



Новото в делегираните училищни бюджети от началото на 2018 г.

Новата 2018 година ще започне с нова, реформирана система за финансиране на училищата и детските градини. Тя дава шанс за развитие и на училищата / детските градини с по-малък брой ученици (особено в селските райони), като има претенцията да ги „избави“ от хроничното недофинансиране, с което се сблъскват през последното десетилетие. Тази нова система, която остава в рамките на делегираните бюджети, но ги усъвършенства, така че да намали диспропорциите във финансирането между градските и селските училища, бе една от основните политически заявки на Министъра на образованието Красимир Вълчев. Главните параметри на прилагането ѝ са зададени в Закона за държавния бюджет за 2018 г., съпътстващите го промени в Закона за предучилищното и училищното образование, както и в Решение на Министерски съвет 667/01.11.2017, чрез което се определят стандартите за делегираните от държавата дейности.

Текстът по-долу представя най-важните нови елементи в системата на финансиране, прави анализ и извежда препоръки за по-нататъшно развитие. Като председател на Център „Амалипе“ - най-голямата ромска организация, която работи с над 270 училища в цялата страна – авторът на статията не е безпристрастен наблюдател. От години Амалипе се застъпва за развитието на училищата в селските райони и за по-сериозно финансиране на политиките за образователна интеграция. Идеите ни в тази насока са дискутирани със стотици училищни директори и хиляди учители. Текстът по-долу е изготвен през призмата на тези идеи.

НОВОТО В СИСТЕМАТА НА ФИНАНСИРАНЕ

Новото в системата на делегираните бюджети е това, че те ще се определят не само от броя на учениците, но и на паралелките, както и на броя на училищата в дадената община. Т.е. през 2018 г. МОН ще отпусне на общините средства не само по единния разходен стандарт за ученик, но и по нововъведения стандарт за паралелка, както и по стандарта за институция. Последният бе въведен през 2014 г. като задължителен допълнителен компонент от формулата на делегираните бюджети за условно-постоянни разходи, а сега се „завръща“ като основен компонент, предоставен от държавата. Това става възможно чрез промяна в чл. 282, ал. 1 от ЗПУО, направена чрез Бюджет 2018. Отпуснатите на общините средства ще бъдат разпределяни по задължителни и допълнителни компоненти в съотношение 85% : 15 %. т.е. леко е намалена възможността на общините да преразпределят между училищата – от 20% на 15 %, което едва ли ще предизвика драма, тъй като и до сега голямата част от общините не използваха допълнителните компоненти от формулата (освен задължителния компонент с условно-постоянни разходи). Друга голяма новост

НОВОТО В ДЕЛЕГИРАНИТЕ УЧИЛИЩНИ БЮДЖЕТИ ОТ НАЧАЛОТО НА 2018 Г.

- Новото в системата на финансиране 1
- Отвъд цифрите 4
- Перспективите отгук нататък 6

От години Амалипе се застъпва за развитието на училищата в селските райони и за по-сериозно финансиране на политиките за образователна интеграция. Идеите ни в тази насока са дискутирани със стотици училищни директори и хиляди учители.

Текстът в тази статия е изготвен през призмата на тези идеи.



новост е определянето на стандартите и отчитането на регионалните и общинските различия. Вместо досгашните различни стандарти за общините, които зависеха от населението в общинския център и броя населени места с над 800 души, новата система предвижда един стандарт, диференциран по типове училища (неспециализирани, специализирани, професионални гимназии). Съгласно РМС 667/01.11.2017, чрез което се определят стандартите за делегираните от държавата

дейности, масовият стандарт за ученик в неспециализирано училище през 2018 г. ще бъде 1370 лв. Стандартът за масовата паралелка в неспециализирано училище ще бъде 6992 лв. Стандартът за училище през новата година ще достигне 33000 лв.

