

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ
БРОЙ 2
2015

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION
VOLUME 2
2015

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД УПРАВЛЕНИЕТО НА УЧИЛИЩНИТЕ ФИНАНСИ В УСЛОВИЯТА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И КОНКУРЕНЦИЯ

ЙОНКА ПЪРВАНОВА

*Yonka Parvanova. CHALLENGES IN SCHOOL FINANCE MANAGEMENT WITHIN IN
WITIN DECENTRALIZATION AND COMPETION CONDITIONS*

Резюме: В статията са очертани особеностите на управлението на училищните финанси в условията на децентрализация на управлението на образователната система и навлизането на конкуренция между училищата през погледа на учители, директори и родители. Процесите по прехвърляне на правомощия от централната към местната власт и, респективно, към училището и обвързването на неговото финансиране с броя на учениците създават специфичен микс от външни и вътрешни фактори, които обуславят възникването на редица предизвикателства за финансовия мениджмънт на училището. Тези предизвикателства са свързани с намирането на баланс между натиска за осигуряване на достатъчен бюджет за училището и условията за качествено реализиране на учебно-възпитателния процес, а тяхното решаване поставя на дневен ред множество въпроси за цялостната концепция относно финансирането на средното образование у нас.

Abstract: The article presents some specifics of school finances within the decentralizations and competitions in school education system, seen through the eyes of teachers, school head teachers and parents. Processes of shifting responsibilities for education governance from national to local and school level and the connection between school finances and the number of students create a specific mixture of internal and external factors that determine the emergence of some challenges in school finance management. Those challenges are mainly related with managers' struggles to balance between the pressure to provide sufficient school budget and to ensure some basic conditions for quality education. The way those challenges are coped with raises some concerning questions regarding the main technology of financing of school education in Bulgaria.

Ключови думи: училищни финанси; делегиран бюджет; управление на училищните финанси.

Key words: school finances; delegated budget, management of school finances;

Развитието и трансформациите в системата на училищното и предучилищното образование в България в последното десетилетие оказаха съществено влияние върху основите на организацията и управлението на училището. Процесите на финансова и административна децентрализация, както и навлизането на конкуренцията в до този момент защитената от пазарни механизми образователната система, поставиха пред училищната организация предизвикателства от нов тип, с които тя трябва да се справя. Автономията във вземането на управленски решения в различни области от училищната дейност изправи директорите на държавните и общински училища пред необходимостта да преосмислят както начина, по който възприемат училищната организация, така и подходите и принципите на нейното управление. От друга страна, развитието на системата на делегирани бюджети, чрез които основният механизъм на финансиране пряко обвързва училищните финанси с броя на учениците, съществено промени позицията на училището и отношенията му както с другите училища, така и с родители, ученици и по-широката общност като цяло. Конкуренцията постави училището в ролята на икономически активен субект на пазара на образователни услуги, който трябва да се бори за вниманието на настоящите и потенциални потребители на предлагания от него продукт, ако иска да оцелее и да се развива. Всички тези процеси преобърнаха и нагласата към финансирането на училищното образование и на училището, като то вече не може да си позволи да бъде пасивно и да очаква субсидия от публичните средства, независимо как работи, с какво и как привлича своите ученици и какви резултати постига. Тези реформи доведоха и до промяна в очакванията към управлението на училищните финанси. Те вече не са просто инструмент за осигуряване на образователния процес, а все повече се превръщат в пряка функция на способността на училището да оптимизира своята дейност по начин, който да осигури качествено изпълнение на неговите основни задачи в конкурентна среда.

Всички тези процеси поставиха редица предизвикателства в управлението на училищните финанси. Някои от тях са детерминирани от новите условия, в които училището функционира, други – от неизбежния конфликт между различни подходи и разбирания за образованието, за неговата роля и значимост и за подходите към неговото управление като цяло. За намирането на оптимални пътища и механизми за разрешаването на тези предизвикателства и за осигуряването на качествени модели за управление на училищните финанси е необходимо на първо място те да бъдат ясно дефинирани и анализирани, както в теоретичен, така и в практико - приложен контекст.

Децентрализация, конкуренция и училищни финанси

Децентрализацията навлиза все по-активно в структурата и функционирането на различни сфери от публичното управление. Стремещът към реконструи-

ране на правителството от йерархичен, бюрократичен механизъм в мениджмънт „отгоре-надолу“ поставя взаимоотношенията между различни нива на управление на съвсем различна основа, отличаваща се с участие, сътрудничество, прозрачност и засилена отговорност (по Faguet, J.P., 2011).

