

## ИКОНОМИЧЕСКИ ТЕОРИИ И БЪЛГАРСКАТА ОБРАЗОВАТЕЛНА ПОЛИТИКА В СФЕРАТА НА ФИНАНСИРАНЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО

**Ваня Кастрева-Монова**

*Регионално управление на образованието – София-град*

**Резюме.** Създаването и развитието на децентрализирано финансово управление на средното образование е една от съществените промени, които се осъществяват в българското образование. Статията анализира икономическите теории, на базата на които се развиват принципите на финансиране на българското образование.

С въвеждане на системата на делегираните бюджети от 2008 г. реформата цели прехвърляне на ресурси, права за вземане на решения и отговорности за предоставяне на услуги към по-ниските равнища на публично управление. Децентрализираното управление на финансите утвърждава и разширява финансово-икономическата автономия на училището като важна предпоставка за подобряване качеството на образованието в България.

*Keywords:* financial management; delegated budget system; economic theories

След началото на демократичните промени през 1989 г. и на политическия преход на България се оформя общо мнение, че българската икономика трябва да реорганизира моделите не само на държавното си устройство, но и на функциониране на своята икономика. Така началото на „периода на прехода“ се характеризира с радикална промяна в обществото на икономическо, политическо и социално ниво. От страна с многогодишен практически опит в прилагането на планова икономика България трябваше да се превърне в държава от нов икономически тип с установяването на пазарната икономика като основна икономическа теория, като заложи на изграждането на адекватни пазарни принципи.

В тази връзка, страната ни приема различни програми за развитие, които се свързват главно със Световната банка и Международния валутен фонд. Редица неправителствени организации заедно с агенциите на ООН организират и координират прехода в България, използвайки същите методи, същите идеи и същия език, които дотогава са използвани за страните от

Третия свят. Свое въздействие има и предложеният, но невлязъл в действие план „Ран-Ът“ за преход към пазарна икономика на Националната търговска камара на САЩ.

Основните характеристики на новия икономически модел, следващи световните тенденции към глобализация, пазарен принцип, свободен пазар, очертават по-нататъшния път на развитие на страната ни – ново държавно устройство, реструктуриране на всички нива и изпълнение на стратегиите за децентрализация, муниципализация, приватизация, автономия. Образованието следва тази държавна макрополитика като „важна част от секторните публични политики в съответната държава“ (Tsokov, 2011: 5). Именно „Децентрализацията на образователните системи се превръща в основна точка в програмите за реформиране на държавното управление“ (Zahariev, 2009: 1).

Дефиницията на децентрализацията в публичната сфера, като „процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление“<sup>(1)</sup>, еднозначно определя методите и механизмите на преразпределение на ресурсите за функциониране на децентрализацията. Те обуславят и необходимостта от съответния финансов модел – системата на делегираните бюджети в българското средно образование.

Така структурирана системата на българското образование – чрез изграждане на модела на децентрализация и автономност на най-ниско, училищно ниво, заедно с въведения модел на финансиране чрез системата на делегираните бюджети носи всички признаци и характеристики на философия на финансиране, основана на базата на икономически модел от неолиберален тип.

Неолиберализмът е течение, което в определена степен се противопоставя по един агресивен начин на по-старите кейнсиански и социалистически възгледи. Моделът извежда на преден план идеята за ненамеса на държавата в икономиката, за свободно функциониране на пазара, саморегулация и е против наличието и развитието на държавната собственост и намесата на държавата в пазарните взаимоотношения. В този смисъл, прехвърлянето на контрола на икономиката от публичния към частния сектор произтича от убеждението на неолибералите, че по този начин управлението става по-ефективно и като цяло се подобрява икономическото състояние на нацията (Ong, 2006).