Тези стандарти са допълнени от важни регионални коефициенти при разпределянето на средствата по функция „Образование“. С оглед на отчитането на безспорния факт на уязвимостта на селските райони, както и на крайните

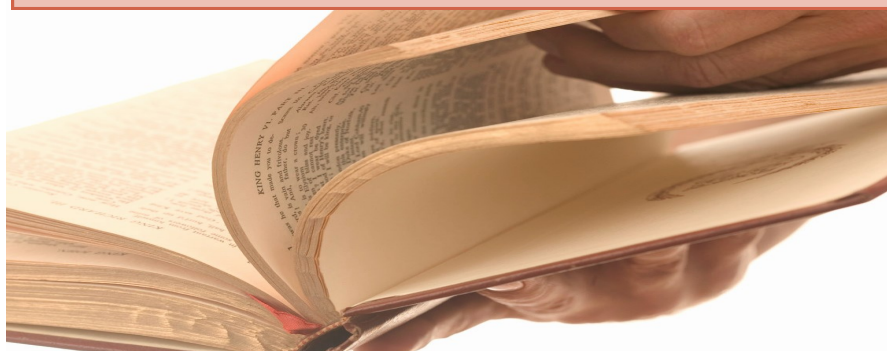
През 2018 г. МОН ще отпусне на общините средства не само по единния разходен стандарт за ученик, но и по нововъведения стандарт за паралелка, както и по стандарта за институция.

региони, общините са разпределени в 8 групи. Те са в зависимост от географските и демографските характеристики на общината и региона, в който се намира образователната институция, водещи до различия в разходите, необходими за осигуряване на равен достъп до образование. При групирането са отчетени броят на населението в общинския център и отдалечеността от град с население над 100 000 жители и от областен град. Показателят за отдалеченост отчита и регионалният фактор - малка гранична община, Северозападен район, Родопската област или район Странджа-Сакар.

Така общините от група 1 (големи урбанизирани общини като София, Перник, Пазарджик, Пловдив, Асеновград, Стара Загора, Бургас, Варна, Русе) са с нулев регионален коефициент и с всяка по-висока група, коефициентът се увеличава. Така в 8 група, в която са малки селски общини от Северозапада, Родопите, Странджа, Сакар и други гранични райони, регионалният коефициент е 0,12. Т.е. общините в 8 група ще получат с 12 % по-високи стойности по стандартите за делегираните от държавата дейности по функция „Образование“. В цифри това означава:

Група общини	Регионален коефициент	Стандарт за ученик	Стандарт за паралелка	Стандарт за институция
Първа	0	1370	6992	33000
Втора	0,017	1393,29	7110,86	33561
Трета	0,034	1416,58	7229,73	34122
Четвърта	0,051	1439,87	7348,59	34683
Пета	0,068	1463,16	7467,46	35244
Шеста	0,085	1486,45	7586,32	35805
Седма	0,102	1509,74	7705,18	36366
Осма	0,12	1534,40	7831,04	36960

(1)http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=RTDWB3ckTyYtARMuJ8jLCQ==



Групирането на общините в 8 типа можете да видите в **РМС 667/01.11.2017 (1)**

Извън посочените средства по трите стандарта, училищата и детските градини ще получат допълнителни средства за:

1. Работа с ученици от уязвими групи: очаква се уязвимостта да бъде определена през призмата на образователния статус на родителите. Така училища, в които мнозинството от родителите са с по-ниско от средно образование, ще получат допълнително средства за повече работа с учениците;

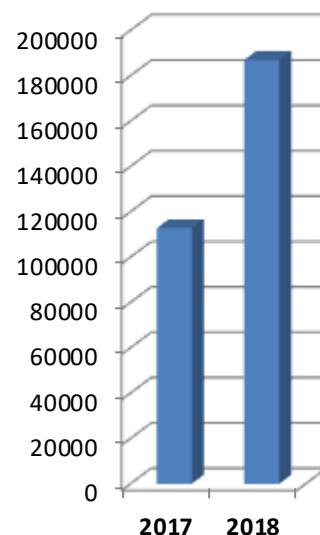
2. За издръжка на паралелки за придобиване на квалификация по защитени специалности от професии и специалности от професии, по които е налице очакван недостиг от специалисти на пазара на труда;

3. Издръжка на защитените детски градини и училища: досегашният стандарт за защитено училище по чл. 282, ал. 4, както и чл. 282, ал. 5 отпадат, като допълнението за защитено училище ще бъде извън стандартите за делегирани от държавата дейности.

