

АНАЛИЗ

– УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ДЕЛЕГИРАНИТЕ БЮДЖЕТИ В УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Анализът се реализира в рамките на Проект:
BG05SFOP001-2.025-0103

„Гражданско участие в системата на образованието“

Оперативна програма „Добро управление“,
Процедура BG05SFOP001-2.025 -

Повишаване на гражданското участие в процесите на
изпълнение и мониторинг на политики и законодателство

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Исторически предпоставки – стр. 5

II. Децентрализацията на училищното образование – стр. 7

III. Нормативна уредба на финансирането в средното образование – стр.16

IV. Системата на делегираните бюджети: поуки от прилагането ѝ в България – стр. 43

- Цели
- Етапи
- Анализи и оценки
- Основни изводи от изследванията относно прилагането на СДБ, направени в периода до 2009 г.:
- Анализ от 2013 г. за резултатите от проведено национално анкетно проучване по проект: „Идентифициране на социални и икономически последици от въвеждането на системата на делегираните бюджети за учителите“ като продължение на изследванията на СДБ пет години след масовото въвеждане. Изследването е направено по инициатива на СБУ и с подкрепата от КНСБ.

V. Спецификата при прилагане на система на делегираните бюджети. Развитие на системата на делегираните бюджети - стр. 52

VI. Ролята на социалното партниране за подобряване на системата на делегираните бюджети – стр. 74

VII. Източници – стр. 102

I. Исторически предпоставки

Макар и политиката на училищна автономия днес да изглежда широко разпространена в Европа, тя е резултат от плавен процес на промени, започнали в няколко пионерски държави през 80-те години на миналия век. В повечето случаи реформите са наложени в управленски процес, който се характеризира с вземане на решения отгоре – надолу. Централните правителства възлагат нови отговорности на училищата, самите училища не са движещата сила в този процес, те не участват в законодателния процес извън традиционната им роля в консултативния процес на образователната реформа.

През 90-те години на XX век училищната автономия получава по-широко разпространение, като тенденцията продължава и в момента, докато пионерите от 80-те и 90-те разширяват правомощията на училищата, нови държави приемат този тип училищно управление,

Въпреки отчетливите разлики между исторически възникналите модели на образователна организация в Европа – федерална система в Германия и централизирано управление в Испания, Франция и Италия – две са държавите, които изпъкват със силно развитите си традиции на училищна автономия – Белгия и Холандия. Образованието в тези страни по традиция се управлява от „организационни органи”, които са имали висока степен на свобода. Затова и независимостта на финансово подпомаганите (от публични и частни източници) училища на френско-, фламандско- и германско-езичните общности в Белгия по отношение на обучителни методи, управление на човешките и други ресурси е гарантирана в Конституцията, както и от системата на образователно управление, традиционно осигурявана от организационните органи.

В Холандия – свободата на преподаване и училищна автономия възниква в началото на XX век. И ако политиките, от 70-те години на миналия век нарушават принципа на училищна автономия, то от началото на 80-те години се наблюдава тенденция към възлагане на все повече отговорности на училищата от страна на „организационните органи” с цел стимулиране на иновациите в училище.

Общо казано, като изключим тези две държави, училищната автономия не е европейска традиция. Исторически погледнато, училищата не са имали свободата да определят учебните си програми, обучителните цели или да управляват финансите и човешките си ресурси. Едва през 80-те години на миналия век започва преход към училищна автономия, обикновено чрез частично прехвърляне на

отговорности. Например, Законът за правото на образование (ЗПО) в **Испания** поставя основите на училищната автономия през 1985 година. Като част от мащабна програма за децентрализация през 1985 година **Франция** също приема закон, който определя параметрите на една, макар и ограничена, автономност. Във **Великобритания** (Англия и Уелс) Законът за реформа в образованието от 1988 година разширява автономията на училищата чрез прехвърляне към тях на правомощия, свързани с финанси и човешки ресурси, които традиционно са били в правомощията на местните образователни власти. Същият закон въвежда и централизиран контрол върху учебните програми и системата за оценяването на учениците, така че в тези области училищата виждат своята автономност като нарушена. Аналогични реформи са въведени и в **Северна Ирландия** през 1989 година с Указ (на Северна Ирландия) за реформа в образованието. През 90-те години на XX век политиката на училищна автономия получава разпространение – къде повече, къде по-малко. Всички **скандинавски страни** в момента прилагат политика на децентрализация, съчетана с училищна автономия. Като резултат от политически консенсус през 1993 година **Австрия** започва първата си реформа за училищна автономия.