Неолиберализмът, като икономическа доктрина, се основава на неокласическите теории в икономиката. Неговите принципи минимализират ролята на държавата, като подчертават особеното значение на частния бизнес сектор. Получавайки широко разпространение, неолиберализмът навлиза и в други социални сфери. В изследванията, описващи социални, културни и политически практики и политики, навлизат езикът на пазарите, ефикасността,

консуматорският избор, индивидуалната автономия, потребителят като център на доктрината.

„През последните 30 години неолиберализмът оказва силно влияние върху формирането на макрополитиките по отношение на училищното образование в редица страни. Неолиберални са и реформите, предприети в редица държави под влияние на международни организации като Световната банка (на принципа заем срещу реформа), по директивите на Международния валутен фонд и международните мозъчни тръстове. През последното десетилетие и българската държавна политика по отношение на училищното образование има белезите на неолиберализма“ (Tzokov, 2011: 24).

Офанзивата на неолиберализма в посока страните в преход и страните от Третия свят е водена от десните правителства на САЩ и Великобритания (Рейгън и Тачър) съвместно с двете главни междуправителствени организации – Международния валутен фонд и Световната банка, които заедно създават и провеждат политиката, известна под името „Вашингтонски консенсус“. Според проф. Г. Цоков водещите принципи на политиките за неолиберализма при неговото налагане са насочени към: върховенството на пазара; намаляването на публичните разходи за социални услуги; дерегулацията; приватизацията; личната отговорност (Tzokov, 2011: 24). В основата на неолибералната идеология стои разбирането, че гражданинът трябва преди всичко да бъде дефиниран като потребител.

В своята същност образователната неолиберална политика е насочена към разширяване на образователния достъп, децентрализацията, автономията и местното управление в сферата на образованието, което, от своя страна, предполага ограничаване на прекомерната власт на държавата и активно участие на гражданите и родителите в управлението на учебните заведения.

Доказателство за влиянието на неолиберализма върху определянето на националната макрополитика в образователната сфера конкретно за Република България е заквиването на Националния институт по образование през 2005 г. Формирането на макрополитиките по отношение на българското училищно образование се определя от целите на програмата на ЮНЕСКО „Образование за всички“; докладите за българската образователна система, изготвени от експертите на Световната банка (2005), и доклада на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (2004). „Така съвсем естествено неолибералният подход остава в основата на формирането на макрополитиките по отношение на българското училищно образование“ (Tzokov, 2011: 181).

Неолиберализмът, като схващане, стои в основата на един от най-добрите аналитични документи по отношение на състоянието на образователната система на България – доклада, разработен от Министерството на финансите „Преглед на публичните разходи: Образованието – състояние, проблеми и възможности“ (Преглед на публичните разходи: Образованието – състояние,

проблеми и възможности, 2005). След като описва подробно незадоволителното състояние на образованието, докладът предлага възможности за промяна: въвеждането на неолиберален инструмент във финансирането на училищното образование – ваучерен тип бюджетно финансиране, при което парите следват ученика (Tzokov, 2011: 181).

На практика, всяка страна е изградила и развила пазарна или планова икономика, като в практически чист вид не съществува нито единият, нито другият модел. За да дадем отговор на въпроса коя икономическа теория стои практически в основата на системата на финансиране на средното образование, то трябва да се потърсят корените на икономическата реформа в България в началото на така наречения период на прехода – включително в плана „Ран-Ът“ (Ричард Ран, Роналд Ът, САЩ)<sup>2</sup>). Този неолибералистичен проект, предложен от Националната търговска камара на Съединените американски щати, разработен и с участието на бившия комунистически елит, има своето макар и частично място във формирането на българските политики и все още практически съществуващи остатъчни подмоделни, концепции и принципи, които имат своите препратки в прилаганата в социалистическа България планова икономика.