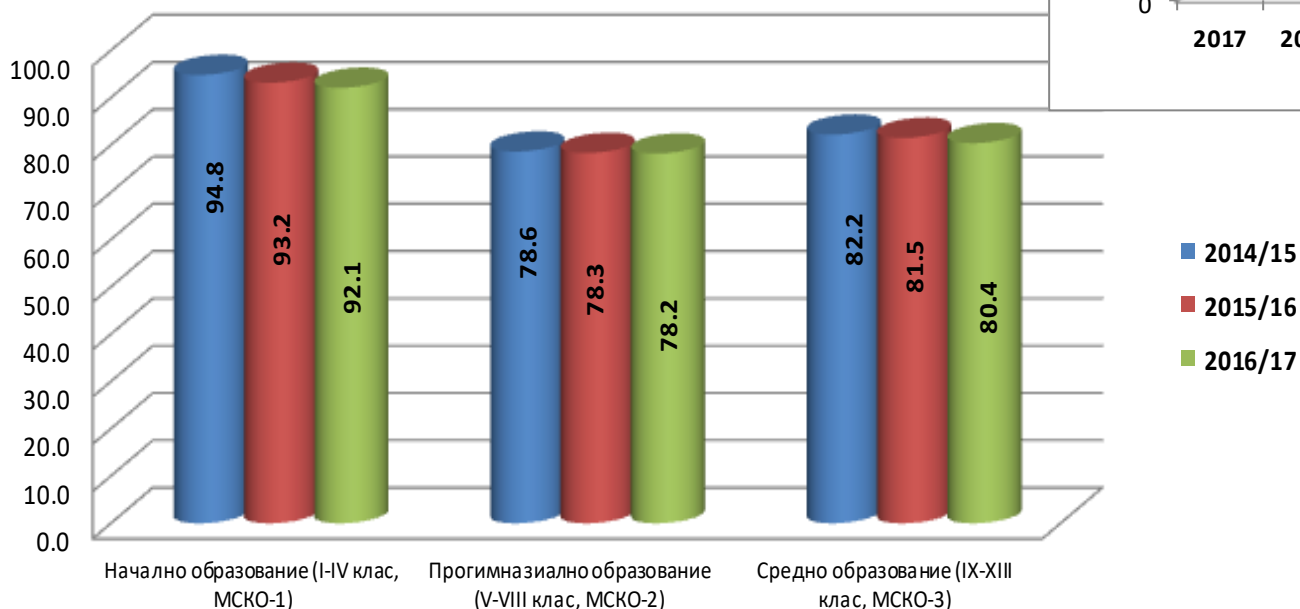
Училище X в община Нови пазар (IV категория) е със седемдесет ученици и седем паралелки. През **2017** общината е получила средства за 70 ученици x 1611 лв/ ученик = **112 770 лв.**

През **2018 г.** Общината ще получи средства както следва: 70 ученици x 1370 лв. + 7 паралелки x 6992 лв. + 33 000 лв. + 9070лв. регионален компонент = **186 914 лв.**

Бюджет



Групови нетни коефициенти по степени на образованието според МСКО 2011 (данни: НСИ)



