

СИСТЕМАТА НА ДЕЛЕГИРАНИ БЮДЖЕТИ В СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ – СПРАВЕДЛИВОСТ И ПРЕДВИДИМОСТ

Ивайло Старибратов

Образцова математическа гимназия „Акад. К. Попов“ – Пловдив

Митко Кунчев

Математическа гимназия „Баба Тонка“ – Русе

Фил Бъджел

*Експерт-консултант по управление на образованието –
Шефилд, Великобритания*

Резюме. Статията е опит за анализ на системата за финансиране на средното образование в България. Посочени са предимствата и недостатъците на сега действащия начин на разпределяне на средствата на всички нива. Представено е и мнението на Фил Бъджел – експерт от Англия с богат опит като училищен инспектор и образователен консултант. Великобритания има много по-богати традиции в образованието, особено що се отнася до делегиране на правомощия и финансов контрол, откритост и прозрачност. Външният поглед дава възможност за по-голяма обективност на направения анализ и на препоръките. Взети са под внимание британската методика за оценка, както и мнението на редица водещи директори от страната.

Keywords: secondary education, finance, delegated budgets

Въпросът за финансиране на училищата е важен, тъй като се отнася практически до всеки човек. Начинът, по който събраните от държавата пари стигат до крайните потребители и как се изразходват, трябва да бъде постоянно обект на обсъждане. Дискусията трябва да се води от всички заинтересовани страни и да се отразява в публичното пространство – вестници, телевизия, интернет и други. Разпределението на парите показва отношението на държавата към образованието. Тук няма да се спираме на въпроса каква част от държавния бюджет е предвидена за образование, а как се разпределя тя.

Вероятно тази статия повдига повече въпроси, отколкото дава отговори, но правилно поставените въпроси са едно добро начало.

Малко история

До 2008 г. финансирането на училищата се основаваше на броя на паралелките. Прилагаше се следната схема – броят паралелки чрез система от коефициенти определяше броя на педагогическия и непедагогическия персонал. Част от нея е таблицата:

Класове	Мярка	Норматив за брой персонал	
		Педагогически	Непедагогически
V – VIII	паралелка	1.90	0.50
IX – XII	паралелка	2.20	0.50

Вижда се, че тогава Министерството на образованието и науката е предвиждало повече педагогически персонал за гимназиалната степен. Чрез стандарт за заплати се изчисляваше фонд „Работна заплата“. Издръжката се определяше на базата на натурални показатели за конкретното училище. Накрая средствата за училищата се определяха субективно от общинската администрация. Изпълнението на бюджета се ръководеше от обединено счетоводство към общината. При тази схема беше възможно две училища с еднакъв брой ученици да имат различен брой паралелки и оттам – различно финансиране. Практически директорът нямаше възможност да взема решения за управление на училищните финанси.

След 2008 година влезе в сила текстът: *Числеността на персонала се утвърждава в списък – образец № 1, за всяка учебна година от директора на училището, в рамките на средствата по делегирания бюджет. ... Числеността на персонала се определя, като приоритетно се осигуряват работните места за педагогически специалисти, за да се гарантира изпълнението на учебния план в училищата,...* . Това е дълбока промяна.

Действащата схема на финансиране се опира на броя на учениците в училището и елиминира фактора брой паралелки. На базата на брой ученици, по общинска формула, училището приема част от средствата за образование, които общината получава от държавния бюджет. Този начин е по-справедлив: увеличава ролята на местната власт, дава възможност за оптимално планиране и заедно с правото да се разпорежда със средствата дава възможност на директора да играе активна роля при управление на училището, да бъде лидер. Ясно е, че по-голямата издръжка на ученик, заедно с правилните управленски решения на директора, е основа за създаване на по-качествен образователен продукт.

Какво трябва да се знае за делегирането на правомощия и публичността в управлението на училищата във Великобритания?