Разпадането на бившия Съветски съюз беше сигнал за Чехия, Унгария, Полша, Словакия, както и за Прибалтийските републики да приложат този метод на училищно управление. През 1993 година – още преди политическите процеси на разширяваща се независимост от 1999 година – държавният секретар на Шотландия взема решение за ускорена децентрализация, започнала в рамките на британската реформа чрез въвеждане на модел за училищно управление, който все още функционира: децентрализирана училищна система. Няколко години по-късно, след труден парламентарен дебат, продължил години наред, през 1997 година **Италия** също въвежда политика на училищна автономия. **Германия** осъществява пилотни проекти в няколко провинции от 2004 година насам. **Литва, Люксембург и Румъния** стартират процеса, респективно, през 2003, 2004 и 2006 година. По същия начин и училищата в България получиха известна самостоятелност по отношение на финансовото управление като част от процеса на децентрализация, в който се дават широки правомощия на общините.

Страните, в които вече се прилагат политики на училищна автономия, през последните години, започват да укрепват правомощията, дадени на училищата. Новото хилядолетие постави началото на втори

кръг от реформи за училищна автономия. В Испания, например, Закона за образованието от 2006 година, набляга върху принципа за автономност на училищата по отношение на планирането, управлението и организацията. Училищата са отговорни за изработването и изпълнението на образователните и управленски планове, а надзорът върху тези процеси се осъществява от съответните образователни власти. През 2006 година Латвия също прие нови разпоредби, които целят да се ограничи външният контрол върху училищата. В Португалия са въведени принципите на училищната автономия с указ – Закон No 115-A, според който поетапно до 2006 година тези принципи трябва да бъдат възприети от всички училища, след което започва прилагането на нови, по-конкретни политики. По аналогичен начин и правителството на Шотландия издаде циркулярна заповед, с която покани училищата в образователно ниво (International Standard Classification of Education 2 - Lower secondary education (ISCED 2) да се възползват от свободата на преподаване и да въведат нови дисциплини за професионално обучение. Тогавашното френско правителство също обмисля разширяване на училищната автономия, за да оздрави мерките, предприети през 80-те години. В повечето страни тези нови мерки бяха продиктувани от тревогата, че първият тласък на реформите затихва поради съпротиви на местно ниво. Движението към училищна автономия се развива постепенно в продължение на три десетилетия, а реформите свързани с него се отразяват върху широк спектър от теоретични школи, които се различават помежду си в зависимост от периода на тяхната поява и лансиране.

II. Децентрализацията на училищното образование

Основните предизвикателства пред образователната система са свързани с осигуряване на ***равен достъп до образование и подобряване на качеството¹ на образованието***. Това предполага използването на централизирани или децентрализирани подходи, които намират израз в различни управленски модели в образователната практика на различните страни:

✓ ***Централизираният модел***, при който цялата власт и ресурсите се съсредоточават на едно място - обикновено министерството на

¹ Това беше заложено в целите на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищно възпитание в България за периода 2006-2015 г., както и промените на Закона за училищното образование (2012).

образованието, което разработва стандартите, провежда външно оценяване, контролира учебните структури и т.н. Регионалните структури провеждат националната образователна политика на местно равнище. Логично е да се предположи, че страните от нова Европа гравитират около този модел по силата на наследената традиция. Болшинството от балканските страни, повечето страни от Азия и Африка, както и част от страните от Латинска Америка също прилагат централизираната схема. Социалните последици от прекомерната централизация са известни – липса на стимули за инициативност и развитие, клиширане на решенията, политическо въздействие и т.н. В чисто финансово отношение – неефективно изразходване на публичните ресурси;

✓ *Модел на умерената централизация* – съчетава елементи на централизацията и децентрализацията с акценти върху: фискална децентрализация, относителна автономност на училищно ниво, изборност на дисциплини, методи и учебници, в рамките на централно утвърдени програми (Франция, Италия). Характерно за този модел е и прилагане на обществено начало в управлението (напр. училищните настоятелства, които обаче не са органи на управление). Поради тези характеристики, често моделът се нарича и *демократичен*, доколкото демонстрира *демократизация на образованието* (Англия, Дания);