ОТВЪД ЦИФРИТЕ

Преди 10 години, когато делегираните бюджети бяха въведени по един ултра-либерален начин, единствено на базата на брой ученици, при много ниски единни разходни стандарти и без каквито и да е защитни механизми за малките училища, публикувах анализ „Образователната реформа в България и предизвикателствата пред образованието на ромските деца”. (2) В него очертавах тревожни сценарии: много от селските училища ще бъдат закрити, това ще доведе до увеличаване на процента на отпадналите ученици, допълнително ще се влоши качеството в незакритите селски училища поради ниския им бюджет. За съжаление, голямата част от тези прогнози се сбъднаха: през първите две години след въвеждането на делегираните бюджети бяха закрити 450 училища, нетните коефициенти на записване в начален и прогимназиален етап се сринаха и след временно подобрение отново достигат рекордно ниски стойности през 2015 и 2016 и т.н. Без да отричаме цялостния положителен ефект от въвеждането на делегираните бюджети, не можем да си затворим очите за факта, че „малките” училища, училищата в селските райони понесоха тежък удар и той се оказва сериозен проблем за цялата образователна система. Поради посочените причини, през изминалите почти 10 години Център „Амалипе” подкрепя селските училища и се застъпва за промени в системата на делегираните бюджети, които да намалят диспропорциите във финансирането.

Недъзите на системата, особено спрямо обхвата на децата, станаха видни почти веднага. През 2013 тогавашният главен секретар на МОН и настоящ министър Красимир Вълчев иницира въвеждането на плоска ставка за „условно-постоянни разходи”, която бе еднаква за всички училища и леко намаляваше диспропорциите във

финансирането. Тя бе включена като задължителен допълнителен компонент от формулата за делегираните бюджети, т.е. не променяше системата по същество.

Предлаганите сега промени са значително по-радикални и са в правилната посока. Въвеждането на два нови стандарта като основни компоненти – за паралелка и за институция – ще намали зависимостта единствено от броя ученици и порочните практики, свързани с нея. То ще даде шанс за



по-висок бюджет на училищата с по-малък брой ученици и по-ниска пълняемост на паралелките.

По същество, бюджетът, който ще бъде разпределен за делегираните дейности по функция „Образование” през 2018 г. е по-висок в сравнение с 2017 г. В същото време единните разходни стандарти за ученик са по-ниски. Това е така, поради въвеждането на стандартите за паралелка и училище. Понеже те са едни и същи за пълните и за маломерните паралелки, както и за многобройните и малобройните училища, тази промяна дава по-голям ресурс на селските общини, както и на малобройните училища. Това по естествен начин ще доведе до намаляване на броя ученици в паралелка и ще донесе глътка въздух в препълнените класни стаи.

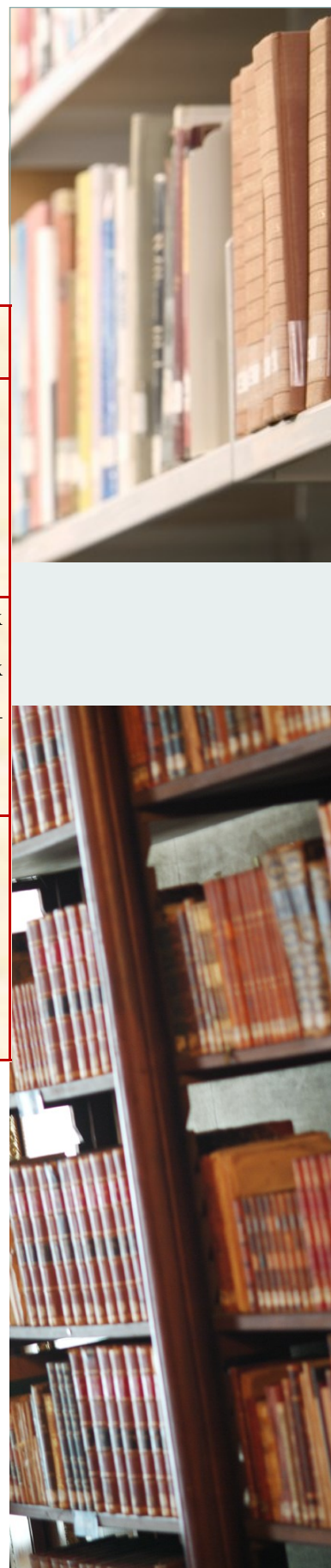
Един пример: ако си представим малко селско училище със седемдесет ученици и седем паралелки, както и по-голямо градско училище с 520 ученици и 20 паралелки, намиращи се в една и съща община (напр. в четвърта група), то за тях общината би получила следния ресурс през 2017 и 2018 г.:

