

ФИНАНСИРАНЕ НА УЧИЛИЩАТА

Ефекти върху бюджетирането, заплатите и качеството на образование

Автор: Адриан Николов

Редактор: д-р Десислава Николова

София, април 2017

Съдържание

1. Въведение	3
2. История на въвеждането на делегираните бюджети за образование	3
3. Единни разходни стандарти	3
3.1 Преразпределение на общинско ниво	5
4. Емпиричен анализ на работата на системата на делегирани бюджети в България до момента.....	7
4.1 Динамика на разходните стандарти.....	7
4.2 Особенности на разпределението по групи общини	7
4.3 Тенденции в броя на училищата	8
4.4 Тенденции в броя ученици.....	9
4.5 Разпределение на средствата по ЕРС на ниво община	11
4.5.1 Разпределение на средствата по ЕРС в община Перник през 2016 г.....	12
4.5.2 Разпределение на средствата по ЕРС в община Тутракан през 2016 г.	13
4.6 Разпределение на средствата по ЕРС на ниво училище.....	14
5. Заплащане на учителите	16
5.1 Учителски заплати по общини	17
6. Отношение между разходните стандарти и качеството на образование	19
6.1 Причини за разликите в качеството	19
7. Основни изводи от емпиричния анализ	23
8. Заключение	24

1. Въведение

Финансирането на системата на образование често става обект на политическия дискурс в България. Обикновено се изтъква, че настоящата система на делегирани бюджети води до недофинансиране на училищата в малки общини, ниски заплати за персонала и неравенства между големите и малките училища.

Последният систематичен преглед на предизвикателствата в сектора, изготвен от Херчински и Хербст (2008), установява, че прилаганата отскоро система на делегирани бюджети не е достатъчно гъвкава, отделните групи общини, ползвани за основа на финансирането са хетерогенни, а финансирането е несигурно заради централизираното определяне на стандарти и измененията от година на година. От друга страна обаче, те посочват, че като цяло стойностите на разходните стандарти са подходящи за общините и сферите, за които се отнасят.

Настоящият анализ цели да установи резултатите от прилагането на системата на делегирани бюджети и единни разходни стандарти върху училищната система почти десетилетие след като тя е въведена. Проучването на данните за развитието на училищното финансиране през последните години сочи, че прилаганият модел успява да постигне относително равенство въпреки големите различия между училищата и общините, в които те са разположени. Няма обаче индикации за чувствителна консолидация на училищната мрежа, като в същото време критериите за финансиране не създават достатъчна мотивация за повишаване на качеството на предлаганото образование.

2. История на въвеждането на делегираните бюджети за образование

Под една или друга форма системата на делегирани бюджети се прилага в българската образователна система вече две десетилетия. Пилотното ѝ въвеждане е през 1995 г., като училищата в 20 общини получават статут на „второстепенен разпределител на бюджетни кредити“ и правото да управляват собствеността си и да получават допълнителни приходи (за повече подробности виж Иванов и Данчев, 2007). Замисълът е въз основа на опита, придобит от първоначалното приложение на системата, въвеждането ѝ да започне в други общини, но към 2006 г. те са едва 46. През първите 10 години отделни общини експериментират с различни формули за определяне на финансирането на училищата. Най-често в тези формули присъстват образователните профили на отделните паралелки, размерът на училището, отдалечеността му от общинския център, материалната му база и различни оценки на качеството на образованието. Другият срещан подход са така наречените разходни стандарти, т.е. формули за определяне на финансирането на база прогнозните разходи – например, основани на персонала в училищата или на база на броя на учениците.

От 2005 г. насам (с постановление на МС от 2004 г.) се въвежда финансиране на база брой ученици, като се предвижда ежегодно да се залагат различни стандарти, които зависят от вида училище и паралелка, но не и от вида община, в която училището е разположено. Общините получават средствата за образование, които след това разпределят според броя ученици и разходния стандарт, приложим за съответните училища, според отделни, специфични формули, които вземат предвид и някои материални обстоятелства на конкретните училища¹. Паралелно обаче съществува и отделна формула за финансиране на заплатите в сектор „Образование“.

Системата на т.нар. делегирани бюджети, която се ползва днес (с някои по-малки измамения), започва да се прилага през 2007 г. с въвеждането на единните разходни стандарти и е описана в повече подробности в следващия сегмент.

3. Единни разходни стандарти

Единните разходни стандарти (ЕРС) са основният елемент, въз основа на който се разпределят средствата за отделните видове училища. Въпреки че определението „единен“ за стандартите

1 Нормативните документи, свързани с финансирането на образователната система могат да бъдат намерени на <http://www.mon.bg/?go=page&pageId=9&subpageId=66>

посочва някакъв вид унифициран подход към отделните учебни заведения, разходните стандарти всъщност са силно диференцирани, най-вече въз основа на вида учебно заведение и географското му разположение – така например, годишната издръжка на ученик в общообразователно училище в първа група населено място (в общини с гъсто населен общински център и множество големи населени места) се оценява на 1404 лева, докато тази на ученик в седма група (общини със слабо населен център и без големи населени места) – на 1740 лева. Разликите според профила на училището са още по-значителни, като за ученик в училище за музикално и сценично изкуство се отпускат 3517 лева, а за такъв в спортно училище – 2476 лева (цитираните суми са според Решение № 304 на Министерския съвет от 2016 г.).

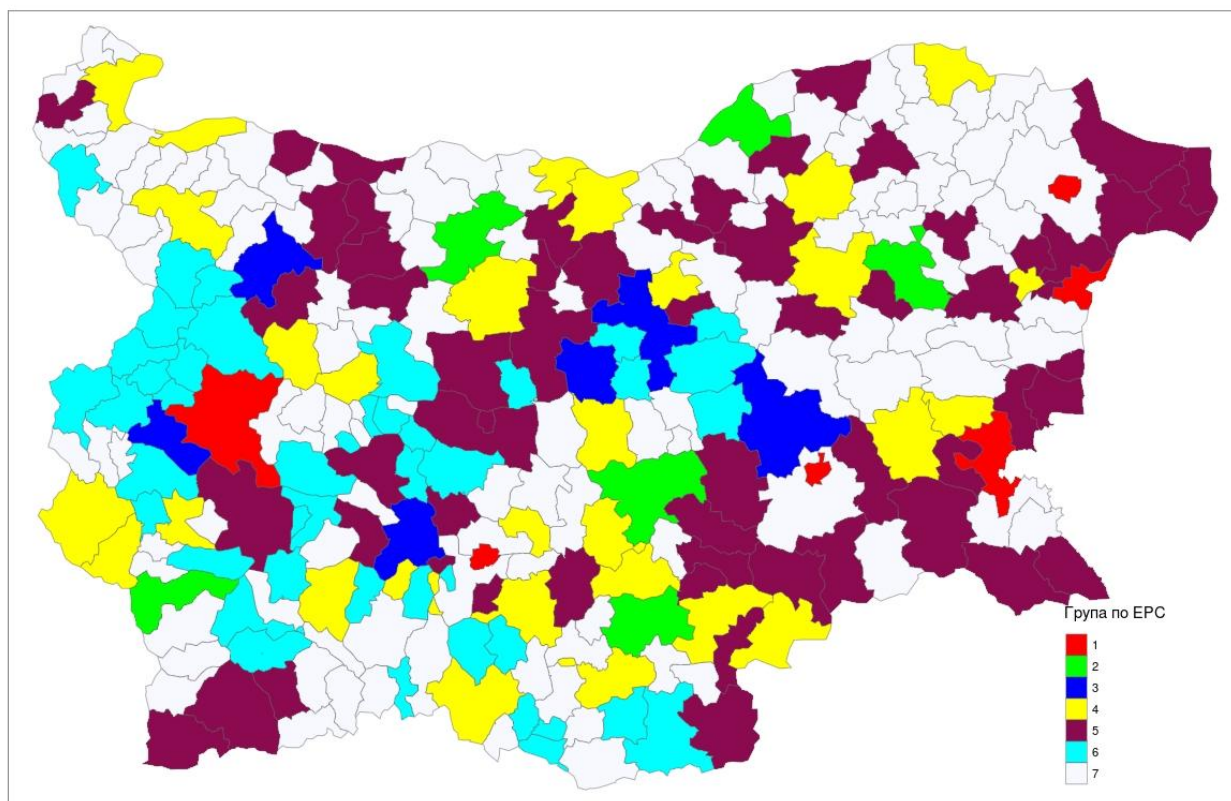
Замисълът зад този тип диференциация е в различните материални нужди, които имат различните видове образование – очаква се, че професионалните направления се нуждаят от значително по-големи инвестиции в закупуване и поддръжка на материална база, както и че паралелките в общия случай са по-големи в големите градове, отколкото в малките населени места, което означава икономия от мащаба за първите и съответно - нужда от по-ниска субсидия на ученик.