✓ *Децентрализираният модел* цели балансирано разпределение на функции между централната власт, регионалните структури и местните власти. Тук модификациите са различни в зависимост от равнището на отговорност: *регионална* (Германия, Швейцария) или *местна децентрализация* (Швеция)²

✓ Съществуват и практики, които дават основание да се говори за *пълна децентрализация*. Разпознаваеми в този модел са страните от федерален тип. *Американската образователна система* например, насърчава различията на местно равнище. Няма единни национални изисквания или национални програми с всички съпътстващи инструменти, включително стандарти. Отговорността за контрола на публичните училища е отговорност на образователните съвети на местно равнище.

Очевидно, доминираща тенденция в последно време е засилване на децентрализацията и автономията на училищното образование. Но дори и при силно децентрализиране на системата са необходими

² Съществуват и формулировки като пропорционална и прекъсната децентрализация.

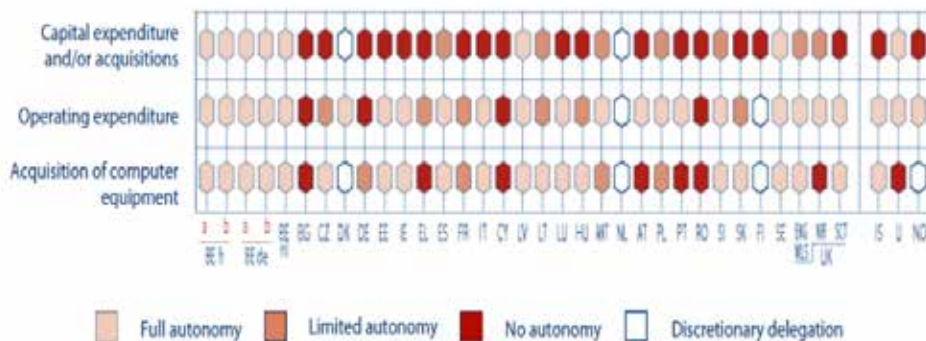
механизми, които да гарантират качествено и достъпно образование. Въвеждането на държавни образователни изисквания или единни национални стандарти (главно за професионалното образование) в повечето страни в Европа цели именно изравняване на качеството на общообразователната и професионална подготовка на завършващите.

Практиката сочи, че успешни модели са тези, при които основната функция на централните власти е формирането на образователната политика без пряка намеса върху училищата. На областно равнище доминират функциите по външно оценяване, а местните власти посредничат за изпълнение на националната политика и формират собствени приоритети.

Цялостният процес на децентрализацията поставя училището в центъра на система с множество елементи: *управление, финансиране, учебни програми, оценка на качеството и професионална подготовка*. Мястото в центъра определя и огромния „товар“ и носене на отговорност от училището едновременно пред централните власти (държавата), местната власт и пред обществото.

В изследване на Euridyce от 2007 г., е направена комплексна оценка на училищната автономност по система от критерии. На Фигура 1.1 е направено заснемане на степените на автономност по един от тези критерии - използването на публични средства. Видно е, че към 2007 г. единствено в България, Кипър и Румъния училищното образование е лишено от финансова автономност. Данните от това изследване сочат, че е налице централизация по отношение на инвестиционната политика в образованието, докато оперативните разходи са делегирани на училищните ръководства.

Фигура 1.1: Автономност на училищата, при използването на публични средства (ISCED 1 и 2, 2006/2007)



Source: School Autonomy in Europe. Policies and Measures, Eurydice, 2007, p. 18

Налице са две основни насоки на децентрализация, базирани на техническия (административно-управленски) и образователен (доставка на услугата) подход:

- ✓ *Децентрализация на управлението.* Това се изразява в разпределение на задължения и делегиране на отговорности, и засилване на функциите на местното ниво. Процесът протича на две равнища: „централна – местна власт“ „местна власт – училище“;
- ✓ *Децентрализация на системата* – развиване капацитета на учебните структури за подобряване на качеството.