Като дава правомощия на директорите и училищните настоятели в Англия, Законът за образователната реформа (1988 г.) ясно дефинира, че ос-

новната отговорност за подобряване качеството на образованието и повишаване стандартите за постиженията се поема от същите тези директори и училищни настоятели. Преди 1988 г. на училищата беше възложено да контролират тази част от бюджета, която се отнася до средства за книги и материали „на калпак“. Сега директорите и училищното настоятелство имат абсолютен контрол над разпределението на финансовите ресурси, сградите, доставките, услугите и капиталовите разходи, вътрешната структура и организация на училищата, назначенията и др. Нещо повече, тъй като няма готов отговор и има свобода на избора, директорите и настоятелството поемат истинска отговорност за взетите решения. Те не само че не са длъжни да прилагат решения, взети на по-високо ниво, но и не изпращат своите решения за съгласуване от по-висшестоящ орган. Също така няма съмнение, че след като крайната отговорност за качеството на образованието и стандартите за постиженията се поема от директорите, на тях се дава възможност да демонстрират истински лидерски качества. Но всичко това си има цена! Степента, до която качеството на образованието се е подобрило, както и степента, до която постиженията на учениците спрямо държавните стандарти са се повишили, се подлагат на строга външна оценка. Стандартите за резултатите от националните изпити, които се полагат на възраст 16+ г. и 18+ г., се публикуват на уебсайта на Департамента по образование, в училищния проспект, както и в националните и местните вестници. Качеството на образованието, предоставено от дадено училище, редовно се наблюдава, а ако има причини за безпокойство – и от Службата за стандарти в образованието. Това предполага задълбочена оценка на качеството на ръководене и управление на училището, поведението и безопасността на учениците в училище, качеството на преподаване в училището и постиженията на учениците в училището. Като контролът не е проверка на правилното водене на училищната документация и спазването на националните или местните разпоредби, а на трайното и качествено усвояване на учебния материал.

Законът за свободата на информацията (2000 г.) е също толкова значим акт. С него се узаконява общественият достъп до информацията, която е собственост на публичните институции. По принцип той се прилага за всички публични институции в Обединеното кралство, но по-специално се прилага за министерствата, местните власти и училищата. Решения, отнасящи се до финансите в образованието, вече са обществено достъпни. Правителството, местната власт и училищата са длъжни да публикуват ежегодно както планираните разходи, така и окончателните данни за действителните разходи.

Три нива на разпределяне

Първото ниво, на което става разпределението на средства в България, е уредено с Решение 801/ 2015 г. на МС за стандартите за издръжка. За издръж-

ка на ученик в общообразователно общинско училище са определени различни суми в зависимост от групата, в която съответната община попада.

Група	I група	II група	III група	IV група	V група	VI група	VII група
Стандарт за един ученик	1310	1336	1376	1409	1488	1515	1623

В приложение № 5 към т. 5 е дадено описание на начина, по който се определя коя община в коя група попада. Критериите са жителите на общинския център и броят на селищата в общината с над 600 души население. По този начин в I група попадат общини като Варна, Бургас, Пловдив, София и Ямбол (!). Във втора група попадат Русе, Плевен, Благоевград и други. Ако сравним еднакви училища в Русе и Благоевград и вземем предвид разликата в среднодневните температури през зимата в двата града, ще установим, че има различна необходимост от средства за отопление (те имат най-голям дял в издръжката на всяко училище). Всъщност не е ясна причината за избора на тези два критерия и защо е такъв размерът на определения стандарт за издръжка на ученик.

В същото постановление е посочен стандартът за издръжка за ученик в различни държавни училища. Сумите варират от 2339 лв. за спортно училище до 3322 лв. за училище за музикални изкуства. При професионалните гимназии сумите са от 1384 лв. до 2382 лв. в зависимост от професията. Освен този стандарт в постановлението са посочени и допълващи стандарти:

Вид	Стандарт в левове
За деца и ученици на ресурсно подпомагане	318
За подпомагане храненето на децата и учениците от I до IV клас	72
За материална база	25
За целодневна организация на учебния ден за обхванатите ученици от I до V клас	520
За извънкласни дейности	14
За стипендии за ученик от гимназиален етап в общообразователно училище	87
За ученик в професионално училище	97

Лесно могат да бъдат направени следните съпоставки.

Издръжката на един ученик в гимназиален етап в училище в община от първа група може да достигне сумата $1310+25+14+87 = 1436$ лв.