Общият брой на стандартите по групи общини (за общообразователните училища) и професионални направления към учебната 2016/17 г. е 39, а към тях се прибавят още 17 допълващи стандарта, които покриват различни училищни нужди – от осигуряване на храна за децата в началния курс на образование до предоставяне на общежития и стипендии. Въпреки големия брой различни стандарти повечето ученици (през 2017-та според данните на МОН това са 563 хиляди от общо 860 хиляди учащи, в това число в детски градини и ясли, въз основа на които се отпускат бюджетни средства) са съсредоточени в неспециализираните, общообразователни училища, ЕРС за които са диференцирани по групи общини.

По тази причина и промените в този тип ЕРС влияят най-много на разходите за издръжка на училищата. Това важи с най-голяма сила за училищата в общините от първа група – големите областни центрове и населените места около тях, където са съсредоточени повечето от половината ученици в България. Те получават най-малко средства по ЕРС и са на трето място в образователния сектор по общ брой учащи, ако вземем предвид детските ясли и подготвителните групи в детските градини.

Разпределението на седемте групи общини по ЕРС следва определени географски принципи. От значение е населението на общинския център, както и броят селища в общината с над 600 души (така например община с център с над 150 хиляди души и 1-2 населени места с над 600 души попада в група 1, а такава с център с между 4 и 7 хиляди души и 5-6 населени места с над 600 души – в група 6). Най-бедните общини, разположени в седма група, са концентрирани в периферията на България, най-вече край северната и южната граница; тези от шеста са струпани около западната. Първите три групи общини са относително разпръснати, тъй като в повечето от тях са разположени областни центрове, а тези в четвъртата най-често са в близост до тях. В последната група с най-висок ЕРС попадат най-много общини – 114, а в първата, с най-нисък има едва 6 общини.

Карта 1: Групи общини по единни разходни стандарти, 2015/16.



Източник: МОН

3.1 Преразпределение на общинско ниво

Всъщност сумата, което се калкулира и отпуска от централния бюджет на училищата по ЕРС, не е равна на трансфера, който училищата в крайна сметка получават. Преразпределяне на средствата, определени чрез ЕРС, се извършва на общинско ниво, по формули, определени от отделните общини. Общото правило е, че общините са задължени да разпределят 80% или повече от отпускнатите средства според броя ученици по разходния стандарт, за който са отпускнати, а останалите до 100% - по преценка на настоящите потребности на училищата. Общините си запазват и правото да отпускнат допълнителни средства от собствения си бюджет, ако има причина за това. Във формулите на отделните общини могат да влязат много и различни фактори – от структурата на училището по класове и паралелки, през броя ученици от етническите малцинства и извънкласните дейности до вида отоплителна система, ползвана от училището. Съществуват и някои ограничения – недопустимо е включването във формулите, например, на броя преподаватели в училищата или нивото им на професионална квалификация. Сред функциите на общините е и да анализират резултатите и да извършват финансов контрол над дейността на училищата.

След като средствата са разпределени към училищата, тяхното разходване е в компетенциите на директорите и училищната администрация. Те имат право да определят размера на разходите по различните направления, както и да пестят част от отпускнатите им средства за инвестиции.

3.2. Плюсовете и минуси на системата на делегираните бюджети

Основната цел, която се преследва с въвеждане на система на делегирани бюджети в образованието, е децентрализация и увеличаване на свободата на действие и вземане на решения на общинско и училищно ниво. Моделът на финансиране предполага повишаване на отговорността на училищата,

както и активно търсене на допълнителни източници на средства за поддръжка на училищната дейност. Той обаче създава и значителни (потенциални и реални) проблеми:

- Разликите в ЕРС за различните видове училища водят до чувствителни неравенства между учениците и съответно училищата по финансиране – напълно е възможно ученик в специализирано училище да „струва“ на бюджета два пъти повече отколкото такъв в общообразователно;
- Разликите във финансирането по видове общини стимулира съхраняването на малки местни училища и малки паралелки на места, където окрупняването им би било рационално. И тук е налице неравенството в „цената“ на учениците в различните общини;
- Системата създава стимули за задържане на ученици на всяка цена, тъй като финансирането на училищата е обвързано с броя им, но не и с качеството на предоставяното образование. Това е и причината за порочната практика в много училища с малко деца да се записват и водят ученици, които реално не посещават училището.
- Предполага се висок административен капацитет както на общинско, така и на училищно ниво за ефикасно и рационално разпределение на отпуснатите средства;
- Създава се риск от недофинансиране или свръхфинансиране там, където има големи диспропорции между броя ученици и броя учители, както и където броя ученици в паралелка е много над или под средното;
- Големият брой стандарти и различни компоненти на формулите за разпределение създава известна несигурност във финансирането от година на година.
- Системата създава потенциал за конфликт между училищно ръководство и общинско такова, както и за фаворитизиране на определени училища за сметка на други.

4. Емпиричен анализ на работата на системата на делегирани бюджети в България до момента

Тази част от проучването ще разгледа тенденциите във финансирането на училищното образование, както и съпътстващите го обстоятелства – географското разпределение на училищата и учениците, размерът на паралелките, съотношението между учители и ученици, разпределението на средствата на ниво община и на ниво училище, целейки да установи силните страни и слабостите на модела на финансиране и тяхното въздействие върху системата на образованието.

4.1 Динамика на разходните стандарти

Данните за целия период от въвеждането на ЕРС насам не са директно сравними, тъй като броят на отделните разходни стандарти нараства през годините; най-значителното увеличение е през учебната 2011/2012 г., когато групите по общини се увеличават от 4 на 7. Общата тенденция оттогава е към постепенно увеличение на разходите по всички направления. Относителният ръст на самата издръжка на ученик е почти еднакъв при повечето ЕРС – от 2011/12 г. периода той варира между 25-30% за общообразователните и професионалните училища и детските градини, и 38-40% за специалните училища (сред които спадат училищата за деца с увреждания, оздравителните училища и подобни). Прави впечатление и че ръстът на ЕРС значително надвишава този на инфлацията през същия период – с други думи, може да се говори за реален ръст на отпусканите на училищата средства.

4.2 Особености на разпределението по групи общини

Важна особеност на прилагането на ЕРС при общообразователните училища са много различните условия, при които работят училищата в различните групи. Докато училищата в първите няколко групи са относително близки в съотношението между учители и ученици и средния брой ученици в паралелка, различията между училищата в групите, които обхващат малки населени места, са значително по-големи. Така например, през учебната 2015/16-та в училищата във втората група общини учат средно 22,3 ученици в паралелка, със стандартно отклонение в групата от едва 0,6; в тези от седмата група учат средно 19,9 ученици, но стандартното отклонение вече е 4,1. Аналогично е съотношението учители-ученици – докато във втората група то е 15,4 ученици на учител със стандартно отклонение 0,7, то в седмата на един учител се падат 11,9 ученици, но стандартното отклонение вече е 2,3.

Иначе казано, прилагането на единен стандарт за групите общини, които съдържат големи населени места, е обосновано, тъй като училищата в тях са относително хомогенни. Колкото по-малък става размерът на общините, обаче, толкова по-големи са разликите между училищата в тях и съответно толкова по-малко оправдано става прилагането на единен стандарт към тях. Таблица 1 по-долу обобщава разликите в състава на общообразователните училища през учебната 2015/16.

Таблица 1: Ученици спрямо учители и ученици в паралелка, 2015/16 г.