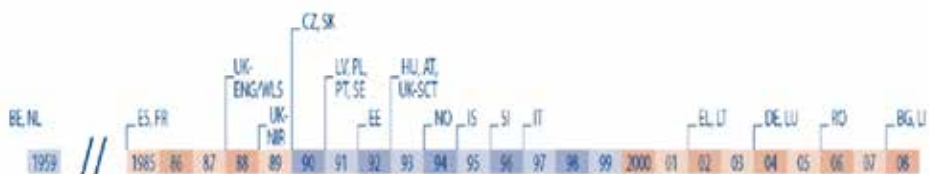
Подценяването на един от тези два аспекта нарушава принципите на децентрализация и води до изкривяване на философията на управление. В този контекст е важно да се предостави както управленска и финансова автономност, така и самостоятелност по отношение на вземането на конкретни решения в областта на образователните технологии (методи и методики), учебни програми и др. Практическите решения често свеждат децентрализацията на образованието до предоставянето на финансова самостоятелност, при това не пълна. Такава е практиката и в нашата страна.

Международната практика сочи, че различните равнища на фискална децентрализация (обикновено две или три степенна) на

средното образование водят до оперативно и навременно вземане на управленски решения, по-добра адаптивност към икономиката на региона (или общината) и релевантно на публичния интерес поведение на образователните структури.

Смисълът на училищната децентрализация е чрез предоставяне на автономност на управлението на по-ниско ниво да се въздейства върху повишаване на качеството на обучението, качеството на преподаването и ефективното използване на публичните фондове. Последните две се явяват фактори по отношение на първата цел. Практиката сочи, че процесите на децентрализация на училищното образование протичат с различен интензитет и се установят в различни периоди през последните 20 години в страните от Европа. (вж. Фигура 1.2).

Фигура 1.2: Въвеждане на реформи за училищна автономия в Европа (ISCED 1 и 2, 1985-2007)



Source: School Autonomy in Europe. Policies and Measures, Eurydice, 2007, p. 11

Както се вижда на фигурата, България и Лихтенщайн последни въвеждат децентрализацията в образованието и съответно предоставят автономност при вземането на решения от училищните ръководства.

Утвърждаването на децентрализацията е продължителен процес. Във времето се променят и аргументите свързани с нейното прилагане. Еволюцията на възгледите преминава през няколко етапа: от възприемането на необходимостта за демократизация на управлението; през акцентиране на икономическите критерии за ефективно използване на публичните ресурси до доминиращия в настоящия период възглед – за възприемането ѝ като инструмент за повишаване на качеството на

образованието³.

Автономията на училищата има различни аспекти, но преките резултати обикновено се свързват с влиянието върху заетите в образованието (човешки ресурси) и финансирането. Поради това в изследванията на този въпрос се използва пакет от **индикатори**, най-често следните: делегирани права и отговорности на училищните ръководства; ефективност на използването на публичните средства; реализиране на собствени приходи; повишаване на квалификацията на заетите (педагогическия персонал); влияние върху системата от стимули в т.ч. и заплащане; развитие на материалната база; развитие на съвременни технологии на обучение; повишаване на качеството на образователния продукт и др.

В практиката няма утвърдени модели (еталони) и единни подходи за развитие на автономността на училищното образование. Всеки модел е конкретен и отразява спецификата на образователна система в съответната страна, демократичните процеси и институционална структура, както и съвкупното влияние на политическите, културните и социалните фактори.

Същност на финансите на училищното образование⁴

Финансите на училището са част от финансите на образованието, част от финансите на държавата.

Средствата, отделяни за образование, са необходимо условие за осигуряване на непрекъснатост в процеса на обучение, професионална подготовка, квалификация, преквалификация, т.е. непрекъснатост в процеса на възпроизводство на образователен продукт.

