ниво, размера на процента от вътрешния брутен продукт за образование и от провежданите национални политики.

От друга страна придобиването на собствени приходи от стопански дейности е неизползвана възможност, която зависи единствено от училищната политика. Във втория случай се налага въпросът за мениджърските знания и умения на директорите. Пасивността на придобиване на собствени приходи може да се характеризира като ниска мениджърска активност на директорите и е в контраст с изискването за тяхната професионална квалификация. Ето защо е необходимо повишаване на квалификацията на директорите като ръководители и стимулирането им за разгръщане на техните мениджърски дейности. В тази връзка предстоящото приемане на държавния образователен стандарт за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, както и промените и други нормативни актове, биха били навременен акт на действие за подsigуряване на съществуващата необходимост от очертаване на минимума професионална квалификация на директорите-мениджъри. За съвременните реалности, системата на смесено финансиране – делегиран училищен бюджет и парични потоци от собствени приходи, е възможност, макар и временна гаранция, за пълноценното обезпечаване на учебния процес. Разширяването на собствени приходи на училището би довело и до по-голяма независимост и автономия на училището от централните нива.

ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛ НА ПРИХОДИТЕ И РАЗХОДИТЕ НА УЧИЛИЩЕТО

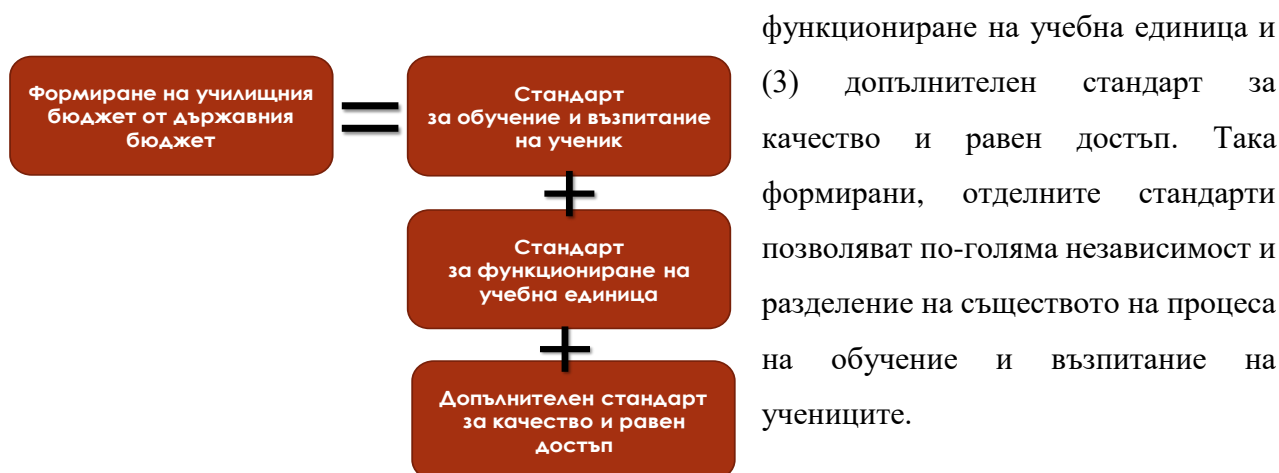
Отчетността и контролът са естествените инструменти за саморегулирането на автономната единица. Развитото в много добра степен училищно счетоводство предоставя пред училището във всеки момент ясен разчет на финансовите средства, като в същото време прави възможно проследяване на изпълнението на финансовия план от страна на по-висшия разпоредител с бюджет. Чрез точно изградените механизми на ниво училище – общи правила за определянето на възнагражденията на педагогическия и непедагогическия персонал, с включване на представители на по-висшестоящия разпоредител с бюджет, компетентни училищни представители и родители в комисиите за осъществяване на обществени поръчки, чрез включване на експерти в управлението на проекти и програми, чрез участието в планирането и разработването на училищния бюджет, такъв контрол може да бъде установен. Посочените механизми на отчетност и контрол, макар частично да са регламентирани чрез нормативната уредба, все още не функционират, което води от своя страна недостатъчна ефикасност в разходването на публичните средства – бюджетните и

извънбюджетните, размиване на отговорности главно поради тяхното недеlegerиране. Участието на учители, родители и представители на местните общности в процесите на управление и контрол при функционирането на училището от гледна точка на финансовата автономия в състоянието на системата на делегирани бюджети, не е напълно реализирано.

Така разгледаните аспекти на модела на финансова автономия открояват положителните страни, получени от практическите резултати, но посочват и съществени проблеми и недостатъци, с което се потвърждава Хипотеза 2 – моделът на финансова автономия се характеризира с основни и сериозни недостатъци, които се дължат основно, но не само, на системата за делегирани бюджети.