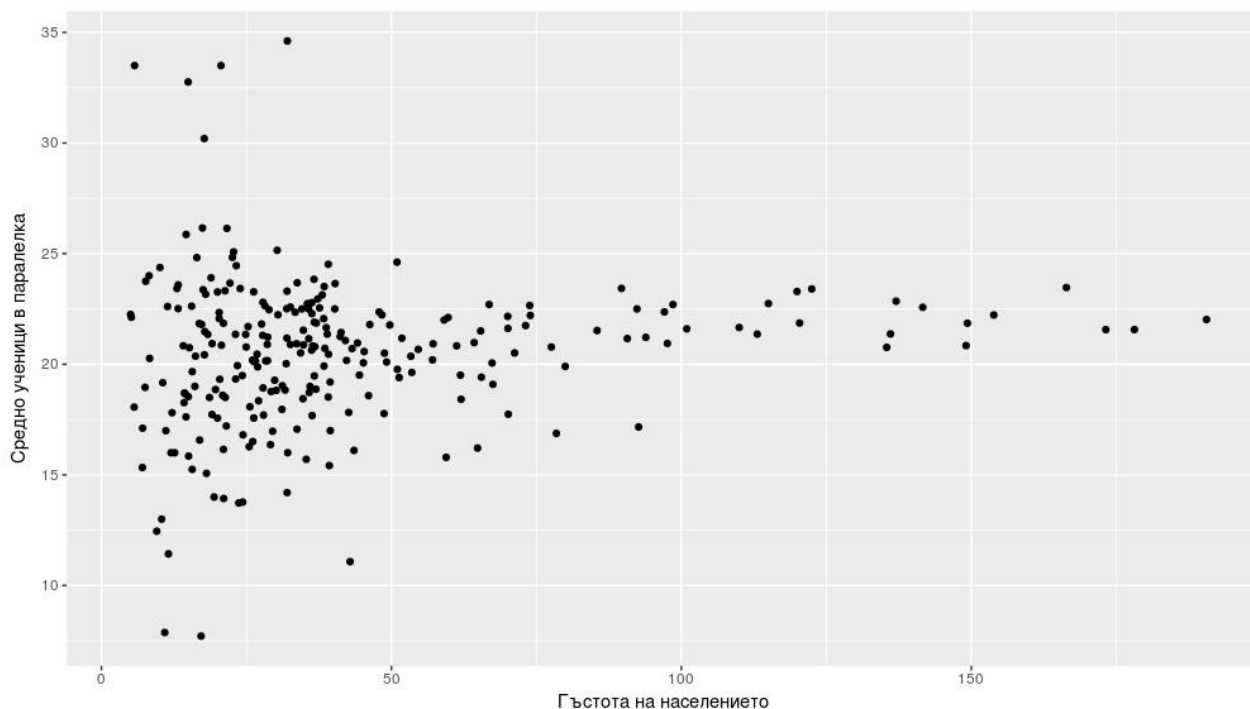
Група общини	Среден брой ученици в общ. училища на един учител (стандартно отклонение)	Среден брой ученици в общ. училища в паралелка (стандартно отклонение)
1*	15,48 (0,75)	23,38 (0,60)
2	14,95 (0,75)	22,64 (0,63)
3	14,88 (1,24)	22,44 (0,63)
4	14,59 (1,06)	21,89 (2,65)
5	14,07 (2,07)	21,23 (2,61)
6	12,48 (2,59)	19,81 (3,12)

Източник: НСИ, собствени изчисления

* Данните за група 1 не включват община Добрич, тъй като при нея се наблюдават значителни отлики, които биха изменили иначе хомогенните резултати на групата.

Неравномерното разпределение на учениците в отделните групи общини навежда на мисълта, че прилагането на един и същи разходен стандарт не е особено подходящо, при условие че стандартът е обвързан с гъстотата на населението.

Графика 1: Средно ученици в паралелка и гъстота на населението (под 250 души на км²) по общини.



Източник: НСИ, собствени изчисления

Тъй като повечето различия са в общините с гъстота под 50 души на квадратен километър, изглежда непрактично провеждането на последваща реформа, подобна на тази от 2011-та година, която създава повече групи въз основа на гъстотата на население. По-нататъшното фрагментиране на ЕРС на същия принцип няма да елиминира различията вътре в групата, поне дотогава, докато фрагментирането няма да се превърне във финансиране на отделни училища, вместо по стандарт.

Данните за община Добрич поражда допълнително съмнение върху ползвания модел на определяне на групите по ЕРС. Въпреки че общината формално отговаря на изискванията да бъде част от първата група, тя прилича по-скоро на община от шеста или седма група по останалите показатели – на един учител се падат средно 11,8 ученици, а в паралелка – средно 12,3.

4.3 Тенденции в броя на училищата

Често срещан аргумент против прилагането на делегираните бюджети е, че водят до намаляване на броя на училищата и свиват достъпа до образование в най-малките населени места. Логиката зад този аргумент е, че малкият брой ученици на места ще доведат до хронично недофинансиране на училищата по ЕРС и в крайна сметка – тяхното закриване, тъй като техните постоянни разходи не се различават значително от тези на по-големите училища.

При общообразователните училища е налице тенденция към намаляване на броя им – между учебната 2008/09 и 2015/16 година са били закрити 160 училища, или общо 7,3% от общия брой

училища към 2008/09 година. Ръст в броя на училищата се наблюдава в осем общини, а спад – в 98, като преобладаващата негативна тенденция е в унисон с общите демографски процеси. Най-често е било закрито по едно училище в община, като това се случва в 52 от случаите.

Ако аргументът за закриване на малките училища е верен, то би било очаквано при училищата в малки общини да се наблюдава най-голям спад на броя училища през периода. Средният спад по групи общини, обобщен в таблица 2 по-долу, обаче, сочи обратното – най-голямото средно намаление в броя училища се наблюдава в първите групи.

Таблица 2: Изменение в броя училища

Група по ЕРС	Средна промяна в броя общ. училища
1	- 1,83
2	- 1,66
3	- 1,66
4	- 1,00
5	- 0,55
6	- 0,23
7	- 0,49

Източник: НСИ, собствени изчисления

Част от причината за това може да се крие в хетерогенния характер на различните групи общини - докато в първите групи има относително малък брой общини, то в последните спадат много и различни общини, където е възможно да има срещуположни тенденции.

От значение за по-рядкото закриване на училища в общини с по-малки общински центрове и ниска гъстота на населението е и прилагането на статут на защитени училища, повечето от които са разположени именно в тези райони. Основният критерий за включване на училище сред защитените е именно неговата отдалеченост – взема се предвид пътят, който учениците би следвало да изминават до училище ежедневно, ако защитеното училище бъде закрито, както и типът терен и качеството на пътната мрежа. Към 2016 г. с такъв статут се ползват 142 училища.

От значение тук е и колебливата държавна политика – въпреки че до края на 2016 г. действа национална програма за оптимизация на училищната мрежа, тя разчита на инициативата на общините да закриват училища, като срещу това получават финансова помощ. Доклади на МОН за изпълнението на тази програма сочат, че през 2013 г. десет общини са подали проекти за реструктуриране или закриване на училища, през 2014-та – седем, а през 2015 г. такива липсват. Тази тенденция сочи, че вероятно в близко бъдеще темпът на закриване и реструктуриране на училища ще бъде дори по-бавен от досегашния. Все пак трябва да се отчита и големината на кохортите – през п, което ще рече, че тези деца точно навлизат в училищна възраст 2015-2016 г. и това също може да е повлияло върху спирането на процеса на закриване на училища.

4.4 Тенденции в броя ученици

В същото време, броят на учениците постепенно намалява за изследвания период. Тенденцията към свиване на броя на учениците в периода между учебната 2008/09 и 2015/16 (чак към 2015/16 спрямо 2014/15 се наблюдава лек ръст в броя на учащите) е характерна за всички групи общини, но между тях има значителни различия – докато общините от втора група губят средно по 983 ученика през периода, то тези в седмата те са намалели със средно 89.

В резултат от спада на общия брой ученици, общата тенденция през периода е към спад и на средния брой ученици в училища във всички групи общини, освен третата, в която се наблюдава много слаб ръст.

Таблица 3: Изменение в броя ученици по групи

Група по ЕРС	Средно ученици в общ. училище 2015/16 (стандартно отклонение)	Средно ученици в общ. училище 2008/09 (стандартно отклонение)	Средно изменение през периода (стандартно отклонение)
1	518,21 (57,25)	530,13 (57,92)	-11,91 (32,75)
2	434,24 (54,16)	445,73 (58,50)	-11,49 (16,8)
3	360,51 (67,00)	358,44 (57,05)	2,06 (40,66)
4	311,51 (50,30)	314,88 (78,65)	-3,37 (46,33)
5	242,93 (67,86)	255,77 (75,18)	-12,84 (47,02)
6	227,94 (109,55)	246,32 (106,27)	-18,37 (55,78)
7	156,35 (70,34)	159,75 (75,54)	-3,39 (39,15)

Източник: НСИ, собствени изчисления

Големите различия в рамките на самите групи обаче не позволяват открояването на по-конкретни процеси в размера на училищата. Докато през разглеждания период броят ученици в Добрич е намалял с 2070, то този в София е нараснал с 3827, но тези значителни ръстове и спадове се сливат при усредняването в групата (и съответно общини, в които протичат противоположни процеси, получават еднакво финансиране на ученик, благодарение на ЕРС). Въпреки това, налице са значителни разлики в размера на училищата между отделните групи, което оправдава различията в разходните стандарти.