През последните десетилетия широко се лансира тезата, че решаващ, стратегически фактор за успеха както на отделната организация (фирма), така и на цялото национално стопанство е човешкият фактор, т.нар. човешки капитал (Human capital). Оттук средствата за образование и свързаната с него квалификация се

³ Вж. School Autonomy in Europe. Policies and Measures, Eurydice, 2007, Internet: <http://www.eurydice.org>

⁴ Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Факултет по педагогика - Книга „Педагогика“, том 105 - Управление Финансите на училището в условията на делегиран бюджет – Радка Питекова, Емилия Еничарова, Василка Баничанска, Петър Петров

разглеждат като инвестиции в човешкия капитал. Вложените средства в образование се материализират в знания, умения, качества, които в своята съвкупност представляват „Фонд образование и квалификация“ на обществото. Формирането на този фонд е съставна част на единния възпроизводителен процес в националното стопанство и намира израз в образователното и квалификационно равнище на човешките ресурси. Този фонд действа през дълъг период от време и в процеса на неговото използване разходите за образование се трансформират в различни ефекти: социални, икономически, политически и т.н. Тези ефекти носят ползи (ефекти) за: индивида (лични) – т.нар. частни ползи от образованието: по-високо образователно и културно равнище, промяна в ценностната система, увеличаване на личните производствени възможности, повишаване на качеството на труда, по-високи доходи, по-висок стандарт на живот и др.; организацията (фирмата) – като пряк потребител на продукта в образованието: по-висока производителност и качество на труда, по-голям ръст на дохода (печалбата), позитивни промени в социалната среда и отношения в организацията и др.; обществото – по-високо образователно и квалификационно равнище на човешките ресурси като основен фактор за нарастване на брутния вътрешен продукт, на националното богатство и по-големи социални изгоди за обществото – по-високо образователно равнище на нацията, по-висока гражданска отговорност, по-висок жизнен стандарт и др. Изброените ползи налагат финансите на образованието да се разглеждат както от икономическа, така и от социална гледна точка. От социална гледна точка финансите на образованието можем да определим като капиталовложения на обществото за бъдещи периоди с цел формиране на национален „Фонд образование и квалификация“, за да се удовлетворят обществените образователни потребности и жизнената потребност на всеки индивид от образование при формиране на неговата личност. Средствата, инвестирани от държавата за образование, са показател за нейния социален и икономически напредък. Също така те са и показател за качеството на обучение и за педагогическата, социалната и икономическата ефективност на образованието като сфера от националното стопанство.

От икономическа гледна точка, на основата на общата теория на финанси, финансите на образованието могат да се определят като:

- парични потоци, изразяващи движението, съпоставянето и ефективното балансиране на парични приходи и разходи на училището;
- специфични парични отношения, свързани с образуване

(натрупване) на парични средства в училището и тяхното ефективно разходване;

- прилагане на съвкупност от икономически принципи за управление на паричните отношения в образованието.

Финансиране на училището означава осигуряване на източници на парични средства в системата (в училището), тяхното набавяне и ефективно структуриране. Основни източници на парични средства в училището са: бюджет (държавен/общински); собствени приходи на училището; специализирани фондации, международни организации, проекти, фондове; бизнес – частни и държавни фирми и организации; домакински бюджет (такси за ползване на определена образователна услуга) и др. Многообразието от източници на парични приходи в училището обуславя сложна система от финансови отношения в системата при осигуряването на парични средства в училището.

Съвременното общество не може да съществува без образование. За да го осигури, то прави чрез държавата публични разходи. Ролята на държавата в образованието на всяка страна се отразява в размера на държавните разходи за него. Те представляват част от брутния вътрешен продукт, която се разпределя и преразпределя от държавата с цел задоволяване на обществените потребности от образование.

През годините данните показват: първо – сравнително нисък дял на средствата от БВП за образование, и второ – запазване на водещата роля на държавата при икономическото регулиране на процесите в образованието. В парична форма разходите за образование изразяват равнището на цената на използваните ресурси за образованието.

Паричните разходи в училището са многообразни. Това са разходи за работна заплата и други трудови възнаграждения, задължителни осигуровки, застраховки, храна, материали, горива, вода, електрическа енергия, медикаменти, учебници, облекло, стипендии, социални помощи, командировки, ремонт, поддържане и разширяване на материалната база и много други. За тяхното изучаване, планиране, анализиране, отчитане и контролиране е изградена специална класификация на разходите за образование. Нейното основно предназначение е систематизиране и подреждане на разходите по определени признаци: по икономическо съдържание разходите за образование се разделят на: материални разходи, трудови разходи, разходи за услуги и други; според функционалното си предназначение разходите за образование са: капиталови разходи и текущи разходи. Капиталови разходи това

са разходите за придобиване на материални, нематериални активи. Текущите включват разходите за заплати и задължителните осигуровки и разходите за издръжка на обучението; според начина на определяне и отчитане разходите за образование се делят на: планови разходи, нормативни разходи и фактически разходи. В зависимост от източника на финансиране паричните разходи са: бюджетни; небюджетни разходи и пълни разходи.