Децентрализацията представлява „процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за (*тяхното – бел. моя*) упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление“ (Актуализирана стратегия за децентрализация 2006-2015: 5). В контекста на образователната сфера, децентрализацията, според Г. Цоков, представлява „...стратегия за образователна промяна, при която се прехвърлят управленски функции и отговорности от централното към по-ниските управленски равнища на образователната система.“ (Цоков, Г. 2001 (а): 71). Същевременно, децентрализацията не може и не бива да се възприема единствено като „трансфер“ на правомощия, ресурси или автономност от едни на други нива на управление. Децентрализацията представлява доближаване на управлението до лицата, имащи отношение към съответния сектор, посредством ясни правила на структуриране на управленските субекти и на разпределение на управленските функции между тях, така че да се осигури оптимална ефективност на управленската система като цяло. В контекста на управлението на образователната система **„процесът на децентрализация би следвало да се възприема не просто като прехвърляне на правомощия и ресурси от централната към регионалната и местната власт (респективно – към училището), а по-скоро като осигуряване на оптимални възможности, посредством адекватни законови и административни механизми, за участие на широк кръг от заинтересовани лица във вземането на решения по различни въпроси, касаещи образованието, училището и тяхното управление“** (Първанова, Й. 2015: 42). Основната цел на този процес би следвало да е доближаване на процеса на вземане на решения до лицата и субектите, които имат най - пряк интерес в съответната сфера и които биха могли най - точно и адекватно да преценят нуждата от определени услуги и начина, по който те да се организират и управляват. В този контекст е и целта на децентрализацията, протичаща в различни сфери от публичното управление у нас, а именно: „Оптимално разпределение на правомощия и ресурси между различните нива на управление за предоставяне на по-качествени услуги на гражданите.“ (Актуализирана стратегия за децентрализация 2006-2015: с. 9).

Предоставянето на училищно образование като публична услуга в настоящите условия у нас остава прерогатив на държавата. В системата на училищното образование, децентрализацията се реализира чрез веригата на делегирането: управляващите субекти „запазват определени отговорности и.....делегират някои от своите компетенции за вземане на решения на по-ниски нива“ (Децентрализация на училищното образование в България, 2009: 34). Държавата делеги-

ра част от своите правомощия на местната власт, а тя делегира част от тях на директорите на училищата.“ (Първанова, Й, 2015: 80).

Един от най-видимите резултати от децентрализацията в образователната сфера е **засилената автономност на училището** във вземането на решения в различни области и свързаната с нея **повишена отговорност** за постигнатите резултати. Децентрализацията, провокирана от нуждата от демократизация на управлението и по-ефективно изразходване на публичните ресурси, в образователната сфера придобива и специфичното измерение за постигане на по-високо качество на образованието. Все повече училищната автономия се разглежда като необходимо средство за оптимизиране на училищната система не само и не толкова с цел „отварянето“ ѝ към общността, а по-скоро с фокус към възможностите на автономното училище да осигури оптималното използване на наличните ресурси и да постигне по-добри резултати от своята дейност.

Успоредно с процесите по децентрализация на управлението на образованието и увеличаване автономността на училището, в системата на училищното и предучилищното образование у нас се поставя и въпросът за прилагане на механизъм, който да стимулира училищата към по-активно възприемане на отговорността за постигнатите резултати от образователния процес. Като изходна концепция за реализирането на такъв механизъм се възприема идеята за наличие на **конкуренция**, която ще въздейства стимулиращо и ще провокира училищата да излязат от сигурната позиция, която заемат до момента и в която финансовата им стабилност не зависи от техните конкретни усилия и постигнати резултати. Постигането на този стимулиращ ефект е и основния резултат, търсен от въвеждането на някои пазарни механизми в образователния сектор.

Най-често, като основоположник на идеята за пазарна реформа в публичното образование се сочи Милтън Фрийдман (Milton Freidman) и неговият труд „Капитализъм и свобода“ от 1962 г. Той „използва училищата, за да илюстрира своето базисно вярване, че нерегулираните (от държавата – бел. моя) пазарни сили на предлагане и търсене могат да се справят по-добре от регулираната правителствена политика за удовлетворяване на нуждите на обществото“ (Henig, J. R., 1994: 59). Разглеждайки образованието като специфичен вид „публично благо“, Фрийдман признава необходимостта от държавно финансиране и регулация на образованието, но залага на засилена възможност за рационален избор на потребителя на това благо на доставчик на образование. Правейки отчетливо разграничение между „държавно финансиране“ и „държавно доставяне“ на образованието като публично благо, Фрийдман признава необходимостта от вливането на публични средства в образователната сфера, но залага на пазарните механизми при доставката на образователните услуги – конкуренцията и свободния избор. В последващите години се появяват множество гледни точки „за“ и „против“ възприемането на такъв подход към публичното образование, а формите, под които той се реализира в различни държави, са обусловени от

образователните традиции, търсените ефекти и политическите виждания за устройството и ръководството на обществото в социално-икономически план.

Независимост от формата, търсения ефект и основанията за подобна политика в образователната сфера, концепцията за създаване на конкуренция в публичното образование се обосновава чрез някои фундаментални презумпции, които представляват своеобразен микс от икономически концепции, стремеж към доближаване на училището до основните потребители на неговите услуги и вяра в свободата на избор, който е резултат от рационално поведение на индивида. Обобщение на тези презумпции правят Н. Walbergи J. Bast в техния анализ за проектите на пазарния подход в образованието (Walberg&Bast, 2001: 15-18). Стъпвайки на теорията за публичния (обществения) избор, която използва икономически методи за изучаване на политическите и социалните институции, и на поведението на индивидите в условия на предварително зададени социални правила, те описват няколко основни твърдения, имащи отношение към образованието, монопола, пазара и към поведението на субектите в образователния сектор като цяло. В обобщен вид, тези твърдения могат да бъдат сведени до следните презумпции:

- Наличието на конкуренция между училищата ще повиши тяхната ефективност и респективно, постиженията на учениците като цяло.
- Свободата на избор на училище и отговорността му към родителите, които тя води след себе си, ще доближи училището до очакванията и нуждите на основните потребители на образователните услуги.
- Съчетанието от свободен избор и конкуренция в образователната система ще оптимизира нейната рентабилност и ще повиши нейната ефективност, като същевременно ще подобри ефикасността ѝ по отношение получени резултати спрямо вложени ресурси. Наличието на конкуренция между училищата ще повиши тяхната ефективност и, респективно, постиженията на учениците като цяло (Първанова, Й. 2015: 71).