Броят ученици в отделните групи има значение за определянето на тежестта на отделните стандарти в образуването на общото финансиране на училищното образование. Иначе казано, дори един стандарт да е чувствително завишен спрямо останалите, но се прилага за малък брой ученици, то това не би имало значителен ефект върху формирането на общия държавен бюджет за образование.

Таблица 4: Ученици в общообразователни училища по групи общини

Група по ЕРС	Ученици в общообразователни училища 2015/16 г.	Дял от всички
1	204782	0,33
2	61385	0,10
3	48476	0,08
4	88894	0,14
5	88034	0,14
6	32244	0,05
7	81360	0,13

Източник: НСИ, собствени изчисления

Отделните групи общини имат различна тежест – учениците в група 1 са приблизително 1/3 от всички в страната, докато тези в група 6 – едва 5%. Останалите групи са относително равностойни. По тази

причина, измененията в разходния стандарт за първата група имат най-голямо въздействие върху общите разходи за образование, докато тези на трета и шеста група – относително малко.

4.5 Разпределение на средствата по ЕРС на ниво община

1) Просто разпределение по ЕРС във всички общини

Тази част изгражда примерно разпределение на средствата по ЕРС между общините и училищата в страната, след което ще изведе няколко примера за разликите между общините от отделните групи.

Разпределението на ниво държава допуска, че на ниво община 100% от отпуснатите средства се разпределят на принципа на ЕРС между отделните училища. Насоките на Министерство на образованието към общините предпоставят 80% като минимална част от общата сума, която да се разпредели на този принцип; прегледът на различни общински програми сочи, че делът на разпределение към отделните училища само на принцип ЕРС най-често варира между 85 и 90% останалите средства се разпределят между училищата в общината според нуждите и тяхната обосновка. Заплатите на учителите формират 50% от разходите в общия училищен бюджет след изваждането на заплатите на непедагогическия персонал, поддръжката на училищата и останалите разходи. Представените резултати за заплатите на учителите са брутни, осреднени и приблизителни, тъй като не вземат предвид разликите в стажа на учителите, както и тяхната професионална квалификация и допълнителни възнаграждения, които влияят на крайното формиране на заплащането им.

Таблица 5: Примерно разпределение на средствата по ЕРС по групи общини

Група по ЕРС	Среден симулиран бюджет по ЕРС на общообразователно училище, 2015/16, лв.	Средно симулирано месечно заплащане на учител, 2015/16, лв.
1	712 551	852
2	609 239	874
3	520 940	895
4	460 722	899
5	379 464	916
6	362 436	827
7	266 495	847

Източник: НСИ, МОН, собствени изчисления. Примерните бюджети се равняват на общата сума по ЕРС, разпределена на отделните общини, разделена между общообразователните училища в общината. Примерните учителски заплати се равняват на 50% от примерните училищни бюджети, разделени по равно на броя учители в конкретните училища.

Разликите в бюджетите между отделните групи предимно отразяват значителните разлики в размера на училищата – само по бюджетите може да се прецени, че училищата в седма група са около три пъти по-малки от тези в първа, вземайки предвид разликите в стандарта.

Приблизителното осреднено заплащане, при всичките му условности, демонстрира доколко системата на единни разходни стандарти успява да изравни доходите, които получават преподавателите в различните области. По данни на НСИ средната месечна заплата в сектор образование през 2015 г. е 846 лева. но Статистиката на НСИ обаче не включва само преподавателския персонал и е очаквано средните заплати на учителите да са над тази стойност. Разликите в средното заплащане между отделните групи не изглеждат значителни; въз основа само на тези данни би могло да бъде достигнато заключение, че прилаганата система на ЕРС създава

относително равни условия за учителите в различните общини. Разбира се, това означава и липса на финансови стимули за учителите да работят в по-отдалечени райони или такива с голямо малцинствено население, както и да се стремят да постигнат определено качество на преподаването си. Всъщност и добрият учител, чиито деца след това се представят добре на външните оценявания, печелят състезания, продължават да учат в елитни гимназии/университети и т.н. е много вероятно да взема приблизително същото заплащане като по-слабо представящ се негов колега.

Разглеждането на отделни общини обаче разкрива някои екстремни случаи. При това разпределение, например в община Ковачевци, Пернишко средната учителска заплата би била едва 312 лева месечно, а тази в Долни Чифлик, Варненско - 1377. Тези аномалии в разпределението могат да бъдат обяснени с особеностите на структурата на училищното образование в тези общини – докато в Ковачевци според данните на НСИ има 22 ученици, но петима учители, то в Долни Чифлик учениците са 2542, а учителите – 131. Големите отклонения от нормалните за страната отношения учител/ученик съответно довеждат и до отклонения в средната заплата, изчислена само чрез прилагане на ЕРС – много е вероятно в тези случаи да се извършват корекции чрез механизмите на преразпределение на общинско ниво и в рамките на бюджетите на отделните училища. Като цяло, общините, в които средната месечна учителска заплата би била под 600 лева, са 13, а тези, в които тя би била над 1000 лева – 40, т.е. тези екстремни случаи са относително малко.

4.5.1 Разпределение на средствата по ЕРС в община Перник през 2016 г.

Община Перник е подходяща за онагледяване на разпределението на средствата по ЕРС, тъй като в нея има както общообразователни училища с различни размери (между 47 и 980 ученика), така и различни детски градини, спортно училище и професионално училище и подготвителни групи преди основното училище. Освен това, през 2016-та година общината разпределя почти всички средства между училищата (91%) въз основа на ЕРС, което позволява разглеждането на прилагането на стандартите в почти чиста форма. Таблицата показва по-важните елементи, включени в годишния бюджет за училищно образование на Перник.

Таблица 6: Разпределение на образователния бюджет в община Перник, в левове

	Брой ученици	Разпределени по ЕРС	Добавки от преразпределение на ЕРС*	Общо по ЕРС	Допълващи средства	Общо	Окончателни разходи на ученик
<i>Общообразователни училища</i>							
1	980	1309715	27000	1336715	196094	1532809	1564
2	234	312728	71895	384622	86526	471148	2013
3	91	121616	40829	162444	56259	218703	2403
4	274	366186	27000	393186	116434	509620	1860
5	429	573334	27000	600334	162330	762664	1778
6	687	918137	32958	951092	213603	1164695	1695
7	148	197794	27000	224794	67747	292541	1977
8	358	478447	27000	505447	170522	675969	1888
9	222	296691	27000	323691	75465	399156	1798
10	281	375541	80502	456043	130115	586158	2086
11	146	195121	75180	270301	70886	341187	2337
12	32	42766	30875	79181	34116	113297	3541
13	52	69495	38837	108330	50094	158424	3047
14	39	52121	37261	89382	63202	152584	3912
15	47	62813	32538	95351	41780	137131	2918
16	108	144336	46302	190636	55687	246323	2281
18	318	424989	37668	457104	68349	525453	1652

19	253	338120	37260	375350	91934	467284	1847
20	804	1074501	27684	1102183	120550	1222733	1521
21	715	955557	28710	984262	53893	1038155	1452
22	464	620111	27342	647452	35873	683325	1473
<i>Подготвителни групи</i>							
1	44	44308		44308		44308	1007
2	48	48336		48336		48336	1007
3	35	35245		35245		35245	1007
4	24	24168		24168		24168	1007
5	57	57399		57399		57399	1007
6	24	24168		24168		24168	1007
7	24	24168		24168		24168	1007
<i>Професионални училища</i>							
1	53	96354		96354	1552	97906	1836
<i>Спортни училища</i>							
1	160	392160	2046	394206	13373	407579	2547
Общо разходи					12055058	Средно: 2101	

Източник: уебсайт на община Перник

**Тези добавки включват такива за гориво, за постоянни разходи и за малки селски училища*

Разпределението на средствата, отпуснати по ЕРС за училищата в община Перник, разкрива някои от особеностите на прилагането на системата. Въпреки че, очаквано, финансирането на големите училища е пропорционално по-голямо, особено предвид високия дял, който общината разпределя само по ЕРС, налице са и корективни механизми, които отразяват особеностите на нуждите на отделните училища. Тези корективни механизми в таблицата са представени в колоните с допълнително разпределение по ЕРС и допълнителните средства от общинския бюджет.

5,8% от държавното финансиране се разпределя по равно между училищата като добавка за постоянни разходи – в случая на Перник това са по 27 хиляди лева на училище. Приблизително половината училища получават и допълнителни средства за гориво, между 10 и 50 хиляди лева на училище. Малките селски училища под 110 ученика получават и добавка от по 5540 лева (на пръв поглед сумата не е голяма в сравнение с останалите дофинансирания, но всъщност съставлява 5-7% от средствата по ЕРС за тези училища). Финансирането извън формулата (виж колоната „допълващи средства“ в таблицата) е още по-диференцирано, като включва допълнително финансиране за учениците в начален курс, включително за храна, по 25 лева на ученик за подобряване на материалната база, както и средства за стипендии.