В този ред на разсъждения, икономическата теория, на базата на която се развиват принципите на финансиране на българското образование, е ордолиберализмът. В Конституцията на Република България, чл. 19, ал.1. е записано: „Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива, конституционна България е възприела като модел за развитие на своята икономика свободната стопанска инициатива“ (Конституция на Република България). Тя, от своя страна, се свързва със социалното пазарно стопанство, което води началото си от немската стопанска традиция в следвоенна Германия – социалноориентирана пазарна икономика (Soziale Marktwirtschaft) (Уикипедия). Тази икономическа теория е и основният икономически модел, използван в Западна Германия, най-вече след Втората световна война. Моделът се основава на политическата философия на ордолиберализма на Фрайбургската школа – континентална форма на неолиберализма. Ордолибералите не допускат държавата да нарушава играта на пазара. Но държавата трябва да контролира свободната конкуренция, да изгражда юридическата, техническата, социалната, моралната и културната рамка на пазара. И да налага спазването на определените правила – „ордополитика“ (Ordnungspolitik)<sup>3</sup>).

Благото, а също и общественото благо, е вид придобивка/придобивки, които задоволяват човешките потребности – в индивидуален и/или в обществен план. В по-широк смисъл, блага са всички възможни придобивки или богатство, които биват оценени с определена стойност.

Резултатът от образователния процес – образователният продукт, придобива смисъл и става благо, когато започне да носи ползи и изгоди както на личностно, така и на обществено ниво. Общественото благо има особено значение, когато чрез пазара на труда допринесе за придобиването на обществена потребителска стойност.

От съществено икономическо значение за определянето на образованието като обществено благо има принос главно икономическата теория на Чикагската икономическа школа чрез теорията за човешкия капитал. Най-голям принос за създаването на модерната теория за човешкия капитал, като представители на Чикагската школа в икономическата теория, имат американските икономисти Теодор Шулц, Джейкъб Минсър и Гари Бекер. С публикациите си през 60-те и 70-те години на XX век те полагат основата на широкомащабни изследвания върху тази атрактивна материя, която очевидно ще става все по-актуална.

С отделянето на време и средства за обучение и образование човекът прави лична инвестиция в даден определен момент от своя живот, като очаква тези инвестиции от време, средства да бъдат възвърнати в един бъдещ момент след активното му приобщаване в социалния и обществения живот и на пазара на труда. Представителите на теорията за човешкия капитал (т. нар. либертарианци) подкрепят до голяма степен и намесата на държавата за развитието на образованието – чрез средства и регулации, така че да бъде предоставена възможност за обучение, образование и квалификация на учащите като бъдещи работещи в сферите на икономиката и във всички сфери на социалния и обществения живот, на обществото като цяло. В този смисъл, пренасянето на образователната придобивка (личностното благо) от индивидуален в обществен план се превръща от индивидуално в обществено благо. Този взаимнообвързан процес предопределя отговорности и на двете страни, като придобивката е също взаимно споделена и взаимноизгодна.

Според теорията за човешкия капитал в един бъдещ момент индивидуалното благо – под формата на придобити индивидуални знания и умения, се превръща и се възприема като обществено благо, което носи ползи, увеличава качеството и производителността на труда. От друга страна, придобиването на индивидуалното благо може да се възприеме като инвестиция в чист вид, която носи полза на организацията, фирмата, обществото, но и индивидуални ползи. В този смисъл, продуктът от инвестицията – образователният продукт, придобива разменна цена или разменна стойност, което позволява резултатите от него да се разглеждат като размяна на стока срещу придобивка с определена финансова стойност, т.е. като образователна стока. По всички пазарни принципи в този процес има доставчици на продукта/стоката – индивидуалните носители, които са обаче и съпроизводители на тази стока;

има потребители, които придобиват ползи, както и финансово измерение на стоката – нейната цена при специфичните пазарни отношения. Качеството на продукта и/или услугата се измерва с постижения, което отличава тази конкретна услуга/продукт от тези в производството. Образователният продукт се явява особен вид производствена стока – образователна стока.

Съществуват два основни възгледа за икономическото значение на образованието по отношение на пазарите на труда – теорията за човешкия капитал и сигналната теория.