Независимо от плюсовете и минусите на подобен тип организация и функциониране на образователната система, основният аргумент за навлизането на пазарните механизми и, най-вече- конкуренцията, в нея е свързана именно с осигуряването на две основни цели:

- Доближаване на училищното образование до нагласите, очакванията и желанията на родители и ученици чрез свободен избор на училище;
- Засилване на пряката отговорност на училището за постигнатите резултати чрез обвързване на неговото финансиране със свободния избор, който ще бъде естествен резултат от предпочитането на по-качествено и по-адекватно на очакванията на родители и ученици образование.

В контекста на реформите, насочени към децентрализация на управлението на образованието у нас в последното десетилетие, въпросите за автономността и отговорност на училището намират своите отговори именно в концепцията за въвеждането на механизмите на търсене и предлагане в сферата на публичното образование. По този начин се достига до идеята не само за осигуряване на свободен избор на училище, но и за създаване на конкуренция между училищата, пряко обвързана с техния финансов статут. **Като резултат се създава механизмът на делегираните бюджети, който съществено променя цялостния подход към финансирането на училищата и към управлението на училищния бюджет.**

Делегираният бюджет представлява специфична технология за финансиране в системата на училищното и предучилищното образование, която съчетава в себе си децентрализацията в управлението и пазарните механизми на търсене и предлагане. Основната идея, залегнала в този механизъм, е създаването на пряка връзка между финансирането на училището и качеството на образование, което то предлага. В настоящия си вид, това качество се разглежда единствено като функция на броя на учениците в училището, който, от своя страна, се възприема като резултат от свободния избор. Действащата презумпция в този подход е идеята, че при наличието на свободен избор, родителите и учениците естествено се насочват към училище, което предлага високо качество на образованието, съобразено с техните потребности, нагласи и очаквания. По - високият брой ученици в училището съответно води до наличие на по - висок бюджет, тъй като основният принцип за определяне финансирането на всяко едно училище е „парите следват ученика“. По този начин, пазарните механизми на търсене и предлагане, прилагани във други стопански сектори, се реализират в образователната сфера, съществено променяйки начина на функциониране на училището, особено по отношение на неговото финансиране и управление на училищния бюджет.

Делегираният бюджет е „бюджет на второстепенен или от по-ниска степен разпоредител с бюджет, за който правото за промени в разходите е предоставено на съответния разпоредител с бюджет по силата или въз основа на закон“ (§1, т. 10 от допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси). Съгласно Закона за народната просвета (чл. 41б) и Закона за училищното и предучилищното образование, който ще го замени от август 2016 г. (чл. 289) държавните и общински училища прилагат система на делегиран бюджет, която дава право на директора на второстепен разпоредител. В зависимост от това дали училището е държавно или общинско, негов принципал и, съответно, първостепен разпоредител с бюджет, е Министерството на образованието (или друго министерство) или общината. Средствата за издръжка на дейностите в системата на училищното образование се осигуряват от държавния и общинските бюджети, европейски фондове и други източници. Държавният бюджет осигурява финансирането на

дейности, които са обект на държавна политика. Образованието, като делегирана държавна дейност, е обект на такава политика и основните средства за издръжка на училищата и други образователни структури, идват именно републиканския бюджет. Тези средства се разпределят между бюджетите на първостепенните разпоредители въз основа на броя на децата и учениците и на стандарт за дете и ученик, определен с акт на Министерски съвет. Този стандарт определя размера на средствата за конкретна дейност за едно дете или ученик за съответната година (фискална).

Първостепенните разпоредители разпределят средствата, получени за всяка дейност между училищата на базата на формула за съответната дейност. Във формулата, по закон, се съдържат основни и допълнителни компоненти. Основните компоненти са броя на учениците и единния разходен стандарт, като първостепенните разпоредители са задължени да разпределят между училищата не по-малко от 80% от средствата по единни разходни стандарти въз основа на броя на учениците в училището. Оставащите до 20% те могат да разпределят по т.нар. допълнителни компоненти, които всеки първостепенен разпоредител определя съобразно спецификите на образователната структура, обективни географски, демографски, инфраструктурни и други показатели, които определят различия в издръжката на едно дете в различни училища (Закон за народната просвета, чл. 41а, ал.4; Закон за училищното и предучилищното образование, чл. 282, ал. 8).

Така конституираната и функционираща в последните 7-8 години система на делегирани бюджети в училищното образование ясно постановява и основния принцип на финансиране на училището, а именно: в зависимост от бройката на учениците в него (Приложение 1). Макар училището да получава и добавки за различни дейности, които се финансират извън единните разходни стандарти, основната част от неговия бюджет се формира именно на базата на броя на учениците. **Така системата на делегираните бюджети пряко обвързва финансирането на училището с броя на привлечени ученици, който, според пазарните механизми и концепции, е в правопрпорционална зависимост от качеството на предлаганото в него образование.** Този механизъм, заедно с правомощията, дадени на директора на училището в управлението на училищния бюджет, реално превръщат училищните финанси в област от особено значим интерес за училищното ръководство, като успоредно с това поставя пред директорите редица предизвикателства.