Прегледът на финалната сума на финансирането на ученик демонстрира значителните разлики между малките и големите училища. Докато големите получават средства, доста близки до единния разходен стандарт, то при малките финансирането на ученик надхвърля ЕРС почти 2-2,5 пъти. По тази причина може да бъде направен извод, че прилаганата система позволява приоритизирането и завишаването на издръжката на малките училища, поне в общините, където има смесица между големи и малки училища. Съществува възможност обаче в по-малките общини, където има няколко (или само едно) училище, подобен тип гъвкавост да не е възможна.

4.5.2 Разпределение на средствата по ЕРС в община Тутракан през 2016 г.

За да проверим доколко ЕРС позволява гъвкавост при финансирането на малките общини, ще разгледаме същото разпределение на средствата, но в община Тутракан, в която към 2016 г. има 4 общообразователни и едно професионално училище.

Таблица 7: Разпределение на образователния бюджет в община Тутракан

	Брой ученици	Добавки от		Общо по ЕРС	Допълващи средства	Общо	Общо разходи за ученик
		Разпределение по ЕРС	преразпределение на ЕРС				
Общообразователни							
1	506	638370	159652	798022	177453	975475	1928
2	382	481931	109633	591564	183353	774917	2029
3	53	66865	27000	93865	14618	108483	2047
4	84	105974	27000	132974	38258	171232	2038
Професионални							
1	163	264186		264186	21805	285991	1755
Общо						2316098	Средно: 1959

Източник: уебсайт на община Тутракан

Въпреки че Тутракан прилага минималното разпределение според насоките на МОН – 80% се преразпределят на принцип ЕРС, а останалите – под формата на добавки, видимо разликата между издръжката на малките и големите училища не е значителна. Въпреки че въз основа на сравнението между две общини не може да се направи твърдо заключение, че за малките общини е по-трудно да се осигури подкрепа на малките училища, приведенният тук пример насочва в тази посока – относително малкият размер на бюджета, комбиниран с липсата на много големи училища, не позволява завишаване на финансирането за малките, в резултат на което е възможно те да страдат от липса на финансиране, особено за материални активи.

4.6 Разпределение на средствата по ЕРС на ниво училище

След като установихме особеностите на разпределението на средствата на общинско ниво, ще разгледаме и разходването на средствата на училищно равнище, съответно в голямо или малко училище. Първият пример е ГПЧЕ „Йоан Екзарх“ във Варна – едно от големите училища в общината. Сред особеностите на Варна е, че разпределя почти минималното количество средства на принцип ЕРС – 80,7% към 2016 г., а от голямо значение са и следните фактори за дофинансиране - степента на образование на учениците (7% от общо получената сума), отоплението (4,5%) и постоянните разходи (3%).

Таблицата по-долу обобщава по-едрите компоненти от разпределението на бюджета на училището за отделните групи разходи.

Таблица 8: Разпределение на образователния бюджет на ГПЧЕ „Йоан Екзарх“

	Разходи	Дял от разходите
Заплати	980 000	0,65
Други възнаграждения	54 000	0,04
Задължителни осигурителни вноски	214 000	0,14
Издръжка	155 710	0,10
Данъци, такси	2500	0,00
Стипендии	107 631	0,07
Общо	1 513 841	1,00

Източник: уебсайт на ГПЧЕ „Йоан Екзарх“

Разглеждането на разходите по групи дава обща представа за разпределението на бюджета. Пряко за заплати се разходват 65% от него, други 14% отиват за осигурителни вноски, а 4% - за различни видове допълнителни възнаграждения, сред които с най-голяма тежест са разходите за социално-битово и културно обслужване. Т.е. за персонала се насочват 83% от общия бюджет. Издръжката на училището, в което спадат всички разходи за горива, битови разходи, ремонти и услуги, извършвани

от трети страни, формира 10% от общите разходи. Предвид че към началото на учебната 2016/2017 година в училището има 995 ученици, то разходите на ученик са по 1521 лева.

Пример за разпределението на средствата в малко училище е СОУ „Димитър Маджаров“ в община Маджарово, Хасковско – в нея има само едно училище, което комбинира общообразователни и професионални паралелки, с общо 180 ученика.

Таблица 9: Разпределение на образователния бюджет на СОУ „Димитър Маджаров“

	Общообразователни	Дял от разходите	Професионални	Дял от разходите
Заплати	148 300	0,61	126 868	0,62
Други възнаграждения	22 150	0,09	11 000	0,05
Задължителни осигурителни вноски	31 400	0,13	32 171	0,16
Издръжка	39 300	0,16	28 490	0,14
Данъци, такси	1 000	0,00		0,00
Стипендии		0,00	6423	0,03
Общо	242 150	1,00	204 952	1,00

Източник: уебсайт на СОУ „Димитър Маджаров“

Разпределението на бюджета на училището в Маджарово не се различава чувствително спрямо този на разгледаното училище във Варна. Докато делът от бюджета, който финансира разходите за персонала (заплати, други възнаграждения и задължителни вноски), е малко над 80% от всички, то разходите за издръжка на училището са малко по-високи – 15% спрямо 10%. Другата значителна разлика е в много по-малките разходи за стипендии в СОУ „Димитър Маджаров“. Общо за учениците в общообразователните и професионалните паралелки разходите на ученик са по 2484 лева – очаквано, предвид високия стандарт за професионалните паралелки и обстоятелството, че Маджарово е в седмата група общини с най-висок ЕРС.

5. Заплащане на учителите

Заплатите на персонала формират повече от половината от разходната част на училищните бюджети. В същото време малкият им размер често бива сочен като един от основните проблеми на образователната система, най-вече защото ниските заплати водят до спад на мотивацията на вече работещите преподаватели да предоставят висококачествено образование, а и правят професията неатрактивна за млади и образовани кадри, особено в малките училища. Предвид това, си струва по-подробно да се прегледат особеностите на законодателството около формирането на заплащането на учителите, както и регионалните му различия.

Методът за формиране на заплатите е описан в наредба на МОН (обновявана почти ежегодно, като последната ѝ версия е от 2015 г.) и предполага няколко елемента, които изграждат окончателната заплата. Основната работна заплата подлежи на договаряне в рамките на колективен трудов договор. Вторият и третият компонент („допълнителни“ и „други“) включват различни елементи на дейността на преподавателите извън основната – проверка на изпити и изпитване на ученици извън класовете си, провеждане на учебни часове извън основния норматив, класно ръководство, постигната квалификационна степен, както и за „постигнати резултати“.

Според наредбата от 2015 г. основата (брутна) заплата на младши учител е 600 лв., на старши – 625 лв., а на главен учител – 660 лв. Разликите между различните степени на старшинство не са особено значителни, особено като се вземе предвид, че за придобиване на квалификация „старши учител“ са необходими най-малко 10 години професионален опит, а за „главен учител“ – предишната квалификация, магистърска степен, образцова атестационна оценка и най-малко трета квалификационна степен (като квалификационните степени от своя страна са резултат от участие в обучения, публикации и анализи). Въпреки че трудовият стаж се взема предвид при определянето на крайното заплащане, относително малките увеличения на основната заплата в резултат на повишаването на квалификацията на преподавателите сами по себе си не представляват достатъчно силен мотив за задържане в професията и постигане на по-високите степени.

Допълнителното заплащане от своя страна се определя въз основа на точкова система, която оценява изпълнението на различни критерии от страна на преподавателите. Учителите могат да съберат максимум 100 точки, като с най-голяма тежест има оценката на планирането, организацията и провеждането на образователния процес (максимум 14 точки) и получените професионални отличия и награди (максимум 30 точки), а най-малка – разработването на проекти (максимум 5 точки) и работата с родители (максимум 6 точки). Допълнителното заплащане по този диференциран принцип обаче не може да надхвърля между 3 и 4% от общия бюджет за заплати; иначе казано, може да се направи заключение, че прилаганата схема не създава особена мотивация за извършване на особена дейност извън базовите задължения на учителите.

Много от конкретните условия около преподавателските заплати се уточняват в отраслов колективен трудов договор (КТД), подписван ежегодно между учителските синдикати, работодателските организации (съюз на работодателите в сектора и сдружението на директорите) в сектора и МОН. Този отраслов КТД е допълван с отделни КТД на общинско и училищно ниво, които имат право да надграждат, но не и да свиват правата на заетите в сектора, определени на национално ниво.