Издръжката на един ученик в V клас в училище в община от седма група може да достигне сумата: $1623+25+520+14 = 2182$ лв. Това е с 52% повече от предишното училище. Очевидно, получава се значителна разлика в издръжката

на един ученик, дори и без да се отчита влиянието на общинските формули. Те могат да засилят разликата. Допустима ли е толкова голяма разлика в издръжката на ученици, които вероятно учат в училища, разстоянието между които може да е 50 – 60 км? От какво е обоснована? Известно е, че учебните седмици в гимназиалната степен са 36, а в прогимназията – 34, а делението на групи по информатика и информационни технологии за лабораторни упражнения и втори чужд език допълнително увеличава броя на часовете, а оттам и на учителите.

Вижда се и значителната разлика в издръжката на учениците дори и в сумите за стипендии в общообразователните и професионалните гимназии. Нормална ли е толкова голяма разлика в издръжката? Никъде не е написана обосновката за нея. Това е очевидна дискриминация, и то целенасочена, към учениците с по-високи образователни резултати. А и най-простият анализ показва, че там, където средствата са повече, резултатите са по-слаби.

След като държавата е записала толкова много и различни стандарти, защо няма стандарт за обучение в профилирани гимназии, които съществуват на базата на чл. 26 от ЗНП? В това отношение по-подробен анализ може да бъде намерен в статията на Йоана Минова – докторант в СУ „Св. Кл. Охридски“: „Делегираните бюджети в средното образование в България – за и против“, списание „Организация и управление на училището и детската градина“, стр. 33.

Вероятно е обосновано да има разлика в издръжката на един ученик в различни училища, но в рамките на една община за еднакви училища тя не би трябвало да надхвърля 10 – 15 %. В противен случай се получава изключително изкривена картина на финансиране и би следвало да бъде повод за протести от страна на родителите срещу държавата.

Финансиране на средното образование във Великобритания

Формулите, разработени на национално равнище за финансиране на местните органи (общини) и на местно ниво – за финансиране на училища, са обект на конкурентни, понякога противоречиви приоритети, като например:

- образователните цели на избраните политици;
- разлики в структурата и организацията на училищната система както между местните органи, така и в рамките на един и същ местен орган;
- разлики в социално-икономическите характеристики на учениците както между общините, така и в рамките на една община.

Формулите за финансиране също трябва да бъдат оценени по (най-малко) четири критерия.

1. Дали системата за разпределение е открита и прозрачна?

2. Разпределението на финансовите ресурси действително ли отговаря на приоритетите за финансиране? Дали формулите са надеждни? Особено важно е дали формулите гарантират, че най-слабо финансираните училища имат достатъчно средства, за да изпълнят своите образователни цели.

3. Дали моделите на разходите в училищата отразяват приоритетите за финансиране, т.е. дали формулите са валидни?

4. Дали системата на финансиране по формула е ефективна? Дали води до подобряване на качеството на предоставеното образование и стандартите за постиженията?

Оценяването по критерия откритост и прозрачност на Решение № 801, Приложение № 5, т. 5 на Министерски съвет на България, е само отчасти успешно. В него се заявява, че променливите, използвани при определяне на разпределението по общини, са броят на жителите в общинския център и броят на населени места в община с повече от 600 жители. Очевидно, веднага възникват редица въпроси:

1. Какви проблеми се прави опит да се решат с формулата за финансиране?

2. Ако формулата е за разпределяне на ресурси за образование, защо броят на жителите, а не броят на учениците в училищна възраст се взема предвид?

3. Защо общините са в седем групи?

4. Какъв е действителният алгоритъм (формула) за разпределяне на ресурси?

Предвид втората променлива (броя на населени места с повече от 600 жители) формулата трябва да се опитва да се справи с недостига в селските райони. Това трябва да се основава на предположението (почти със сигурност валидно), че структурата на училищната система в дадена община с голям брой малки градове и села (и следователно голям брой малки училища) вероятно е по-малко икономически ефективна и води до по-високи разходи от тези в голям град. От друга страна, би могло да се твърди, че разходите, направени в голяма градска община (да кажем – София), са по-високи – например заплатите на учителите, доставките и услугите и др. Няма обаче никакво обяснение!

А сега за самата формула: тя би могла да бъде $L = a.C + b.S$, където L е разходът за един ученик, C е броят на жителите в основното населено място, S е броят населени места с повече от 600 жители, а a и b са коефициенти. В такъв случай защо общините са групирани? Би било възможно да има индивидуално разпределение на средствата за всяка община. Размерът на издръжката сега варира от 1310 лв. до 1623 лв. на ученик годишно и съвсем естествено е доста спорен: защо не варира от 1450 до 1600? Но този проблем възниква от липсата на откритост и прозрачност. Няма истински доказателства за действителните разходи за издръжка на училищата в селските общини и следователно няма обяснение за разликата.

