

Делегираният училищен бюджет в условията на финансова децентрализация – механизми за оптимизация

Десислава Петрова

Resume: *The aim of this work is to analyze in brief the structure, role and objectives of the delegated school budgets within the decentralization policy implementation in Bulgaria. The delegated budget is viewed as one of the possible ways to delegate powers, responsibilities and competent authority consistent with the current needs of the educational system. We suggest several mechanisms to optimize school finances. A special emphasis has been laid upon projects development and implementation as a creative way to improve the quality of educational services.*

Keywords: *Decentralization; Delegated budget; School; Educational service; Municipality; Financial resources.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Децентрализацията е процес на прехвърляне „на правомощия за вземане на управленски решения, делегиране на отговорности, ресурси и финансиране от по-високо ниво на публично управление към по-ниско“.[1] Тя е съвременен механизъм, с който централната власт се „освобождава“ от непривични функции по вземане на решения за конкретни проблеми на местните общности, а общините се натоварват и поемат отговорност за действия, съобразени със спецификата на конкретната община. Добре приложена и практически осъществена, децентрализацията създава условия за ефективно използване на местните ресурси, икономично решение на местните потребности и целесъобразно разпределение и преразпределение на финансите. Децентрализацията е обществено оправдана и гарантирана ако с нейна помощ публичните институции работят по-качествено, по-ефективно и ефикасно, законосъобразно и обществено полезно. Процесът на децентрализация включва най-малко следните сфери:

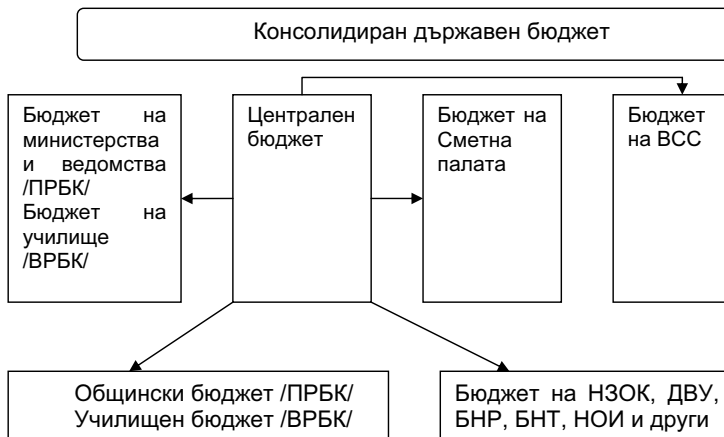
- Предоставяне на правомощия;
- Делегиране на управленческа и финансова власт;
- Участие на общността;
- Насърчаване на регионалния икономически подем.

Задължителни елементи на децентрализацията са прозрачността, гражданската оценка, контрола и независимия мониторинг. Тези елементи могат да съществуват само в среда на напълно приложени и обосновано осъществени модели на децентрализация. Трябва ясно да са разпределени отговорностите, изпълнителите да притежават необходимите знания и умения, да е конкретизирана контролната среда. Въвеждането на децентрализираните модели може да бъде и твърде рисковано и не дотам успешно при неправилно прилагане на правомощията и овластяването.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Един от начините за предоставяне на правомощия на местните институции, предоставящи публични услуги е делегираният бюджет. В §71 от ЗДБ 2008г. ясно е разписано “Считано от 01.01.2008г. всички училища в системата на народната просвета прилагат системата на делегирани бюджети”. Общината се явява първостепенния разпоредител с бюджетни кредити /ПРБК/ тя поема отговорността да разпредели най-рационално и най-ефективно предоставените субсидии за образователните институции. От формирането на оптималния модел на „формулата“ зависи справедливото и икономично разпределяне на общите средства. Ако заложената формула е изработена и защитена с действителните нужди на образователните институции, то финансовото управление стартира успешно. Училището е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити /ВРБК/,

като съставя самостоятелен бюджет, стопанисва активите си, има право на собствени приходи и управление на финансовия си ресурс. [Фиг. 1]



Фигура 1. Мястото на делегирания училищен бюджет в държавния бюджет.