Основни предизвикателства пред управлението на училищните финанси

Поставянето на училището в позицията на активен субект на пазара на образователни услуги и обвързването на неговото финансиране с броя на учениците е водещ принцип в училищното образование у нас вече осем години. Съ-

щевременно, противоречията и дебатите около механизма „парите следват ученика“ не стихват. Прилагането на икономическа логика в специфичната образователна сфера често предизвиква негативизъм и не се приема еднозначно от работещите в училище и от обществото като цяло. Това, от своя страна, поставя под съмнение ефекта от практическото прилагане на концепцията на делегирания бюджет и основните цели, които той преследва – повишаване на качеството на образование и оптимизиране на изразходването на публичните средства чрез осигуряване на автономност и отговорност на училището за постигнатите резултати.

В изследване за проблемите и перспективите пред управлението на училището, проведено през 2012 г. сред 427 лица, ясно се откроява мнението, че финансирането на училището не би следвало да се реализира на базата на принципа „парите следват ученика“ (Таблица 1)

Таблица 1

| Смятате ли, че училището трябва да се финансира спрямо броя на учениците в него, каквато е практиката в момента (принципът „парите следват ученика“)? | | | | |
|---|-------|---------------|-----------|---------|
| | общо | неспециалисти | директори | учители |
| N | 427 | 205 | 91 | 131 |
| Да, това стимулира конкуренцията и съответно повишава качеството на предлаганото обучение | 21,9% | 25,9% | 24,2% | 13,0% |
| Не, мисля, че това по-скоро пречи на училището да организира ефективно дейността си, тъй като се стреми да има повече ученици, независимо какво образование може да предложи | 71,1% | 65,4% | 69,2% | 82,4% |
| Друго (моля, посочете в полето под въпроса) | 4,1% | 3,4% | 5,5% | 3,8% |
| Не мога да преценя | 3,0% | 5,4% | 1,1% | 0,8% |

Ясно се откроява силно негативното мнение на учителите, които в допълнителните свободни отговори посочват и някои от най-често срещаните проблеми, които възникват в училище в следствие на тази политика: училището, респективно – учителите, се чувстват принудени да снижат критериите и изискванията в провеждането на учебно-възпитателния процес и в оценяването на учениците; налице е завишена готовност за компромиси и отстъпки по въпроси, свързани с дисциплината; често училището приема голям брой ученици, без да има възможност да осигури оптимални условия за тяхното обучение и възпитание; учениците се превръщат в „купчина банкноти“. Към тези аргументи „против“ системата на делегирания бюджет, директорите добавят и някои чисто управленски проблеми: наличие на разходи, които не зависят от броя на учениците и които формулата за преразпределение, изработвана от първостепенния распоредител, не може да компенсира в достатъчна степен; създаване на порочни практики като „записване на мъртви души“, които да увеличат училищния бюджет, без реално да посещават училище (особено в малките населени места); на-

товарване на капацитета на училищата в следствие стремежа за записване на повече ученици, което затруднява качествено организиране на учебно-възпитателния процес; липсата на диференциране в стандартите и нормите по отношение на специфики на учениците като етнически състав и социално-икономически статут; липсата на реални критерии за качеството на образованието, обвързано с резултатите на учениците и на училището като цяло, на базата на които да се определя финансирането на училището. Неспециалистите подкрепят като цяло изказаните твърдения, а някои от тях дори определят делегираните бюджети като „най-голямата грешка в образованието“.

Така представените данни ясно показват, че осем години след въвеждането на делегираните бюджети в образователната система, тяхната чисто икономическа логика не се възприема добре и от работещите в училище, и от общността. Макар между 13% и 26% да подкрепят и приемат финансирането на брой ученик като фактор за стимулиране на конкуренцията и повишаване на качеството на образование, негативните мнения и нагласи са доста повече. Този негативизъм ясно индикира наличие на неудовлетвореност на настоящата ситуация и показва някои реални проблеми в прилагането на делегирания бюджет в училище, особено що се отнася до основния му принцип „парите следват ученика“. Прехвърлянето единствено към училището на пряката отговорност за привличане на ученици реално стимулира конкуренция, която обаче се проявява под форми, които насят сериозни вреди на стремежа към повишаване на качеството на образование.

В тази амбивалентна ситуация се очертават и някои от **основните предизвикателства** пред директора в управлението на училищния бюджет, а именно:

- ✓ **Балансиране между оптималната организация на учебно-възпитателния процес и привличането на достатъчно на брой ученици**, които да осигурят пълноценен и адекватен на нуждите на училището бюджет.
- ✓ **Балансиране между оптималната реализация на учебно-възпитателния процес** по отношение на образователните цели, методите на обучение, изисквания пред учениците в учебната работа и в дисциплината, от една страна, **и задържането на учениците** в училището, от друга, така че да не се наруши финансовия баланс и вътрешноорганизационната структура на училището.
- ✓ **Постигане на ефикасност в планирането и изразходването на финансите на училището** в съответствие с поставените образователни цели и нуждите на училищната организация, като се осигури качество на образование и, съответно, висока удовлетвореност на учители, родители и ученици от цялостната дейност на училището.