Таблицата по-долу, която илюстрира училищната субсидия за един ученик в Англия, е дадена за сравнение на правилата, не за илюстриране на действителните стойности, а за да се видят разликите в принципите. Лондон е значително по-скъп град, отколкото селищата в останалата част на Англия, и това се отразява в делегираните училищни бюджети за кварталите на Лондон. В допълнение към броя на младежите в училищна възраст

другите променливи, включени в алгоритъма за Англия, са **а)** социално слаби – функция на общините в големия град, и **б)** разпределение в селските райони – функция на общинските съвети. Тези две променливи също отразяват политическата структура при гласуване – общините в големите градове обикновено гласуват за лейбъристите, докато депутатите от селските общини по традиция са консерватори. Следователно коефициентите на алгоритъма се променят при смяна на правителствата – парите се местят от големите градски райони към по-малките общини, когато има консервативно правителство, и обратно.

	Училищна субсидия (2014 – 2015)				
	Централ-ните квартали на Лондон	Крайните квартали на Лондон	Големите градски общини	Общинските съвети и обединени органи	Англия
Минимум	£5,581	£4,082	£4,188	£3,940	£3,940
Медиана	£6,205	£4,874	£4,555	£4,338	£4,490
Средно	£6,350	£4,948	£4,619	£4,638	£4,675
Максимум	£8,596	£6,132	£5,218	£5,309	£8,596

Струва си да се отбележи, че с изключение на централните и крайните квартали на Лондон, където всички учители получават по-високи заплати, няма допълнителни средства в делегираната училищна субсидия за заплащане на трудов стаж, допълнителни квалификации (ПКС) или надбавки за допълнителни отговорности (класно ръководство, лекторски, изпити и други). Въпреки че (както в България) това води до допълнителни разходи за училището. В делегираната училищна субсидия средната заплата на учителите е определящ фактор, въпреки че може значително да варира между училищата.

През 2014/2015 година общата училищна субсидия за една типична община – Шефилд – е била £372 436 000. Делегираната училищна субсидия е задължителна, в смисъл че в Шефилд са длъжни да разпределят най-малко тази сума към отделните училищни бюджети. Могат да изхарчат повече от тази сума, но не могат да заделят по-малко. Въпреки това, при спазване на ограниченията, описани в следващия раздел, централното правителство не дава предписания как местният орган да разпределя делегираните училищни бюджети.

Второто ниво, на което се разпределят средствата в България, е общинската формула за определяне на училищните бюджети. Всички училища, детски градини или обслужващи звена, които прилагат делегиран бюджет, получават средства по формулата. Освен тях те получават и целеви средства, които не са включени във формулата: за стипендии, транспорт, учебници, спорт, здравни кабинети, хранене и други.

Формулата отразява общинската политика в областта на средното образование. Чрез нея следва да се осигури финансиране на училищата, така че те да покриват държавните образователни изисквания при спазване на принципите „...за прозрачност на управлението и предвидимост на развитието на системата на народната просвета...“ (чл. 4а. от Закона за народната просвета).

Информацията за финансирането на училищата във всяка община трябва да бъде достъпна чрез интернет на публичен домейн. Предвид автономията на общините е трудно да се направи преценка дали формулите допринасят за постигане целите на образованието.

След приключване на процедурата по утвърждаване на училищните бюджети от кметовете е важно да се пресметне реалната издръжка на един ученик във всяко училище, като утвърденият училищен бюджет се раздели на броя на учениците, т. е. да се включат всички средства, които училището получава, а не само от единния разходен стандарт. Така пресметнатата издръжка трябва да се анализира на национално ниво и да се направи съпоставка – при сходни условия дали издръжката е приблизително еднаква и ако има значителна разлика, на какво се дължи? Ако се различават значително, каква е причината? Наличието на значителна разлика в издръжката поражда обосновано предположение, че се нарушава равният достъп до образование.