Училище	Ресурс 2017	Пояснение	Ресурс 2018	Пояснение
70 ученици и 7 паралелки	112 770 лв.	70 ученици x 1611 лв.	186 914 лв.	70 ученици x 1370 лв.; 7 паралелки x 6992 лв.; 33 000 лв. + 9070 лв. регионален компонент
520 ученици и 20 паралелки	837 720 лв.	520 ученици x 1611 лв.	930 387 лв.	520 ученици x 1370 лв. 20 паралелки x 6992 лв. 33 000 лв. + 45147 лв. регионален компонент
Община – IV група	950 490 лв.	590 ученици x 1611 лв.	1 117 301 лв. 808300 188784 66000 1063084	590 ученици x 1370 лв. 27 паралелки x 6992 лв. 2 училища x 33 000 лв. + 54217 лв. регионален компонент

Както се вижда, ресурсът отпуснат от МОН на общината и за двете училища е по-висок, но в процентно отношение увеличението за малките училища е значително по-голямо. В общините от групи 1 и 2 за най-големите училища е

възможно дори да се полага по-нисък ресурс. Затова Бюджет 2018 предвижда допълващи средства, които да бъдат насочени към тези общини, така че никъде отпуснатият ресурс за 2018 г. да не е по-малък от ресурса през 2017 г.

(2) http://amalipe.com/files/bulletin/120808_Amalipe_education_special%20issue_bg.pdf



ПЕРСПЕКТИВИТЕ ОТТУК НАТАТЪК

Започнатата реформа в системата на финансиране на училищното образование обещава положителна промяна по отношение на по-равномерното разпределение на ресурсите и преодоляването на системното недофинансиране на училищата в селските райони. Тя ще даде възможност за повишаване на заплатите на учителите, работещи в „малките“ училища: за да отговори на изискванията за увеличаване на заплащането в образованието, както и на особено острата нужда от квалифицирани, мотивирани и иновативни учители в селата и малките градчета.

Предвиденото в Закона за държавния бюджет за 2018 г., съпътстващите го промени в Закона за предучилищното и училищното образование, както и в Решение на Министерски съвет 667/01.11.2017 е по-скоро началото на реформата, отколкото нейната цялостна рамка. Все още не е ясно как ще бъдат приложени част от иновативните елементи – напр. предоставянето на допълнителни средства за работа с уязвими групи и др. Вероятно друга част от елементите ще бъдат коригирани или доразвити, след като се проследи ефектът от

въвеждането им: напр. регионалният компонент не е определен на значителни стойности. Със сигурност има и липсващи елементи: напр. регионалният компонент стига само до ниво „община“ и не отчита спецификата на работа в училища, които са единствени в населено място. Сериозна липса е по-ясното обвързване с качеството на образование и постигнатите резултати.

В тази връзка можем да предложим:

1. Категорично обвързване на реформата във финансирането с повишаването на образователните резултати във всяко училище

Заделянето на по-голям ресурс, особено към училищата в селските райони, следва да бъде приветствано. Безспорно е, че то е необходимо, за да могат тези училища да функционират нормално.

Към този момент насочването на повече средства не е експлицитно обвързано с постигането на по-добри образователни резултати. Нещата изглеждат така, сякаш държавата отпуска повече средства, но без да поставя условия и цели за тяхното разходване. Единствената форма на конкретизиране към настоящия момент е подписаният на 21.12.2017 Анекс към Колективния трудов договор за системата на народната просвета. В него МОН и учителските синдикати се договориха, че с отпускните с държавния бюджет за 2018 г. средства трябва да се осигури



ПЕРСПЕКТИВИТЕ ОТТУК НАТАТЪК

увеличението на минималната учителска работна заплата за страната. Със средствата по стандарти директорите на училищата и детските градини приоритетно ще разкриват места за психолози, педагогически съветници или социални работници. В детските градини 1 щатна бройка ще бъде разкривана при над 250 деца, а в училищата при над 400 ученици. Директорите ще трябва да увеличат с 0,5%



средствата за диференцирано заплащане за постигнати добри резултати на преподавателите. Ако училищата са получили повече пари с новата формула за разпределение на средствата за делегираните бюджети и имат остатък, ще трябва да увеличат индивидуалните работни заплати на служителите, да им дават допълнително възнаграждение за участие в екипите по обхват и приобщаване на децата в училище и за провеждане на допълнително обучение на ученици, които имат трудности в клас.