Бюджетът на училището като цяло отговаря на общо приетата дефиниция “опис /сметка/ на предполагаемите приходи и разходи на държавата за текущата година”. [2] Бюджетът на училището е финансова сметка на предстоящите през бюджетната година приходи, разходи, субсидии и други финансираня. Съгласно действащия ЗДБ за 2008г. §70 е въведен “Единни разходни стандарти за едно дете и един ученик”, предоставено е правото на ПРБК по определена от него формула да разпредели средствата между училищата в дадената община. Главната цел на формулата е допълнителна диференциация на средствата и определяне на правила за разпределение на ниво ПРБК. Определената и одобрена формула не може да бъде променяна в рамките на бюджетната година. Задължителни компоненти на всяка формула са следните елементи:

- единния разходен стандарт;
- броя на учениците.

ПРБК трябва да разпредели по формула 100 % от средствата получени за дейност образование. Правилото „80% по стандарт” означава, че най – малко 80 % от средствата трябва да бъдат разпределени на база брой ученици. Всяка община може да включи и специфични елементи, отразяващи местната общинска политика по образование. За база за изчисляване на евентуално включените специфични елементи може да служи например: за отопление - отопляема площ на едно училище към обща отопляема училищна площ в общината; за отдалеченост на училището /в километри до/; относителен дял на децата със специални нужди; относителен дял на децата от малцинствени групи и други. Единният разходен стандарт стимулира ефективното разпределение на ресурси, той е обективен механизъм за финансиране, базиран на потребителския избор и е предпоставка за предоставяне на по-качествени образователни услуги. Етапите на изготвяне на училищния бюджет са:

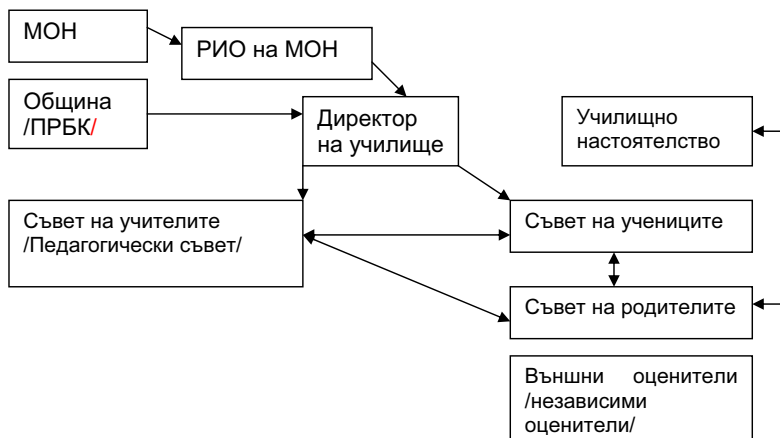
- Обща сума на бюджета – определена по утвърдената формула, в чието съставяне, одобрение и приемане участват община, общински финансисти, директор на училище, финансово – счетоводни училищни експерти. Колкото по-опростена е формулата , толкова по-голям ефект би донесла.

- Разпределение на бюджета – за заплати, други възнаграждения и осигурителни плащания, издръжка, стипендии, капиталови разходи; дялът на собствените приходи и остатъци.

Училищният бюджет е част от общинския бюджет. С делегираните училищни бюджети се дава право на директора на училището да се разпорежда с приходите на училището, да прехвърля средства между бюджетни параграфи /уведомителен режим с ПРБК/, да дефинира необходимата му численост на персонала, да определя индивидуалните работни заплати на персонала /силно присъствие на училищните синдикати/, неизполваните финансови ресурси от текущата година могат да се прехвърлят в следваща. В условията на делегирани бюджети директорът на училището следва да търси успешни финансови решения с цел увеличаване на финансовия капацитет на училището, а от там и повишаване квалификацията на учителите и възпитателите, предоставяне на различни извън класни форми на обучение, търсене на педагогически подход за задържане на децата в училище, търсене на механизми за повишаване пригодността на средното образование към динамиката на пазара на труда и други. Насоките за увеличаване на училищния финансов ресурс са свързани главно с :

- Работа по проекти;
- Работа съвместно с училищното настоятелство, общността и /или НПО;
- Договорно начало за овластяване на директора.