В Писмо № 0201-92/11.02.2014 г. на МОН и № 91-00-86/13.02.2014 г. на МФ се дават указания за прилагане на делегираните бюджети. В т. 11 е посочено, че не могат да бъдат компоненти на формулата „брой на учителите с п-та ПКС“ и т.н. От друга страна, в колективния трудов договор за системата за народната просвета от 26.06.2014 г. в чл. 34, ал. 2 е предвидено заплащане за ПКС, а в чл. 23 – възнаграждение за придобит трудов стаж в размер на не по-малко от едно на сто от основното месечно трудово възнаграждение. Ясно е, че разходът за заплати в едно училище съществено зависи от процента на учители с ПКС и от средната продължителност на трудовия стаж, които очевидно не се отчитат във формулата. Това създава сериозен проблем за всяко училище, в което има много учители с ПКС и голям трудов стаж. Възниква въпросът: защо директорите са длъжни да правят разходи, които не са компонент от формулата, но са съществена част от фонд „Работна заплата“? Трябва да добавим, че съгласно чл. 130 от ППЗНП училището оказва съдействие за повишаване на квалификацията на учителите, но то няма да получи допълнително средства по формулата. Необходимо е или да се прекрати заплащането за ПКС и за трудов стаж, или да се отчита при определяне на училищния бюджет.

Съществуването на двусменно обучение е анахронизъм с многобройни вредни последици за обучението. То не се практикува в европейските страни, но в България има много привърженици. Дори и в проекта за нов закон за училищно образование не се предвижда забраната му. Практиката показва, че

тези училища осигуряват по-високи заплати на учителите поради по-ниските разходи за издръжка на сградата на ученик. В същото време учебните часове са по 40 минути, вместо по 45 минути. При това положение по-логично би било да се намали издръжката и да се въведе финансова принуда за вземане на мерки за преминаване към едносменна европейска организация на учебния процес. Например задължителната норма преподавателска работа за учители, които имат часове по 40 минути, би трябвало да е по-висока от тези, които имат часове по 45 минути.

Ясно е, че при финансиране на брой ученици ще има определен брой ученици, под който училището няма да може да работи. Общините трябва да имат волята да анализират мрежата от училища и да я приведат към елементарни изисквания за икономическа целесъобразност. Отчаяните опити чрез формулата да се крепят училища с прекалено малък брой ученици (той би бил различен за различните общини) нанасят вреда на системата и не стимулират качеството на образованието.

Въведените преди две години условно постоянни разходи са икономически необосновани, защото за всяко училище те са различни, което не се отчита с предложената схема.

И на двете нива на разпределяне на средства трябва да има ясен отговор на въпроса защо е такъв размерът на посочените суми. По каква методика е пресметнат. На базата на какъв анализ се прави и къде е публикуван.

Таблицата по-долу илюстрира примерни компоненти в общински формули за разпределение на средствата по училища в България и Англия.

Компоненти на формулата на община в България	Компоненти на формулата на община в Англия
Брой ученици	Брой ученици
Еднократна сума (условно постоянни разходи)	Еднократна сума
Компонент за училища с малък брой ученици	Социално слаби ученици
Компонент за подпомагане целодневното обучение	Деца в приемни семейства
Компонент за ученици в гимназиален етап	Ученици с предишни ниски резултати
Компонент за логопедични кабинети	Ученици, които говорят английски като втори език
Компонент за резултатите от обучението	
Резерв, който се разпределя в края на годината	

Училищата в България получават допълнително целеви средства за транспорт, учебници, спорт, организиране на целодневно обучение, подпомагане на

храненето, стипендии, подобряване на материално-техническата база, извънкласни дейности, самостоятелна форма на обучение и др., които не се разпределят по формула. В Англия има само два допълнителни фонда:

1. Ученическа премия – правителствена инициатива, предназначена да намали различията в постиженията между ученици от бедни семейства и тези с по-заможни родители.

2. Минимална сума – минимално ниво на финансиране за малките училища, съществено важна за функционирането на училищата в селските райони.