Целесъобразно е определена част от увеличеният бюджет да бъде целенасочено използвана за повишаването на образователните резултати и да бъде обвързана с постигането на тази цел. Става дума за част, а не за цялото увеличение. Също така е важно да уточним, че под „повишаване на образователните резултати” нямаме в предвид сравнение между резултатите на различните училища, а измерване на напредъка, който определено училище постига спрямо своето собствено

състояние;

2. Предоставянето на допълнителни средства за работа с уязвими групи да бъде на програмен принцип

Това означава съответните училища да получат средства срещу програма с дейности, която да реализират с цел повишаване на образователните резултати на учениците от уязвимите групи. Разумно е това да са не само допълнителни часове и консултации, но и дейности, водещи до цялостна социализация (вкл. извеждане на децата от „сегрегирана” среда, в която преобладават ученици от уязвими групи и контакти с ученици и родители, които не са в уязвимо положение) и включващи като разходи не само заплати / хонорари.

Целесъобразно е финансираните на програмен принцип дейности за работа с уязвими групи да включват и дейности с родителите: всъщност уязвимостта ще бъде преценявана именно през призмата на образователния статус на родителите и е

логично част от дейностите да бъдат насочени към тях. Целесъобразно е също така в изпълнението на тези дейности да бъдат привлечени НПО, работещи със съответните уязвими групи, а част от дейностите - да им бъдат делегирани.

Училищата вече имат натрупан опит в разходването на средства на програмен принцип както от оперативни програми, така и от държавния бюджет (напр. мярка „Без отсъствие“). Този подход се оказва значително по-ефективен за постигането на конкретни резултати;

3. Тежестта на регионалния компонент следва да бъде увеличена

През 2018 г. общините в група 8 (селски общини в най-бедните области) ще получат по стандарти с 12 % повече от общините в група 1 (най-урбанизираните общини). Това е твърде малко в сравнение с огромните регионални диспропорции, които се отразяват директно на възможността за наемане на добри учители и предоставяне на качествено образование в по-бедните общини и региони;



**ЦМЕТТ “АМАЛИПЕ”
Велико Търново**

WWW.AMALIPE.COM

4. Въвеждане на стандарт или добавка за училище, което е единствено в населено място

Този тип училища изпълняват функции, които са по-широки от чисто образователните и са свързани с цялостната социализация на децата и младежите, както и с развитието на местните общности. В променения чл. 282, ал.3 от ЗПУО се казва, че размерът на стандартите се определя на базата и на „5. географски и демографски характеристики на населеното място, общината и региона, в който се намира образователната институция, водещи до различия в разходите, необходими за осигуряване на равен достъп до образование“. Населеното място като фактор, който определя стандартите, бе включено в текста чрез Закона за бюджет 2018. Но към този момент диференциацията на стандартите включва само регионален компонент, стигащ до ниво „община“.

Целесъобразно е определянето на допълваща добавка или на по-висок стандарт за училищата, които са единствени в населено място, като по този начин ще бъдат компенсирани обективните диспропорции спрямо тях.

Посочените предложения могат да бъдат допълнени и доразвити. Вероятно ще има множество други идеи от различни заинтересовани страни – учители, общинари, родители. Със сигурност ще има и негативни реакции – няма реформа, особено ако е истинска, която да удовлетворява всички. Широкият обществен дебат и правилната комуникация с гражданите са сред най-важните предпоставки за успешното прилагане на всяка публична политика. Тази реформа трябва да бъде добре комуникирана, защото посоката определено е правилна.