Договорът (тук се разглежда последното му издание от 2016 г.) уточнява допълнителното заплащане, което квалификацията носи на преподавателите – между 20 лева месечно за най-ниската степен и 80 лева за най-високата. С други думи, при средна заплата в сектора от 846 лева към 2015 г., най-високата степен носи на преподавателите малко над 10% от средното заплащане). С поне 21 лева се стимулира преподаването на предмет на чужд език, със 120 – притежанието на докторска титла, а „доктор на науките“ – със 150. Според образованието на преподавателите се диференцира и заплащането на лекторските учебни часове – среднистите получават най-малко 3,50 лева на час, учителите, които не отговарят на изискванията за конкретната длъжност, която изпълняват – 4 лв., а магистрите и бакалаврите – най-малко 5 лв. Наставничеството на учители пък се заплаща с 50 лева.

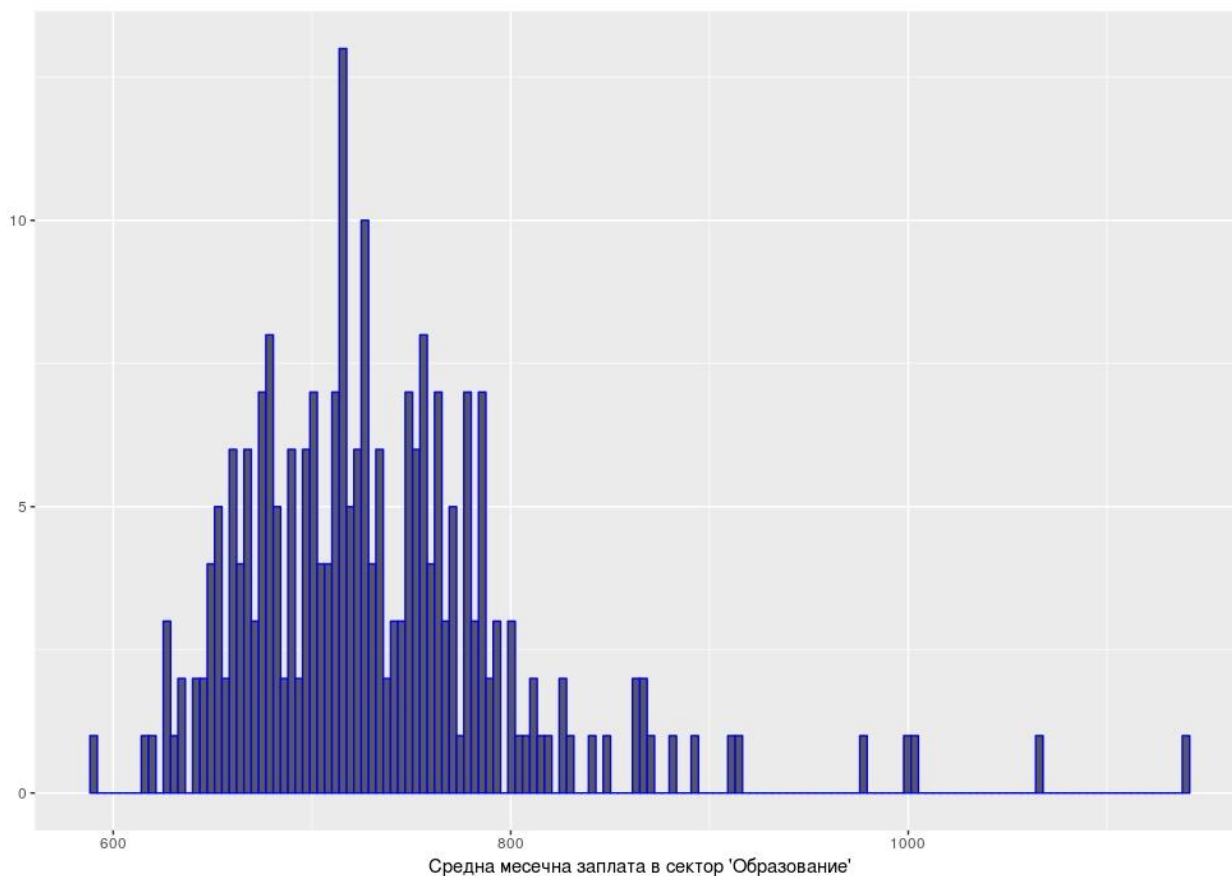
Представеният накратко модел на формирането на учителските заплати ясно онагледява няколко проблема. От една страна, моделът е сложен и с много компоненти. Това превръща разбирането, прилагането и администрирането му в тежка процедура, особено от гледна точка на преподавателите. Второ, разчита се предимно на формални изисквания (квалификации, образование, стаж) за определяне на елементите над базовото заплащане. Обвързване с качеството на образователните услуги и постигнатите резултати, предоставяни от конкретните учители, почти няма. Отделно, оценките на качеството се извършват в рамките на самите училища, без да има експлицитен инструмент за външен контрол.

5.1 Учителски заплати по общини

Данните на НСИ за 2015 г. на общинско ниво позволяват сравнение между заплатите в сектор „Образование“ както по места, така и в динамика. Необходимо е да бъде направено уточнението, че заплатите в сектора включват не само тези на учителите, но и на друг персонал, зает в училищната система – иначе казано, разумно допускане е, че средната учителска заплата е 5-10% по-висока от посочената за целия сектор.

Различията между заплащането в сектора в отделните общини са значителни – от 244 отделни общини, включени в настоящия анализ, средната за страната месечна заплата е 852 лева, но стойностите варират от 589 лева в община Ценово до 1139 лева в община Челопеч. И докато високото заплащане в Челопеч е по-скоро аномалия на общото разпределение, то значителен брой общини гравитират между 600 и 650 лева месечно (виж хистограмата по-долу за пълното разпределение).

Графика 2: Разпределение на заплатите в сектор образование по общини



Източник: НСИ

Общините със средна заплата над 900 лева не са много; повечето се концентрират в диапазона между 650 и 800 лева. Сами по себе си обаче тези данни не са особено показателни за резултатите от държавната политика на финансиране на образователната система. За целта е необходимо да разгледаме разликите между групите по единния разходен стандарт, представени в таблицата по-долу.

Таблица 10: Претеглена спрямо броя учители средна заплата в сектор „Образование“ по ЕРС групи

Група по ЕРС	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
1	962,42 (89,96)	928,23 (81,45)	888,63 (76,37)	818,39 (63,91)	781,62 (52,29)
2	860,62 (99,71)	826,80 (88,94)	809,87 (85,62)	752,08 (80,64)	730,79 (87,31)
3	817,52 (69,53)	787,81 (74,64)	769,41 (57,94)	706,13 (64,62)	690,24 (53,26)
4	758,63 (35,53)	730,81 (36,60)	713,19 (37,67)	651,98 (36,12)	644,66 (43,57)
5	736,34 (49,16)	709,16 (44,90)	689,56 (44,32)	630,77 (42,57)	618,68 (43,63)
6	727,20 (56,10)	694,11 (57,60)	680,83 (64,29)	625,18 (55,66)	613,59 (43,95)
7	714,86 (65,47)	691,17 (69,63)	656,30 (47,40)	594,40 (44,94)	584,96 (44,50)

Източник: НСИ

Видимо, налице са чувствителни различия между учителските заплати в отделните групи общини, въпреки по-високите разходни стандарти за по-малките общини. Изглежда механизмът не е достатъчен, за да компенсира разликите в структурата на разходите и относително малкия брой ученици, и съответно да осигури на преподавателите сходни заплати, независимо от общината, в която работят. Възможно е това от своя страна да води до понижена мотивация на учителите. В по-малките общини резултатите на учениците от външното оценяване са чувствително по-лоши (виж по-долу) и вероятно заплащането на учителите в тях е част от обяснението за по-ниското качество на образованието.

Отделно, по-ниските заплати в малките общини създават порочен кръг – ниските им нива правят преподавателските позиции там по-малко привлекателни, и съответно в малките общини или попадат преподаватели, които не могат да се конкурират за места в големите общини (или имат много силна нефинансова мотивация), или преподаватели липсват. Това от своя страна допълнително намалява конкурентоспособността на училищата в малките общини и се отразява на резултатите на учениците им.

6. Отношение между разходните стандарти и качеството на образование

Очевидно настоящата система на делегирани бюджети, въпреки финансовите стимули за училищата в по-горните групи (в селски, в малцинствени райони, в малки общини) не съумява да създаде условия за сходно качество на образованието. Съответно бюджетните средства „купуват“ много различен продукт в отделните училища.