На училищата не се нарежда как да разпределят ученическата премия, но те трябва да демонстрират доколко са били ефективни в компенсиране на разликите. Това е илюстрация на общия принцип в Англия. Компонентите във формулата отразяват разликите в ученическия контингент на различните училища, но те посочват задължително как да се разпределят разходите. Училищата могат да разпределят средствата за най-подходящите области (по свое усмотрение) в зависимост от своите специфични обстоятелства. Въпреки това постиженията и напредъкът на:

- ученици от семейства в неравностойно положение;
- ученици, за които грижите са поверени на местната власт;
- ученици с предишни ниски резултати;
- ученици, които говорят английски като втори език, се отбелязва, както в

годишната таблица за представянето на училището, така и в графика за инспектиране на училищата. Това подчертава отбелязаното по-рано: финансовите ресурси са делегирани на директорите и настоятелството, както и отговорността за тях.

Системата в Англия може да се охарактеризира със следния принцип за субсидиарност (принцип на организация), който гласи, че „решенията трябва да се вземат от най-малкия, на най-ниско ниво или най-децентрализиран компетент орган“ (същият принцип е заложен и при въвеждането на финансовата децентрализация в България). Въпреки това училищата и следователно – директорите и настоятелството, се оценяват много строго по отношение на техните резултати, т.е. качеството на образованието и стандартите за постижения.

За разлика от Министерството общините поне се опитват да отговарят на критерия за откритост и прозрачност – това може да не се харесва на някои хора, но все пак това е открит и прозрачен начин. Липсата на каквито и да било систематични изходни данни обаче прави надеждността и валидността много по-трудни за определяне.

Третото ниво на разпределяне на средства е училищният бюджет.

От 2000 година със Закона за държавния бюджет се дава възможност за въвеждане на делегирани бюджети в някои общини, а считано от 1 януари

2008 г. всички училища в системата на народната просвета прилагат система на делегирани бюджети.

Въпреки многото изисквания към разпределяне на средствата директорът разполага с относителна свобода при разходването им. Основните принципи, които той трябва да спазва, са посочени в Закона за публичните финанси: всеобхватност, отчетност и отговорност, адекватност, икономичност, ефикасност, ефективност, прозрачност, устойчивост и законосъобразност.

Училищният бюджет би трябвало да съдържа три основни части – средства за работна заплата, разходи за издръжка и за инвестиции. Една опростена примерна структура на училищния бюджет би могла да изглежда така: 80% – за заплати, 19% – за издръжка, 1% – капиталови разходи (инвестиции – например купуване на съвременна техника, основен ремонт или друго на базата на средства, отделени повече от една година. Приблизително същата е структурата на училищен бюджет в Англия.

Училището е основната единица на обществото. Тук се реализират поставените от държавата цели. Затова е важно да си отговорим на въпроса може ли всяко училище да функционира нормално с определения му бюджет. Трябва да има методика за установяване на обратна връзка, тоест лесно да се проверява може ли училището да направи всички задължителни разходи (минимални заплати и други възнаграждения, отопление, ток, вода и други консумативи) и какъв остатък се получава. Остатъците на сходни училища в една община, изчислени за един ученик, трябва да са съпоставими. В противен случай е налице предпоставка за значителни диспропорции във финансирането, и по-специално в заплатите на учителите. Защо едни училища могат да имат във вътрешните си правила 1.2 % за трудов стаж, а други не могат да определят повече от 1 %?

Училищните бюджети също трябва да са публични и достъпни за всички желаещи. Доколкото след осигуреното финансиране се очаква да бъде свършена работа, тоест постигнати образователни резултати, резултатите от НВО и ДЗИ за всяко училище, представени по подходящ начин, трябва да бъдат публични за обществото. А дали не е добре да се публикува реализацията на учениците от всяко училище, както при висшите учебни заведения?

Въвеждането на Закона за образователната реформа (1988 г.) и принципът на субсидиарност в Англия подтикнаха директорите и настоятелите да поискат сравнителна информация с цел съпоставяне – особено по отношение на финансирането на училищата. В отговор на това бе въведено последователно финансово отчетване. Училищата вече регистрират приходите и разходите си, като използват перата, както е показано в таблиците по-долу.