Въведеният у нас модел на децентрализация е насочен предимно към оптимизиране на разпределението на публичните ресурси за образование на местно (общинско) ниво и основни негови компоненти са:

- механизъм за разпределяне на бюджетните средства;
- делегиране на права и отговорности на училищните директори;
- прозрачно и обективно разпределение на средствата на базата на консенсусно определена формула;
- ефективно използване на публичните ресурсите и създаване на възможности за реализиране на собствени средства;
- възможности за подобряване на материално техническата база;
- възможности за стимулиране на резултатите от труда на учителите и тяхното професионално израстване.

В изследване „Децентрализация на училищното образование в България“, Институт „Отворено общество“, от 2009 г., проведено от български и чуждестранни експерти са направени следните изводи в управленския модел не са включени всички заинтересовани страни и ключови играчи, които да подпомогнат формирането на политиката по отношение на образованието: епизодично и „на парче“ реформиране на системата чрез вмъкването на отделни компоненти на децентрализация; на статистически райони NUTS-2, според класификацията на териториалните единици за статистически цели липсва система за планиране на образованието, по същество липсва регионална образователна политика, липсва и информационна система за управление, базирана на индикатори.

В следващите години по посочените дефицити е постигнат значителен напредък, благодарение и на конструктивните предложения на Синдиката на българските учители.

III. Нормативна уредба на финансирането в средното образование

Обществените отношения, свързани с управлението и финансирането на системата на предучилищното и училищното образование се уреждат със закони и подзаконовни нормативни актове – правилници, наредби, решения и др.

Основните нормативни актове, които регламентират финансовите отношения в образованието, са:

✓ ***Конституция на Република България*** – В Конституцията е закрепено правото на всеки гражданин на образование, като изрично е записано, че основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно. Съгласно чл. 141, ал. 5 КРБ държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините, в т.ч. образованието.

✓ ***Закон за държавния бюджет на Република България*** – всяка година, чрез се него определят средствата за финансирането на средното образование. Със закона се предвиждат средства за финансово подпомагане на общините. Тези средства под формата на преотстъпени държавни приходи, субсидии са част от приходите на общинския бюджет, а голяма част от тях се разходват за финансиране на дейностите в общинските образователни институции.

✓ ***Закон за публичните финанси*** – (обн. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013г., в сила от 01.01.2014 г.). С него се отменят Закона за устройство на държавния бюджет и Закона за общинските бюджети. Законът урежда бюджетната рамка, общото устройство и структурата на публичните финанси и включва съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет, на общинските бюджети и на други бюджети, попадащи в обхвата на консолидираната фискална програма.

В държавния бюджет се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации. Разходите по бюджетите на разпоредителите с бюджет се класифицират по показатели въз основа на икономически и функционален признак. Първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на

министерствата и на държавните агенции прилагат и програмен формат на бюджет. В Закона е предвидена процедурата по изготвяне, внасяне, приемане, изпълнение и отчитане на държавния бюджет. В Закона е определена и структурата на държавния и общинския бюджет. Регламентирани са и взаимоотношенията между държавния бюджет и общинските бюджети. за предоставянето на средства от републиканския бюджет за финансово подпомагане на общините. Част от средства от републиканския бюджет се разходват за финансиране на местните и на делегираните от държавата образователни дейности.

✓ Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (Обн. ДВ. бр.21 от 10 март 2006г.)

Този закон урежда обхвата и осъществяването на финансовото управление и контрол, както и принципите и изискванията към системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор.

По смисъла на този закон организации от публичния сектор са бюджетните организации⁵ по смисъла на Закона за публичните финанси. Следователно образователните институции са организации от публичния сектор, и като такива се разпореждат със средства, гарантирани от Република България. Ръководителите на бюджетните организации отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.