Проверката на качеството би била най-точна в сравнителния контекст на някое от международните проучвания PISA или TALIS (виж, например, Шлайхер, 2009), най-вече заради методологическата им акуратност и постоянство в подхода, които не са гарантирани при националните оценявания. За съжаление, обаче, тези изследвания не предлагат изчерпателно покритие на поднационално ниво (области, общини или училища) и съответно не са приложими за сравнително изследване на качеството на образование на ниво, различно от националното. По тази причина в настоящото изследване се приема, че резултатите, постигнати от учениците в отделните общини на държавните зрелостни изпити и външните оценявания след 7 клас, са достатъчно мерило за качеството на образованието, предлагано в различните групи общини. Таблицата по-долу обобщава осреднените резултати на в двете оценявания, разбити по групите по ЕРС.

Таблица 11: Резултати по БЕЛ на държавни зрелостни изпити и оценяване след седми клас, 2016 г.

Група по ЕРС	Среден резултат на ДЗИ по БЕЛ 2016 г., шестобална система (стандартно отклонение)	Среден резултат на оценяване след седми клас по БЕЛ 2016 г., брой точки от възможни 65 (стандартно отклонение)
1	4,36 (0,25)	35,63 (3,87)
2	4,21 (0,13)	33,70 (2,10)
3	4,28 (0,09)	32,16 (3,61)
4	3,88 (0,30)	28,81 (3,98)
5	3,73 (0,37)	26,04 (4,67)
6	3,75 (0,46)	28,18 (6,42)
7	3,57 (0,39)	24,19 (5,50)

Източник: Портал за отворени данни opendata.government.bg, собствени изчисления

Резултатите на учениците в отделните групи общини демонстрират ясна тенденция – в малките общини се постигат значително по-ниски резултати, отколкото в големите въпреки по-голямата субсидия на ученик в тях. Разликите между постиженията в рамките на отделните групи общини също са видими (обяснението на голямото отклонение в първата група е включването на Добрич, който, подобно на наблюденията ни по другите показатели, се приближава по-скоро до общините от по-ниските групи).

6.1 Причини за разликите в качеството

Въз основа на предходния емпиричен анализ с относително висока сигурност може да се твърди, че причината за значителните разлики в качеството на предоставяното образование не се дължи (в голямата си част) на неравенство в разпределението на средствата между тях. Публичните данни на ниво училище обаче не позволяват сравнение по повечето фактори освен по броя ученици, явили се на съответните оценявания. Допускайки относителна пропорционалност между броя явили се ученици и цялостния размер на училищата, то налице е пряка и статистически значима връзка между резултата на външното оценяване и размера на училищата.

Таблица 11: Резултати на оценяване след 7 клас и брой явили се ученици

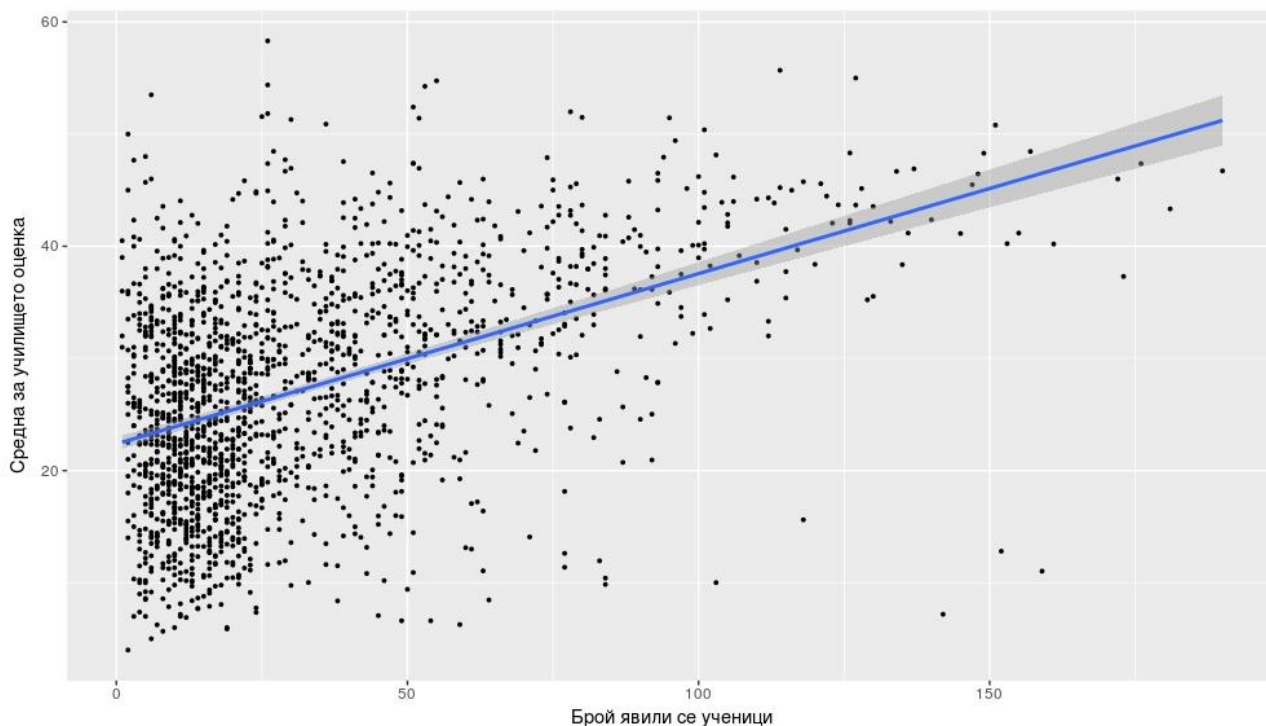
Модел 1: Резултат на оценяване след 7 клас

Основа	22,384 (0,311) ***
Брой явили се ученици	0,51 (0,007) ***
$n = 1752$	
R^2	0,20

Източник: Портал за отворени данни opendata.government.bg, собствени изчисления. Регресионен коефициент, стандартна грешка в скоби. Статистическа значимост: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Установената от линейния модел зависимост е илюстрирана и в графиката по-долу. Очаквано, по-големите училища демонстрират значително по-добър резултат (всеки явил се ученик увеличава средната за училището оценка с 0,15 точки от общо 65 възможни). Въпреки високата статистическа значимост на резултатите, обяснителната сила на модела е относително малка, тъй като изменението в броя явили се обяснява приблизително 1/5 от общото изменение в резултатите на оценяването. Основна причина за това са големите разлики при малките училища, където на оценяването се явяват малко ученици.

Графика 2: Явили се на външно оценяване ученици и средна оценка



Източник: Портал за отворени данни opendata.government.bg, собствени изчисления.

Възможно е и обвързване на качеството на образованието с учителските заплати. Често срещан аргумент е, че ниското заплащане води до липса на мотивация от страна на учителите, вследствие на което предоставяното качество е ниско. Моделът по-долу обвързва средната оценка на оценяването след седми клас със средното заплащане в образователния сектор по общини (поради липсата на разбивка на заплатите в отделните училища).

Таблица 12: Резултати на оценяване след 7 клас и заплати в сектор „Образование“

Модел 1: Резултат на оценяване след 7 клас	
Основа	9.940 (3.574) **
Средна месечна заплата в сектор “Образование”	0.022(0.004) ***
<i>n</i> = 236	
R^2	0.08

Източник: Портал за отворени данни opendata.government.bg, НСИ

Връзката между заплатите в образователния сектор и резултатите на изпитванията след седми клас е налице. Ефектът обаче не е особено значителен – 0,02 точки за всеки лев месечна заплата. Както установихме по-горе, разликите в средната заплата между първата и последната група общини е около 200 лева; иначе казано, ако всички разлики в качеството на образованието се дължаха на заплащането в сектора, средната разлика между резултатите между първата и последната група би следвало да е едва около 4 точки. Таблица 9 обаче посочва, че разликата е доста по-значителна, което от своя страна означава, че трябва да има и други фактори, които обясняват регионалните различия. На същия извод навежда и относително малката обяснителна сила на модела - по-голямата част от изменението в резултатите след седми клас не е свързано с изменението на заплатите. Освен това, напълно е възможно ниските заплати и по-слабото представяне на оценяванията да са продукт на друг, много по-основен фактор.

Резултатите от моделите по-горе далеч не са достатъчни за пълно обяснение на факторите, които предопределят качеството на образованието. Въпреки че не предоставят разпределение по общини, публичните данни на ниво ученик от последното изследване на PISA (от 2015 г.) предлагат алтернативен поглед към качеството на образование, обобщен в модела по-долу.