Всяко едно от тези предизвикателства в управлението на училищните финанси има своите специфични измерения, които често зависят от характеристиките на училището, от мястото, което то заема в общността, от специфични демографски, етнически и социално-икономически характеристики на региона, в който функционира. Въпреки спецификите, обаче, тези предизвикателства поставят пред директорите на всяко едно училище общи проблеми що се отнася до качествения мениджмънт на училищните финанси.

От една страна, **постигането на баланс между организацията на учебно-възпитателния процес и привличането на повече ученици** поставя пред директора въпроси, свързани с пълняемостта на паралелките, с оптимално използване на материално-техническата база и капацитет на училището и, респективно, с определянето на числеността на педагогическия персонал. Постигането на такъв баланс за някои училища е невъзможно, а за други – нежелано. Наличието на демографски срив в определени региони от страната и липсата на лица в училищна възраст, на практика предопределят неефективна организация на училищната дейност и водят или до наличието на слети паралелки, или до формирането на паралелки с минимален брой ученици, които, обаче изискват съответния човешки ресурс за реализирането на учебно-възпитателния процес. От друга страна, училищата, които успяват да привлекат повече ученици се изправят пред противоположен проблем – в стремежа си да задържат тази висока бройка (отново с цел осигуряване на висок бюджет), те увеличават пълняемостта на паралелките или организират повече паралелки, често без да се отчита капацитета и възможностите на материално-техническата база и човешкия ресурс, с който училището разполага. Понякога, постигането на баланс между организацията на дейността на училището и привличането на повече ученици налага освобождаването на преподаватели от длъжност, което повечето директори се стремят да избегнат, отново чрез неефективна организация на учебно-възпитателната дейност, като се създават училищни учебни планове със задължително и свободно избираеми предмети, които да осигурят преподавателска натовареност на колегите, застрашени от освобождаване.

Често подобни подходи за „спасяване“ на ситуацията се отразяват негативно на качеството на образователните дейности, не допринасят за оптимизиране работата на училището и като цяло, не подкрепят постигането на образователните цели, които са поставени пред училището. Въпреки това, тяхното използване е напълно разбираемо с оглед на факта, че финансирането се определя единствено от „бройката“, без реално да се отчита качеството на работа в специфичния контекст, в който училището функционира. Макар в последните години данните за резултатите на учениците на национално външно оценяване и държавни зрелостни изпити да са публични и често да служат на родители и ученици като основен ориентир при избора на училище, налице са и други фактори,

които „привличат“ или „отблъскват“ потенциалните потребители на образователните услуги от едно или друго училище. Фактори от външната среда често влияят върху този процес в много голяма степен, а прилагането на специфични маркетингови стратегии от различни училища, все повече доближават процеса на избор на училище до избора на стандартен продукт. В такава ситуация, постигането на баланс между организацията на учебно-възпитателния процес и привличането на ученици в училището трудно може да бъде решено единствено и само от директора, без подкрепата като на педагогическия колектив, така и на общността и на принципала на училището.

Подобно е и положението по отношение на баланса между **оптималната реализация на учебно-възпитателния процес** по отношение на образователните цели, методите на обучение, изисквания пред учениците в учебната работа и в дисциплината, от една страна, и **задържането на учениците** в училището, от друга. И тук, както и в първия случай, действат подобни механизми, в които директора и учителите са поставени в ситуация на избор между чисто педагогическите принципи и финансовият натиск с цел оцеляването и/или развитието на училището. В този случай натискът се усеща най-силно именно от педагогическия състав. Учителите, разбирайки принципите на финансиране на училището, и подчинявайки се на нормалния човешки стремеж за запазване на работното място и/или осигуряване на по-високо заплащане на труда, се чувстват притиснати между своите концепции и схващания за същността на протичане и очакваните резултати от ученето, от една страна, и необходимостта от „отстъпки“ в определени аспекти именно с цел да се задържи ученика в училище. Такъв тип нагласа често се усеща в определени училища и, явно или не, се подкрепя и стимулира от директора именно с цел поддържане на бройката на учениците, независимо от реалните резултати, които се постигат в тяхното обучение. В такива ситуации се появяват и конфликти между учителите/училището и родителите/учениците. Механизмът на свободен избор на училище и свързаният с него принцип „парите следват ученика“ се използват за оказване на натиск, а страхът, че ученикът може да бъде „загубен“, а заедно с него ще бъдат загубени и средствата, които той носи на училището или ще се наложи разформироване на паралелка, обуславят „смекчаването“ на критериите за оценяване, реакцията при дисциплинарни проблеми или изискванията към учениците като цяло. Тези „отстъпки“ в качествено реализиране на учебно-възпитателния процес неизбежно се отразяват върху крайния резултат, който училището постига по отношение образованието, което предлага. И тук водещият принцип в действията на ръководните кадри и учителите, е именно осигуряването на достатъчно и/или адекватно на очакванията и нуждите на училището финансиране, което зависи основно от бройката на учениците. Училищата, които традиционно имат висок наплив на ученици, често са в по-добра позиция в това отношение и могат, чрез ефективни комуника-

ционни стратегии, да привлекат ученици, които са склонни да се приобщят полесно към високите изисквания, темповете на обучение и правилата и реда в училище. От друга страна, училищата, при които всеки един ученик (и парите, които той носи) може да „подобри“ или да „влоши“ ситуацията на училището, попадат в кръговрата на занижени стандарти на обучение и дисциплина, репродуциращи се често и в нагласите и очакванията на родителите и учениците, които ги избират. Справянето с този проблем изисква специфични ръководни умения у директора, свързани със способността за пълноценна комуникация, ясно определяне на политиката и процедурите на действие в училище и готовност да се търсят подходи за задържане на учениците в училище чрез осигуряване на допълнителна подкрепа, а не чрез отстъпки и снижаване на качеството на образование.