Според първия, изведен от Чикагската школа (особено Джоузеф Стиглиц и Гари Бекер) в теорията за човешкия капитал, образованието увеличава производителността на труда, което позволява образованието да се разглежда като инвестиция. Отделяйки разходи и време за образование, човек всъщност очаква бъдещ поток от средства, които да компенсират разходите му, когато се включи в пазара на труда. Представителите на теорията за човешкия капитал подкрепят също намесата на правителството за развитие на образованието, така че да се подобри квалификацията на работниците в икономиката, като цяло.

Според втория възглед, развит от Майкъл Спенс, образованието не води непременно до подобряване на производителността на работника<sup>4</sup>). То обаче служи като сигнал за работодателя, който му позволява да разграничи по-производителните работници от по-непроизводителните, тъй като двете групи придобиват всяка степен от образованието си при различни разходи и време (по-производителните с по-ниски разходи, по-непроизводителните с по-високи). Така, дори да не се отчете влиянието на образованието върху производителността, придобиването на по-висока образователна степен ще е изгодно само за по-производителните. Намеса от страна на държавата в сектора на образованието, от тази гледна точка, е по-скоро нежелана, тъй като би променила условията, според които само производителните работници имат изгода от завършване на дадена степен на образование.

Един образователен продукт става благо, когато започне да носи полза, изгода и като премине през филтъра на пазара на труда, се превръща в индивидуална и обществена потребителна стойност – получава се пазарна акредитация.

Образователната услуга е „икономически основано постижение, което не може да се предава и разменя под формата на готов продукт/стока“.

Потребителят на услугата не „купува“ перфектен продукт, а със собствен принос допринася за осъществяване на услугата. Посочената специфика произтича от основната характеристика на образователната система – тя се осъществява като взаимодействие между подсистеми, структури, дейности, а в крайна сметка – субекти на конкретни активности.

Доставчиците и производителите, а от друга страна – потребителите на образователната услуга (вкл. и продукт), са съпроизводители на услугата, макар и да имат различни функции.

Образователната услуга представлява дейност и/или продукт, които позволяват на двете страни във взаимодействието да развиват и разгръщат своите възможности в контекста на ученето през целия живот. Това определя и съществената разлика в характеристиките между услугата (и стоката) от сферата на производството и търговията и услугата (и продукта) в образователната сфера.

Образованието е индивидуално и обществено благо и затова е лична и обществена отговорност. То не е и не трябва да бъде грижа само на държавата, а и на отделния индивид, както и на обществото, като цяло, представено от различни негови организации и сдружения. Достъпът до различни степени и форми на образование е право на всеки гражданин, но неговото придобиване зависи и от личностния потенциал и ресурси на индивида.

Създаването и развитието на децентрализирано финансово управление на средното образование е една от съществените промени, които се осъществяват в българското образование. С въвеждане на системата на делегираните бюджети от 2008 г. реформата цели прехвърляне на ресурси, права за вземане на решения и отговорности за предоставяне на услуги към по-ниските равнища на публично управление. Най-подходящата институция за предоставяне на публични услуги се определя от принципа на субсидиарност. Според него образователните услуги трябва да се предоставят от най-близката до потребителя институция, която може да съобрази максимално структурата им с потребностите, да ги осигури със сравнително най-малко ресурси и с възможно най-високо качество. Децентрализираното управление на финансите утвърждава и разширява финансово-икономическата автономия на училището като важна предпоставка за подобряване качеството на образованието в България.