Приходи			
I 01	Фондове, делегирани от местната власт	I 02	Финансиране за ученици на възраст 16+ г.
I 03	Финансиране за специални образователни нужди	I 04	Финансиране за етнически малцинства
I 05	Ученическа премия	I 06	Други държавни субсидии
I 07	Други субсидии и плащания	I 08	Приходи от услуги и съоръжения
I 09	Приходи от кетъринг	I 10	Постъпления от застрахователни искове на учители
I 11	Постъпления от други застрахователни искове	I 12	Приходи от вноски за посещения
I 13	Дарения и доброволни фондове	I 15	Разширено финансиране за работа с учениците
I 16	Финансиране за работа с общността	I 17	Финансиране на съоръжения за работа с общността
I 18	Допълнителни субсидии за училища		

Разходи			
E 01	Учителски състав	E 02	Помощни учители
E 03	Служители, подпомагащи образователния процес	E 04	Помещения за персонал
E 05	Административни служители и чиновници	E 06	Кухненски персонал
E 07	Други служители	E 08	Непреки разходи за служители
E 09	Усъвършенстване и обучение	E 10	Застраховки за помощни учители
E 11	Застраховки за персонал	E 12	Поддръжка и подобрения на сгради
E 13	Поддръжка и облагородяване на игрища	E 14	Почистване и стопанисване
E 15	Вода и канализация	E 16	Електричество
E 17	Местни данъци	E 18	Други разходи за служители
E 19	Обучителни ресурси (без ИКТ)	E 20	ИКТ обучителни ресурси
E 21	Изпитни такси	E 22	Административни доставки
E 23	Други застрахователни премии	E 24	Специални съоръжения
E 25	Доставки за кухнята	E 26	Агенция за осигуряване на заместващи учители
E 27	Професионални услуги – учебна програма	E 28	Професионални услуги – други
E 29	Лихви по кредити	E 30	Пряко финансиране на приходи
E 31	Училищен персонал за работа с общността	E 32	Разходи за училищен персонал за работа с общността

Приходите и разходите се записват в този формат и се подават ежегодно към местните власти, където данните се обобщават за предучилищно образование, начални училища, средни училища и училища за ученици със специални нужди и се публикуват в раздела за училищни финанси на уебсайта на общините, където обществеността може подробно да се запознае с тях. Данните също се предоставят ежегодно на Департамента по образование, който разполага с инструмент за съпоставка (бенчмаркинг) на финансовите отчети на училищата. Директорите и настоятелствата могат да сравняват структурата на извършените разходи в своето училище с медианата за други подобни училища:

- с подобно местоположение – в Лондон или извън Лондон;
- с подобна големина – малки, средни или големи;
- с подобно ниво на социално слаби – ниско, средно или високо.

Този инструмент се използва само за сравнителен анализ.

Друг тип информация за съпоставка, която съществува в Англия, се отнася до подсигуриването на учители – със сигурност най-значителният елемент в разходите на всяко училище:

- брой ученици;
- брой учители;
- съотношение ученици – учители;
- брой преподавателски часове – мярка за времето, през което учителите действително преподават в час;
- среден брой ученици в групата.

В България съществува подобна счетоводна отчетност и публичност на разходите на училищата (на учителите се предоставя информация на всеки три месеца). Горещо препоръчваме обаче да се публикува подробна статистическа информация за бюджетите на училищата и подходящ анализ – те биха били много полезни на общините и директорите при формиране на съответни политики. Само чрез рутинното събиране, анализ и публикуване на структурата на приходите и разходите и въвеждането им в цикъла на обратната връзка може да се подобрят надеждността и валидността на формулите за финансиране.

Изводи

Липсата на задълбочен анализ и на статистически показатели, на които да се базират финансовите параметри, изкривява много системата за финансиране на средното образование. Финансовият инструмент не помага за повишаване на качествено образование. Увеличаването на групите общини и други козметични промени показват, че отговарящият за тази финансова структура отчита несъвършенството на принципа на разпределяне. Няма дейност, която да не се нуждае от задълбочен и анализ, и то на всички нива.

Този анализ трябва да е общодостъпен и да се приема с консенсус. Ако показателите, приети за анализ, са неправилно подбрани, също могат да доведат до сериозни изкривявания. Системата е необходимо да има икономическа обоснованост и обвързаност с динамични финансови инструменти, действащи в България и използвани в другите сфери (например минимална работна заплата, средностатистическа издръжка на човек или други подобни). И досега няма ясно разписани правила какво е делегирано на директорите и какво не е и от кого се поемат неделегираните разходи. Липсата на тарифи за образователни и административни услуги също натоварва бюджетите на училищата.

Не е преодолян страхът от закриване и реструктуриране на икономически неефективни и нецелесъобразно съществуващи училища. Нима това не бе една от целите на въвеждането на делегираните бюджети?