Третото, и не по-малко важно, предизвикателство пред управлението на училищните финанси, е **постигането на ефикасност в планирането и изразходването на финансите на училището** в съответствие с поставените образователни цели и нуждите на училищната организация, като същевременно се осигури качество на образование и, съответно, висока удовлетвореност на учители, родители и ученици от цялостната дейност на училището. Като бюджетна организация, която се финансира с публични средства, училището следва да управлява бюджета си, спазвайки принципите, заложи в Закона за публичните финанси (чл. 20), а именно: всеобхватност, отчетност и отговорност, адекватност, икономичност, ефикасност, ефективност, прозрачност, устойчивост и законосъобразност. Сред тях, принципите за ефективност и ефикасност са от ключово значение в контекста на основните цели на децентрализацията и въвеждането на делегираните бюджети. Докато ефективността е свързана със степента на постигане целите на организацията при съпоставяне на действителните и очакваните резултати, то ефикасността се отнася до постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на бюджетните организации (т. 5 и т. 6, чл. 20 от Закона за публични финанси). Ефикасността се определя от това какъв резултат е постигнат с единица ресурс или на каква цена е постигнат съответния резултат. Призивите за увеличаване на средствата, вложени за образование у нас са напълно разбираеми с оглед ниския процент, отделян за образование от брутният вътрешен продукт на страната – едва 3,5%, като средното за страните-членки на Европейския съюз е 5%¹. Вложването на повече ресурси, обаче, без да се търси тяхното ефикасно изразходване, не би оказало желаните ефект, а по-скоро би увеличило публичните разходи за

¹[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2012_\(%25_of_GDP\).png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2012_(%25_of_GDP).png)

образование и би провокирало негативизъм към училището като „усвояващо“ средствата без наличие на качествени резултати, които да покаже.

Ефикасното изразходване на училищните финанси е в пряка връзка с поставените цели и с обективни факти и обстоятелства, които определят нивото на разходи на училището. Част от тези обстоятелства са свързани с вътрешно училищната организация на дейността, други са реално поставени пред училището и то трудно може да ги промени (например – вида на материалната база и разходите за нейното поддържане). Ефикасното изразходване на училищните финанси се отнася до постигането на оптимални резултати на, образно казано, възможно най-ниска цена. Противоположно на общоприетото схващане, това не означава ограничаване на разходите, а качествено оптимизиране на цялостната дейност на училището така, че с наличните средства да се постига възможно най-висок резултат, който съответно да рефлектира в цялостната удовлетвореност на училищната общност, включително и по отношение на начина, по който финансите на училището се управляват.

В контекста на изследване на ефективността на съвременното училище, проведено през 2013 г.², въпросът за това в каква степен училището изразходва ефикасно своите финансови и материални ресурси очерта притеснителна картина (Таблица 2).

Таблица 2

| В каква степен, според Вас, вашето училище изразходва ефикасно финансовите ресурси? | директори | учители | родители |
|---|------------|------------|------------|
| N | 112 | 125 | 115 |
| ниска степен | | 17,6% | 11,3% |
| средна степен | 12,5% | 36,8% | 20,0% |
| висока степен | 87,5% | 40,8% | 24,3% |
| не мога да отговоря защото нямам информация | | 4,0% | 34,8% |
| нямам мнение/не мога да преценя | | 0,8% | 9,6% |

Докато директорите са безапелационни в мнението си, че в управляваното от тях училище финансовите ресурси се изразходват ефикасно във висока степен, то при учителите този дял е малко под 41 %. Според 36,8 % от тях, ефикасността в управлението на финансите е в средната степен, а 17,6 % я считат за ниска. Мненията на директорите и учителите се разминават по този параметър, а наличието на 4 %, които не могат да дадат отговор на въпроса, тъй като нямат информация говори, че процесите по планиране и реализиране на училищния бюджет или не са част от вътрешноорганизационната комуникация, или информацията не е била достатъчно ясно представена. Все пак, може да се каже, че за работещите в училище, в значителна степен финансовите ресурси се

²Изследването е проведено сред 112 директори, 125 учители и 115 родители. Изследването включва държавни и общински училища.

изразходват относително ефикасно (във висока или в средна степен). Това показва, че независимо от въпросите и предизвикателствата, съпътстващи системата на делегираните бюджети, училищата (според оценката на работещите в тях), успяват да управляват ефикасно своите финанси. Стои въпросът за това как точно педагогическите и ръководните кадри възприемат понятието „ефикасно“ и в каква степен неговия смисъл е, пряко или косвено, оцветен от удовлетворяването на интересите на отделни групи относно разпределението на училищния бюджет.