#### **NOTES/БЕЛЕЖКИ**

1. Съвет за децентрализация, Министерски съвет, Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 – 2015, София, 2006. Интернет адрес: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=1057>
2. Проектът Ран-Ът. Интернет адрес: <http://www.otzvuk.com/Knigi/Okultna/Taini%20obshtestva/proektat.ran-at.pdf>
3. Студия Трансмедия. Интернет адрес: <http://republica.bg/posts/view/shto-e-to-ordnung-liberalizym-116/>
4. Майкъл Спенс. Интернет адрес: <http://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/faculty/michael-spenc>

## REFERENCES/ЛИТЕРАТУРА

- Zahariev, B. (2009). Loshata i dobrata detsentralizatsia. – *Upravlenie na obrazovaniето*, №6 [Захариев, Б. (2009). Лошата и добрата децентрализация. – *Управление на образованието*, №6].
- Pitekova, R. (2007). *Osnovi na finansovoto upravlenie v srednoto obrazovanie*. Gabrovo: Izdatelstvo EKS-PRES [Питекова, Р. (2007). *Основи на финансовото управление в средното образование*. Габрово: Издателство ЕКС-ПРЕС].
- Parvanova, Y. (2015). *Savremennoto uchilishte mezhdu detsentralizatsiyata, konkurentsiyata i avtonomiyata – v tarsene na upravlenskia balans*. Sofia: Izdatelstvo Kolbis mezhdunaroden transfer AD [Първанова, Й. (2015). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията – в търсене на управленския баланс*. София: Издателство Колбис международен трансфер АД].
- Stoyanov, V. (1993). *Osnovi na parichno-finansovata teoria i politika. Publichni finans*. Ch.3, kn.1 [Стоянов, В. (1993). *Основи на парично-финансовата теория и политика. Публични финанси*. Ч.3, кн.1]
- Tsokov, G. (2011). *Politiki po otnoшение na uchilishtnoto obrazovanie*. Plovdiv: University Press [Цоков, Г. (2011). *Политики по отношение на училищното образование*. Пловдив: УИ „Паисий Хилендарски“].
- Institut “Otvoreno obshtestvo”, Detsentralizatsia na uchilishtnoto obrazovanie v Bulgaria, Doklad, Sofia, 2009 [Институт „Отворено общество“, *Децентрализация на училищното образование в България*, Доклад, София, 2009].
- Svetovna banka, Bulgaria: pregled na reformite v obrazovaniето, svarzani s uchilishtnata avtonomia, Doklad, Svetovna banka, 2010.[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/05/000425962\\_20120605172252/Rendered/PDF/548900ESW0P1180Reforms0in0Bulgarian.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/05/000425962_20120605172252/Rendered/PDF/548900ESW0P1180Reforms0in0Bulgarian.pdf) [Световна банка, България: преглед на реформите в образованието, свързани с училищната автономия, Доклад, Световна банка, 2010. Интернет адрес:[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/05/000425962\\_20120605172252/Rendered/PDF/548900ESW0P1180Reforms0in0Bulgarian.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/05/000425962_20120605172252/Rendered/PDF/548900ESW0P1180Reforms0in0Bulgarian.pdf)]
- Narodno sabranie, Konstitutsia na Republika Bulgaria, Internet: <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?n=4&p=0034> [Народно събрание, Конституция на Република България. Интернет адрес: <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?n=4&p=0034>].

## **ECONOMIC THEORIES CONCERNING BULGARIAN EDUCATIONAL POLICY IN THE SPHERE OF EDUCATIONAL FINANCE**

**Abstract.** The creation and development of decentralized financial management of secondary education is one of the major changes concerning the Bulgarian education. The article analyzes the economic theories, on the basis of which the principles of financing the Bulgarian education are developed. With the introduction of the delegated budget system in 2008, the reform aims to transfer resources, decision-making rights and responsibilities to deliver services to lower levels of public governance. Decentralized financial management affirms and extends the financial and economic autonomy of the school as an important prerequisite for improving the quality of education in Bulgaria.

✉ **Dr. Vania Kastreva-Monova**

Head of Regional Department of Education – city of Sofia

17, Antim I Str.

1303 Sofia, Bulgaria

E-mal: v.kastreva@edusofia.bg