ВАРИАНТ ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ФОРМУЛА

Дисертационният труд предлага вариант за разпределение на средствата по формула. Предлага се формирането на единния разходен стандарт за издръжка на ученик да се състои от три основни компоненти: (1) стандарт за обучение и възпитание на ученик, (2) стандарт за



функциониране на учебна единица и (3) допълнителен стандарт за качество и равен достъп. Така формирани, отделните стандарти позволяват по-голяма независимост и разделение на съществуващото на процеса на обучение и възпитание на учениците.

СТАНДАРТ ЗА ОБУЧЕНИЕ И ВЪЗПИТАНИЕ НА УЧЕНИК

Предложеният стандарт за обучение и възпитание на ученик включва конкретни компоненти. Определянето на размера на стандарта за обучение и възпитание на ученик по отношение на неговото образование в конкретен клас и форма на обучение, дава възможност за предотвратяване на двойното финансиране на един и същи ученик – проблем, известен като „финансиране на фиктивно записани ученици“. Именно чрез т.нар. ваучер – парите следват ученика, става невъзможно двойното финансиране. При така заложеното финансиране, всеки ученик във всяко населено място е равнопоставен на всички останали, като се спазват принципите на равен достъп и равни условия за образование. Новият начин на определяне на стойностите по стандарта – обучение и възпитание на ученик, предполага и

възможността за финансиране на ученици в частните училища, предвидено с новия Закон за предучилищното и училищното образование.

Косвено, чрез формирането на училищния бюджет на тази база, всяко училище може да формира възнагражденията на педагогическия персонал, които да са справедливи по отношение на положения труд и отговарящи на изискванията за равни стартови заплати.

Така поставеният стандарт може да даде количествена характеристика по отношение на минимален брой ученици, при които училището може да функционира. Под този праг и при необходимост от стратегическо запазване на образователния процес, училището може да премине в друга група – да получи статут на защитено или средишно училище. В тази връзка възниква въпросът за оптимизация на училищната мрежа, който проблем ще бъде естествено решен. Средствата по стандарта за обучение и възпитание на ученик от централния бюджет могат да бъдат планирани много точно на национално ниво и разпределени на основата на данните от Информационната система на образованието АдминМ.

СТАНДАРТ ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕ НА УЧЕБНА ЕДИНИЦА

Стандартът за функциониране на учебна единица подsigурява средствата за поддръжка и ремонти на училищните сгради, прилежащите площи, спортни съоръжения, техническото обезпечаване на образователния процес, здравното осигуряване и охрана. Стандартът за функциониране на учебната единица не зависи от броя на учениците и от стандарта за обучение и възпитание на ученик. Чрез него се осигуряват минималните изисквания за провеждането на обучението на учениците и гарантиране на равни условия на средата за образование на всички. Остойносттаването по отделите компоненти на стандарта би могло да се извърши на база площ, като по този начин училищата ще се стремят да използват максимално предоставените им недвижими имущества. Отделянето на стандарта като независим от броя на учениците и диференцираното разпределяне на сумите на средствата по този стандарт на базата на проектобюджетите на крайните разпоредители с бюджетни средства, би гарантирало по-точното обезпечаване на материалната база, преценка на приоритетите, възможност за по-строг контрол, а също и децентрализиране на правомощията за вземането на решения за разходваните средства. Към стандарта за функциониране на учебна единица на ниво община би било възможно да се добавят допълнителни средства от общинските бюджети за подобряване на учебната среда, както и инвестиране на собствени приходи на училището при наличието на такива и според приоритетите на разпоредителя с бюджет.

СТАНДАРТ ЗА КАЧЕСТВО, ИНТЕГРАЦИЯ И РАВЕН ДОСТЪП

Стандартът за качество, интеграция и равен достъп включва компоненти, отчитащи напредъка на образователната институция за по-качествен образователен продукт, средства за стимули, за насърчаване на интегрирането на ученици със специални образователни потребности, ученици, чийто майчин език не е български. Неговата цел е реалното стимулиране на институцията за по-добри резултати, равнопоставеност и вариант за преодоляване на сегрегацията, изолацията. За финансирането по тези компоненти е необходимо изграждането на строг механизъм за формиране и отчитане на средствата.

На базата на така формираните стандарти се получава вариант на справедливо разпределение на средствата за средното образование в зависимост от специфичните потребности на всяко училище.