Същевременно, най-висок процент сред родителите (34,8 %) споделят, че не могат да отговорят на въпроса, тъй като не разполагат с достатъчно информация, а почти 10 % не са в състояние да преценят дали училището, в което учи детето им изразходва ефикасно своите финансови ресурси. Тази липса на информация и на категорично мнение ясно сочи, че у родителската общност е налице недостатъчен досег със специфичните въпроси на училищните финанси и начина, по който те осигуряват функционирането на училището. Това, от своя страна, води до невъзможност на родителите адекватно да оценят финансовите въпроси, пред които училището е изправено. Макар 24 % от тях да считат, че училището, в което учи тяхното дете, изразходва бюджета си ефикасно във висока степен, а 20 % - в средна степен, делът на непознаващите финансовите параметри на училищния мениджмънт буди сериозни притеснения.

Постигането на ефикасно управление на училищните финанси е пряко свързано с уменията на директора пълноценно да планира цялостната организация на дейността на училището при отчитане на наличните и потенциални финансови ресурси, с които ще разполага. В този процес, балансирането между качеството на образование, обективните възможности на училището и параметрите на неговия бюджет са от ключово значение. Разпределянето на финансовите постъпления по различните разходни пера, които училището има, би следвало да е подчинено на образователните цели, да осигурява реализирането на учебния план и да мотивира педагогическите кадри за ефективно и качествено изпълнение на задълженията. Справянето с предизвикателствата, пред които директора се изправя в постигането на тази ефикасност, е свързано с придобиването на умения за финансов мениджмънт и с наличието на ясни стратегически цели за развитието на училищната организация и за повишаване на качеството на образование.

Така посочените основни предизвикателства в управлението на училищните финанси поставят на преден план и въпроса за автономността на училището в разпореждането с неговия бюджет. В ситуация, в която отговорността на училището за постигнатите резултати (дори и възприемани като бройка ученици) е пряко обвързана с финансовите постъпления в училище, свободата и правомощията на училището да управлява относително самостоятелно тези постъпления

е от ключово значение. Към момента директорите възприемат автономността на училището в този план като относително висока, с равни дялове определящи я като частична и пълна автономност (Първанова, Й. 2015: 346). И директори, и учители, и родители в голямата си част считат, че за да бъде училището ефективно в своята дейност, то трябва да може да взема самостоятелни решения по отношение планирането и изразходването на бюджета (таблица 3), т.е. да има висока степен на автономност в областта на финансовия мениджмънт.