Таблица 13: Фактори за резултати на PISA по четене

Модел 1: Резултати в оценяването на PISA по четене	
Основа	333,202 (6,253) ***
Пол (мъж)	-40,008 (2,502) ***
Културна собственост в дома	26,564 (1,844) ***
Образователни ресурси в дома	5,810 (1,480) ***
ИКТ ресурси в дома	0,558 (1,615)
Образование на родителите	8,688 (0,409) ***
<i>n</i> = 5530	
R^2	0,20

Източник: База данни на изследването PISA, собствени изчисления. Регресионен коефициент, стандартна грешка в скоби. Зависимата променлива е резултатът по четене, измерен по скала, усреднена на 500 точки със стандартно отклонение 100. Индексът на богатство и индексът на социален и икономически статус на PISA са пропуснати заради висока VIF стойност спрямо ИКТ ресурсите. Статистическа значимост: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Данните на PISA на ниво ученик ясно открояват значимостта на различните фактори за качеството на образование. Докато най-голямо влияние има полът на конкретния ученик, то структурата на образователната система няма много общо с този показател, нито може да му влияе. За сметка на

това, с много висока статистическа значимост и относително голям ефект са всички показатели на PISA, които измерват семейната среда. Изключение прави единствено нивото на достъп до информационно-комуникационни технологии. Най-голяма тежест от индексите има културната собственост на домакинството - индикатор, който измерва притежанието на класическа литература, поезия и произведения на изкуството, като увеличение на индекса с една единица (от обща скала от -10 до +10) увеличава резултата по четене със средно 26 точки. Със значителен ефект, но в пъти по-малък, е и достъпът до образователни ресурси – речници, книги, свързани с учебните предмети, място за учене, компютър, който може да се ползва за учебни цели и достъп до образователен софтуер.

Заради използваната мерна единица, ефектът на образованието на родителите не е пряко сравним с останалите. Докато достъпните за ученика ресурси се измерват чрез индекси, то образованието на родителите се мери или чрез образователни степени, или чрез годините, прекарани в образование (ползваната тук мярка). Всяка една година, прекарана в образование от родителите, средно увеличава резултатът на учениците по четене с 8,6 точки – иначе казано, магистърска степен на родител (средно 17-18 години образование) означава, че ученикът ще има средно 146 – 154 повече точки на оценяването по четене отколкото такъв с родители без образование.

Трябва да се има предвид обаче, че факторите на семейната и домашна среда също не обясняват голяма част от постигнатите резултати. Най-вероятно по-важна роля играят личните качества и способности на учениците, които доста по-трудно се улавят от съпътстващите въпросници на сравнителните изследвания.

Въпреки че прякото сравнение между моделите не е възможно, тъй като ползват различна мярка за качество на образованието, изводите от тях са достатъчно показателни. Определящи за крайния продукт на образователния процес са както размерът на училището (и общината, в която то е разположено), така и особеностите на отделните домакинства и семейства. Въпреки че учителските заплати имат известно въздействие върху резултатите, този ефект е ограничен и най-вероятно е резултат от други фактори, силно корелирани със заплатите (като размера и местоположението на училищата и тяхната атрактивност за учителите, например).

7. Основни изводи от емпиричния анализ

Прегледът на данните и направените модели позволяват достигането до няколко общи извода за системата на училищно образование, нейното финансиране и качество.

- В различните групи общини, които ползват общ стандарт, влизат относително разнородни училища; това е особено валидно за малките общини, където се наблюдават значителни вариации при броя ученици в паралелка и отношението учители – ученици;
- Броят училища като цяло намалява, но с относително бавни темпове; може да се заключи, че оптимизацията на училищната мрежа все още не е завършила. Големите общини като цяло окрупняват повече училища от малките;
- Средният брой ученици в училище също намалява; това обаче не е непременно резултат от прилагането на ЕРС, а по-скоро е следствие от общите демографски процеси;
- Като цяло прилаганата система позволява относително голяма гъвкавост на разпределението на средствата по ЕРС на общинско ниво и приоритизиране на малките училища с непропорционални на броя ученици материални нужди; това важи с по-голяма сила за големите общини, които могат да си позволят по-значително преливане на средства;
- Сравнението между отделни училища в различните групи сочи относително равномерно разпределение на разходите – приблизително 4/5 от училищните бюджети покриват разходи за персонала, а между 10 и 15% са за издръжка на училищата;
- Моделът на определяне на учителските заплати е неоправдано тежък и сложен, като разчита най-вече на формални изисквания, които не са обвързани с крайния образователен продукт;
- Налице са значителни разлики в заплащането в сектор „Образование“ между отделните групи по ЕРС, които от своя страна са следствие от по-ниската привлекателност на тези населени места и училища за по-високо квалифицираните учители. Неспособността на малките общини да привличат добри преподаватели най-вероятно се отразява на предлаганото качество на образование;
- Въпреки относително равномерното разпределение на средствата, между отделните групи общини се наблюдават значителни разлики в качеството на предлаганото образование;
- Основни фактори за качеството на образование са както размерът на училищата (и всички свързани с тях особености, включително и способността им да привличат добри учители), така и семейната среда.

8. Заключение

Въпреки разликите в третирането на отделните училища, проучването на финансирането на училищното образование сочи, че прилагането на системата на делегирани бюджети и разпределение чрез единни разходни стандарти позволява относително висока гъвкавост и на общинско, и на училищно ниво. Бъдещи подобрения в системата биха могли да вземат предвид качеството на образование. В настоящата система отсъстват стимули към повишаване на качеството на образование, което е видно в липсата на значително подобрение на резултатите, демонстрирани от учениците в сравнителни международни изследвания на качеството на образование като PISA² и в оценяванията, провеждани в края на отделните степени на образование.

По-конкретно, възможна посока на промяна, която би спомогнала за повишаване на качеството на образованието, е създаване на повече финансови стимули за добрите учители. Т.е. обвързване на една значителна част от заплащането (което би могло да представлява до 50% от крайното заплащане) с външни, обективни оценки на резултатите на учениците, които се обучават от съответния учител. За такива обективни оценки може да се използват външното оценяване и/или резултати от национални и международни състезания.

Независимо от относително високата гъвкавост на ползания модел съществуват известни рискове от недофинансиране на конкретни училища или недостиг на средства за определени дейности. По тази причина би било желателно при по-нататъшна образователна реформа да се създадат повече възможности за училищата да си набавят допълнителни приходи чрез специални програми, по които училищата биха могли да кандидатстват към МОН за проектно финансиране.

Анализът ясно показва огромните разлики в качеството на образование при прехода от големите към малките училища и общини. Малките училища в селски райони оцеляват финансово благодарение на сегашната система на делегирани бюджети. Към тях субсидията на ученик достига до около два пъти повече от тази за учениците в по-големите градове с цел покриване на сходните постоянни разходи в големите и малките училища и икономията от мащаба в големите. Това, обаче, означава, че тези училища ще продължат да произвеждат нискокачествен образователен продукт, включително и като вписват „мъртви души“ в дневниците с цел взимането на съответната субсидия за всяко допълнително зачислено дете.

Предвид ясната положителна връзка между големината на паралелките и резултатите на външното оценяване, може би по-добрият вариант би бил децата да пътуват до по-големи, средищни училища, които им гарантират и по-добро образование. В противен случай ще се поддържат училища „на системи“ в малки населени места, а децата в тях ще бъдат обречени на по-нисък старт от гледна точка на образованието си.

Доколкото държавната политика в сектора обаче не може да влияе на най-важните фактори за образователните постижения на учениците – семейната среда и личните качества и мотивация, то изглежда разумно да бъде продължена реформата в посока закриване и окрупняване на малките училища. Такава мярка от една страна би помогнала за смаляване на разликите в заплащането в сектора, а от друга би дала възможност на повече ученици за по-качествено образование.

2 Виж <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/bulgaria-pisa.htm>

Източници

Иванов, С., Данчев, П. (2007) Финансиране на общественото образование в България, OSI/LGI

Министерски съвет на Република България (2004), Постановление от 31 август 2004 г. за държавните образователни изисквания относно годишната издръжка на децата и учениците в държавните и общинските детски градини, училища и помощни единици

Министерски съвет на Република България (2016) Решение № 304 от 26.04. 2016.г. за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални стойности и показатели през 2017 г. (и предишни)

Наредба № 1 От 4 януари 2010 г. за работните заплати на персонала в звената от системата на народната просвета

Херчински, Я., Хербст, М. (2008) Реформа на финансирането на образованието в България: Преглед на текущите проблеми, Институт "Отворено общество", София

A Review of the Bulgaria School Autonomy Reforms, World Bank 2010

Schleicher, A. (2009). Securing quality and equity in education: Lessons from PISA. Prospects, 39(3), 251-263.