Формирането на училищния бюджет на основата на тези три стандарта би довело до по-голяма независимост на училището като институция и по-голяма свобода, а в резултат – по-реална финансова автономия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Направените анализи на сега действащия модел на финансова автономия в българските училища в условията на системата на делегираните бюджети – чрез сравнителен анализ между теоретичните постановки и установените практики в развитите страни, чрез анализа от емпиричното изследване, интервюта на експерти в областта и статистически източници на страната показват, че въпреки успешно приложената нова философия на финансиране, съществуват много сериозни проблеми пред функционирането на финансовата автономия. Реализирането на финансовата автономия на първо място среща недодефинираност с оглед липсващи основни политики на национално ниво по отношение на училищната автономия като цяло. Незавършените процеси на децентрализация в българското общество водят след себе си проблеми, свързани с недорегламентиране на правомощия и недоразпределения на ресурси. Резултатите от недовършените процеси е все-по-лошо качество на образованието.

Финансовата автономия на училището е силно зависима от ограничените му финансови ресурси. От друга страна финансовата автономия допълнително е ограничена по мащаб, вследствие недостатъчните средства за образование – нисък размер на средствата, определяни чрез единния разходен стандарт за издръжка на ученик и изключително ниското ниско равнище на собствени приходи на училището. За придобиване на собствени

извънбюджетни приходи не се използват пълните възможности, предоставени пред директорите. Финансовата автономия е ограничена от не упражняването на предоставените на директорите правомощия в пълния им обем. Директорите проявяват слаби мениджърски функции, независимо от високата им степен на квалификация за управление на училището. Необходими са допълнителни стимули на директорите за развитие на техните мениджърски умения.

Необходимо е преразглеждане и осъвременяване на формулата за финансиране след задълбочен анализ и актуализиране на компонентите ѝ. Необходимо е добавянето на нови стандарти, които да гарантират качество и равен достъп до образование.

За изграждане на действащ модел на автономното българско училище на първо място са необходими политическа воля, поставяне на образованието като национален приоритет, формулиране на нови политики и стратегия за автономия, промяна в нормативната уредба, осъвременяване на досега действащия модел на финансиране, създаване на условия за активно участие при отчетността, контрола и управлението на училището на родители, учители, местна общност и не на последно място – по-висок процент финансови средства за обезпечаване на образователната система за постигане на по-качествен краен образователен продукт.

ОСНОВНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Научно-теоретически приноси

1. В рамките на национално представително изследване е осъществен подробен анализ /едномерен и крос-анализ/ на актуалното състояние на училищната автономия и нейните финансови аспекти в условията на делегиран бюджет.

2. За първи път в изследване за финансовата автономия е направен едномерен анализ на мнението на всички участници в образователния процес: държавни и местни органи на управление, директори на държавни и общински училища, учители, родители, представители на училищни настоятелства и неправителствени организации в сферата на образованието.

3. За първи път чрез задълбочен анализ е отразено мнението на представителите на държавната и местната власт, родителите и представителите на местната общност на

национално ниво по въпроса. Комплексно е очертана картина на контрола и отчетността на резултатите от действието на системата на делегирани бюджети.

Практико-приложни приноси

1. Разработен е вариант за финансиране по формула, отговаряща на съществуващите потребности.
2. Направени са конкретни предложения за промяна на съществуващата формула за определяне на средствата по делегираните училищни бюджети.
3. Направени са конкретни предложения за промяна на нормативно-правната уредба за повишаване финансовата автономия в българските училища.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Кастрева, В. Теорията на мениджмънта - методологична основа на организацията и управлението на образованието. - Е-списание Български учител, бр.2 , 2014. ISSN 1314-9482;
2. Кастрева, В. Проблеми на финансирането на българското училище. - Е-списание Български учител, бр.2 , 2014. ISSN 1314-9482
3. Кастрева, В. „Делегираният училищен бюджет – състояние и механизми за оптимизация“, Научно списание за докторанти на Педагогическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“, Университетско издателство „П. Хилендарски“, бр.2, 2015 г.
4. Кастрева, В. „Автономията като принцип за организационна идеология в различните управленски школи“, Списание „Педагогика“, „Аз Буки“ Национално издателство за образование и наука, бр. 2/2016 г.
5. Кастрева, В. „Степен на реализация на политиките за въвеждане на модела на училищна автономия в българската образователна система“, София, Електронно списание i-Продължаващо образование; <http://diuu.bg/emag/4773/4/>
6. Кастрева, В. „Училищната автономия през фокуса на политиките на новия закон за предучилищното и училищното образование“, Сборник със статии от Международна интердисциплинарна конференция за студенти и докторанти, Български културен институт „Дом Витгенщайн“, Виена, под печат