За да бъдат успешно реализирани тези механизми, първата стъпка е училището да се управлява от мениджър, а не просто да се администрира. Задължителен етап е обучението на управленските екипи в работа с проекти, начините на търсене на оптималния от тях за училището, съответстващ на неговите образователни цели и стратегии. Всяко училище следва да изготвя годишна програма за разработване на проекти по схеми и направления, необходими за тяхното по-качествено и ефективно развитие, с цел усъвършенстване на предоставената образователна услуга. Всяка една определена цел за даден проект трябва да бъде измерима – количествено и качествено, да бъде ориентирана към дадено действие. Директорът трябва да притежава необходимите знания и умения /чуждоезикови, компютърни, мениджърски/, а от друга страна да се въведат механизми за контрол върху неговата дейност. [Фиг. 2]



Фигура 2. Нива на управление и контрол в училището

Всеки един участник по вертикалата и хоризонталата трябва да бъде въввлечен в живота на училището, в неговите успехи и премеждия, като процеса трябва да е основан на взаимодействие, а не на въздействие с различни инструменти от една група върху друга и обратно. Взаимодействието трябва да е основано на отчитане на ученическия, родителския и педагогическия капацитет с оглед прилагане на оптимални управленски решения. Външната оценка /независим мониторинг/ би могла да предостави разумна увереност на директора /ВРБК/, на общината /ПРБК/ и централната власт, че училището е отворена система, която интегрира успешно потребителите на услугата, разпределя и усвоява икономически рационално финансовия си ресурс. В училището могат да бъдат сформирани екипи за разработване на проекти, които след това да бъдат и самите изпълнители или целевата група, към която да е ориентиран резултат. Постигането на целите на проекта ще донесе удовлетвореност /допълнително заплащане, по-високи постижения, награди, възможност за изява и други/ у всички участници и мотивация за повторемост на резултата, а в най-добрия случай и постигане на нови по-високи и качествени резултати. Работата по проекти би могла да бъде един от най-успешните механизми за до финансиране на образователните институции и за изграждане на желанния облик на училището. С помощта на училищното настоятелство или с участието на НПО може да се подобри материално – техническата база на учебното заведение, като не се разчита само на заложените капиталови разходи по бюджета, а също така да се ориентира образованието към спецификата и изискванията на съвременния пазар на труда. Могат да се организират “ученически фирми” които да дават възможност на децата да се ориентират в пазара на труда, да придобият умения за комуникация, работа в екип и да поемат отговорности. Директорът – мениджър трябва да управлява “училището – предприятие” с грижата на добър стопанин. Трябва ясно да са разписани правата и задълженията му във форма, която да дава възможност неговите решения и действия да бъдат прозрачни, ясни, справедливи и да съответстват на икономическия принцип. Училището следва да се управлява на базата на договор, като гарант за успешна реализация на предоставените от местната власт правомощия. Колкото повече правомощия се реализират в системата на образованието, толкова по-силно следва да нараства и рискът от незадоволителни резултати. За да се избегне или намали до минимум рискът училищният директор трябва да предостави програма /стратегия/ за развитие на училището, която на определен период от време да бъде отчетана и актуализирана пред ПРБК, родители, педагогически персонал, ученици и други заинтересовани лица. Добър подход е въвеждането и на критерии /атестационни карти/, по които да се извършва обществена оценка на дейността на съответно училище, неговият напредък и финансова стабилност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С делегирания бюджет училището получава “кредит доверие ” от местната и централната власт. Колко голяма ще е степента на финансовата му автономност зависи както от общинското ръководство, така и от самия екип, управляващ училището. Доказаните и защитени финансови резултати, взетите правилни управленски решения, успешно изпълненият бюджет и защитените постигнати резултати могат да се окажат ключ да се инвестира в образованието.

ЛИТЕРАТУРА:

[1]. Иванов, С., Финансова децентрализация в интерес на местните общности <http://teacher.bg/cs/files/folders/anali/entry5882.aspx/15.06.2008>

[2]. поф. дин. Стоянов, В., Теория на финанси- Публични финанси, издателство Галик, 1996г.

[3]. Закон за държавния бюджет на Република България за 2008г. /ЗДБ/

[4]. Национална програма „Оптимизация на училищната мрежа” (приета с Решение № 339 от 26.05.2008 г. на Министерския съвет за актуализиране на национални програми за развитие на средното образование – 2008 г.)

[5]. Концепция за финансова децентрализация на образованието – Министерство на финансите

[6]. Закон за общинските бюдженти /ДВ. бр.108 от 19.12.07г./

За контакти:

Десислава Димкова Петрова – докторант към Шуменски университет „Епископ Константин Преславски” тел. 0898989150 e-mail: desi_dimkova@abv.bg

Докладът е рецензиран.