Дали финансирането на училищата в България е открит и прозрачен процес, е въпрос, на който системата не успява да отговори, тъй като на национално ниво тя не покрива на критерия за откритост и прозрачност; но на местно ниво до голяма степен успява. Що се отнася до това дали системата е надеждна и валидна, твърдението трябва да остане отворено или недоизказано. Данните, които са необходими за такова заключение, не са събрани в единен формат, анализирани централно, нито публикувани по начин, който да улеснява оценката и съпоставянето. Когато обаче системата на финансиране по формула се оценява по последния критерий – ефективност, води ли това до подобряване на качеството на предоставеното образование и стандартите за постиженията. Очевидно, не. В България липсва традиция за непрекъснато публикуване на добре структурирана информация за резултатите на учениците по училища, както и за влиянието на някои експерименти на МОН с образователната система. В това отношение Англия има прекрасен опит.

Препоръките към националноотговорните органи са прости и ясни:

– на всички нива на разпределяне на средства трябва да има справедливост и предвидимост;

– системата на финансиране трябва да помага за постигане целите на образованието;

– необходимо е да се води постоянна дискусия по всяка част от правилата за финансиране.

В статията е използвана информация от учебния материал за директори на училища, подготвен от МОН по проекта „Подпомагане въвеждането на делегирани бюджети“ за семинар за обучение на директори на тема „Управление на делегирания бюджет на училището“.

THE SYSTEM OF DELEGATED BUDGETS IN SECONDARY EDUCATION – FAIRNESS AND PREDICTABILITY

Abstract. This article aims to analyse the system of financing of secondary education in Bulgaria. The advantages and disadvantages of the present way of distribution of funds at all levels are listed. The point of view of Phil Budgell – a school inspector and educational consultant with extensive experience from England is also presented. Great Britain has a rich tradition in education, especially in devolution authority and financial control, openness and transparency. The outside look allows a greater objectivity of analysis and recommendations. An opinion of a number of leading principals in our country and the British methodology of assessment has also been taken under consideration.

✉ **Dr. Ivaylo Staribratov**
High School of Mathematics
11, Chemshir Str.
4000 Plovdiv, Bulgaria
E-mail: ivostar@abv.bg

✉ **Mr. Mitko Kunchev**
High School of Mathematics
18, Ivan Vazov Str.
7000 Ruse, Bulgaria
E-mail: direktor@mg-babatonka.bg

✉ **Mr. Phil Budgell**
Education Leadership Consultancy
68, Kensington Drive
Sheffield S10 4NF, UK
E-mail: phil.budgell@educationleadership.co.uk

Темата:

ОЦЕНЯВАНЕТО
в училищното образование



ЕДИН ПРОЕКТ НА НАЦИОНАЛНО ИЗДАТЕЛСТВО „АЗ БУКИ“ И ЦЕНТЪР ЗА КОНТРОЛ И ОЦЕНКА НА КАЧЕСТВОТО НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

В българската образователна система все още липсват адекватни методи и подходящ инструментариум за оценяване, които да измерват не само получени теоретични знания, но и придобити практически умения, формирани ценности и нагласи.

Национално издателство „Аз Буки“ стартира в началото на 2013 г. амбициозна програма за подготовка и публикуване на поредица от разработки, свързани с оценяването в училищното образование. Програмата се реализира съвместно с Центъра за контрол и оценка на качеството на училищното образование към Министерството на образованието и науката. Включени са текстове за вътрешно и външно оценяване, предназначени за учители, образователни експерти и всички, ангажирани с проблематиката.

За трета поредна година всяка от книжките на сп. „Стратегии на образователната и научната политика“ съдържа анализи от научни изследвания на международни и български автори и екипи, ангажирани в сферата на училищното оценяване, както и тенденции в развитието на оценяването в световен мащаб. Публикуват се данни и изводи, свързани с участието на българските ученици в международни сравнителни оценявания (Програма за международно оценяване на учениците – PISA, Международно изследване на уменията за четене на учениците – PIRLS, Международно изследване на гражданското образование – ICCS, Европейско изследване на чуждоезиковите компетентности – ESLC, Международно изследване за преподаване и учене – TALIS, Международно изследване на уменията по математика и природни науки – TIMSS).