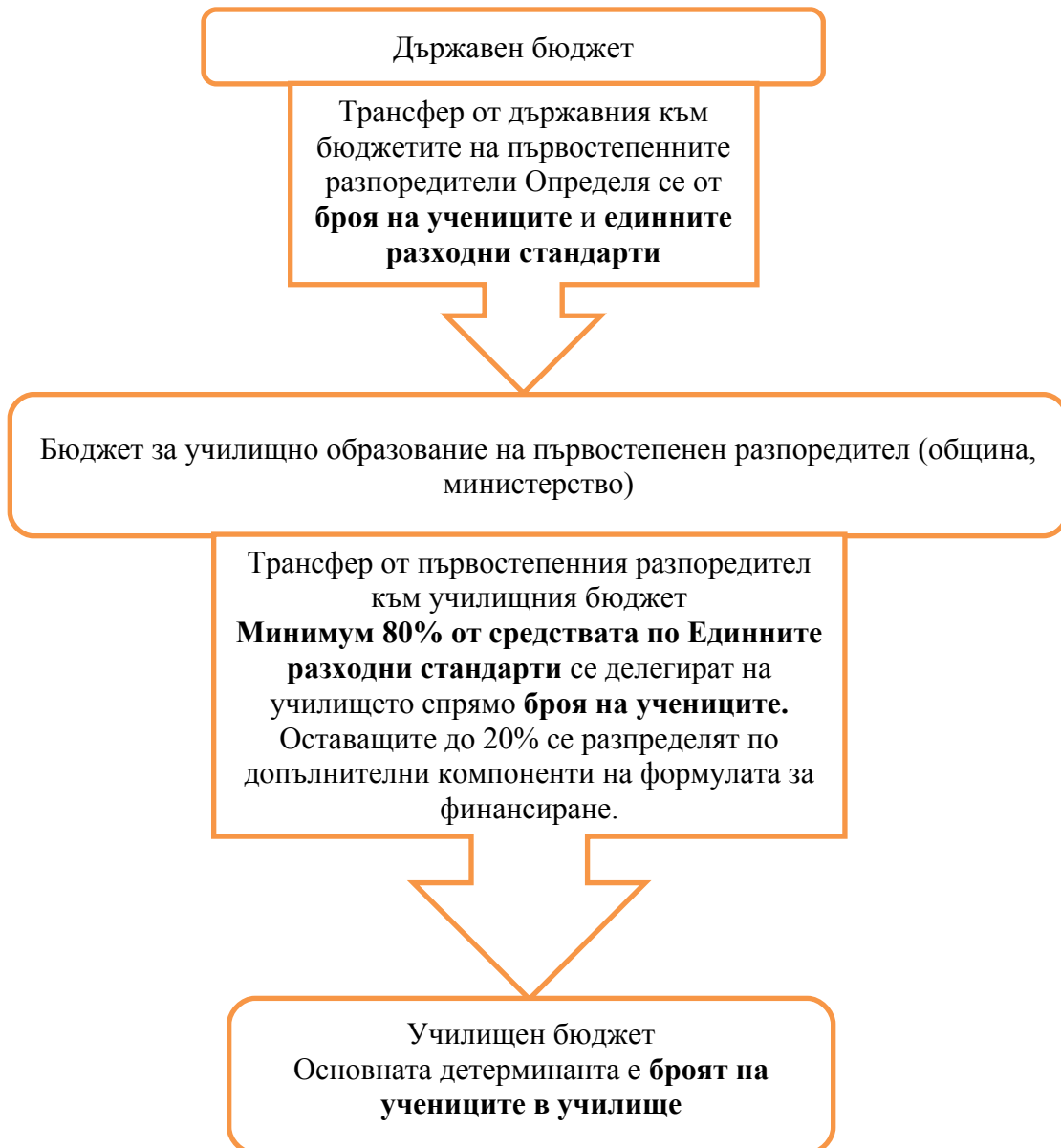
Таблица 3

| В каква степен, според Вас, училището трябва да е автономно по отношение на планирането и изразходването на бюджета, за да бъде ефективно в своята дейност? | директори | учители | родители |
|---|--------------|--------------|--------------|
| N | 112 | 125 | 115 |
| ниска степен | | 4% | 2,6% |
| средна степен | 6,2% | 24,8% | 27% |
| висока степен | 93,8% | 69,6% | 68,7% |
| не мога да преценя | | 1,6% | 1,7% |

Високата степен на автономност на училището в планирането и реализирането на училищния бюджет ще осигури възможност за управление на училищните финанси по начин, съобразен с нуждите на училището, с образователните цели, които то си поставя и с потребностите на учениците, при отчитане на специфичните външни условия, в които училището функционира.

Предизвикателствата в управлението на училищните финанси в условията на децентрализация и конкуренция не бива да се ограничават само до търсенето на баланс и повишаването на ефикасността на тяхното планиране и изразходване. По отношение на финансовото управление на училището има много въпроси, отговорите на които се намират в пресечните точки на образователния мениджмънт, управлението на публичните финанси и, дори, микроикономическите теории и концепции. Макар към момента системата на делегираните бюджети в образованието категорично да не удовлетворява работещите в училищната система, то това не означава, че би следвало нейните концепции и възможности изцяло да се отхвърлят. Търсенето на механизми и пътища за нейната оптимизация чрез качествени и публични дебати и изследвания на теоретично и практическо ниво, може да доведе до намирането на решения, които да намалят негативните ефекти, които делегирания бюджет провокира към момента, и да открият пътища за по-оптималното изразходване на публичните ресурси като цяло. Това подобрение не може да се реализира без включването в компетентността на училищния мениджър на умения в сферата на управлението на финансите, които да го подкрепят в ефективното и ефикасно планиране и изразходване на публичните средства, с които училището се издържа.

Приложение 1.

Основен механизъм на делегираните бюджети в системата на образованието

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуализирана стратегия за децентрализация 2006-2015, приета с Решение № 454 на Министерски съвет от 02.07.2010 г.
2. България: преглед на реформите в образованието, свързани с училищната автономия, Доклад № 34890-БГ, Регион „Европа и Централна Азия“, Сектор „Човешко развитие“, Световна банка, 2010
3. Гюрова, В., В. Георгиева, В. Божилова, Б. Кривирадева. Въпроси на образователния мениджмънт. Г., 2009
4. Закон за народната просвета, ДВ, бр. 86/18.10.1991, последно изменение ДВ. бр.80 от 16 Октомври 2015г. (в сила до август, 2016 г.)
5. Закон за предучилищното и училищното образование, ДВ, бр. 79/ 13. Октомври 2015 (в сила от август 2016 г.)
6. Закон за публичните финанси, ДВ, бр. 15/ 15 Февруари 2013, в сила от 1.01.2014 г.
7. Правилник за прилигане на закона за народната просвета, Обн. - ДВ, бр. 68 от 30.07.1999 г, последно доп. ДВ. бр.74 от 5 Септември 2014г.
8. Първанова, Й. Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс. С. 2015
9. Цоков, Г. (а) Децентрализация и приватизация на образователните структури: Състояние и възможни решения. В: Стратегии на образователната и научната политика. 2001 ,2. - с. 68-83.
10. Цоков, Г. (б) Новите училищни закони в партиципативността в управлението на българската образователна система. В: Педагогика., 2001, 1, с. 94-100
11. Arcia, G., Patrinos, H.A, Porta, E, Macdonald, K., School Autonomy and Accountability in Context: Application of Benchmarking Indicators in Selected European Countries. System assessment and benchmarking for education results, World Bank, 2010
12. Faguet, J.P. Decentralization and governance, LSC STICERD Research paper. 2001
13. Henig, J. R. Rethinking School Choice: Limits of Market Methaphor, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994
14. Herbert J. Walberg and Joseph L. Bast, Understanding Market-Based School Reform, - In: School Choice or Best Systems: What Improves Education?, ed. Margaret C. Wang and Herbert J. Walberg Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2001

Йонка Първанова

СУ „Св.Климент Охридски“, Факултет по педагогика

yonkapg@gmail.com