Финансовото управление и контрол в публичния сектор е цялостен процес, интегриран в дейността на бюджетните организации и осъществяван от ръководството и служителите им. Финансовото управление и контрол се осъществяват чрез системи за финансово управление и контрол, включващи политики, процедури и дейности, въведени от ръководството на бюджетните организации, с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати

⁵ В § 5 от ДР на ЗПФ е дадено определение на „**Бюджетни организации**“, това са всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигурителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма по силата на нормативен акт или по реда на чл. 171.

чрез: съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори; надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация; икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите; опазване на активите и информацията и предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия.

Ръководителите на бюджетните организации отговарят за постигане целите на организациите, като управляват публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин.

Те прилагат указанията за осъществяване на управленската отговорност, издадени от министъра на финансите, както и указанията, издадени от горестоящия им ръководител.

По смисъла на този ЗФУКПС:

- „Публични средства“ са всички средства, които се събират, получават, съхраняват, разпределят и разходват от организациите от публичния сектор, включително бюджетни приходи, кредити, разходи и субсидии.
- „Управленска отговорност“ е задължението на ръководителите на организациите от публичния сектор да осъществяват всяко свое действие, спазвайки принципите на добро финансово управление, законосъобразност и прозрачност, включително да се отчитат за действията си и резултатите от тях пред тези, които са им възложили управленската отговорност.
- „Добро финансово управление“ е изискването публичните средства да се разходват и управляват икономично, ефективно и ефикасно.
- „Ръководители“ са лицата, управляващи организациите от публичния сектор, изпълняващи ръководни функции и носещи управленска отговорност.

✓ **Закон за местното самоуправление и местната администрация** - Този закон урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, вкл. приемане и изпълнение бюджета на общината, в т.ч. и частта за образование. Решения за промени в мрежа от общинските образователни институции изискват предложение на кмета на общината след решение на общинския съвет, решения за капиталови разходи и др.

✓ **Закон за счетоводството** - Този закон урежда: изискванията към текущото счетоводно отчитане и счетоводните системи в предприятията, счетоводните документи и счетоводната информация, инвентаризацията на активите и пасивите и съхраняването на счетоводната информация; приложимата счетоводна база за финансово отчитане; съдържанието и съставянето на финансовите отчети; задълженията за независим финансов одит и публичността на финансовите отчети, докладите за дейността и докладите за плащанията към правителствата на предприятията и групите предприятия и задълженията и отговорностите на ръководителя на предприятието.

✓ **Закон за държавната финансова инспекция** (обн. ДВ, бр. 33 от 2006г.).

Този закон отменя Закона за държавния вътрешен финансов контрол. Държавната финансова инспекция има за цел да защитава публичните финансови интереси, като осъществява тази своя цел, чрез извършване на последващи финансови инспекции за спазването на нормативните актове, които уреждат бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, както и дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки на организациите, установяване на нарушения на нормативните актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, както и на индикатори за извършени измами; разкриване на причинени вреди на имуществото на организациите; привличане към административнонаказателна и имуществена отговорност на виновните лица при наличието на съответните законови основания и др.

✓ **Закона за народната просвета** (обн. ДВ. бр.86 от 18 октомври 1991г., отменен с § 6, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование - ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г., до влизането в сила на глава шестнадесета за финансирането в системата на предучилищното и училищното образование се прилагат съответно разпоредбите на отменения Закон за народната просвета).

Този закон урежда обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование, както и с устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на системата на предучилищното и училищното образование.

Средствата от държавния бюджет за дейностите по възпитанието, подготовката и обучението на деца и ученици в държавните и общинските училища, детски градини и обслужващи звена в системата на народната просвета се определят по първостепенните разпоредители с бюджет на базата на единни разходни стандарти за едно дете и един ученик, одобрени с акт на Министерския съвет. Първостепенните разпоредители с бюджет разпределят средствата, получени по единни разходни стандарти, между училищата, детските градини и обслужващите звена въз основа на формули за всяка отделна дейност.

Първостепенният разпоредител с бюджет утвърждава формулите по в срок до 28 февруари на текущата година след обсъждане с директорите на детските градини, училищата и обслужващите звена от съответната дейност. Утвърдените формули се прилагат от началото на бюджетната година и не могат да бъдат променяни до края й.

Основни компоненти на всяка формула са единният разходен стандарт и броят на децата и учениците в детските градини, училищата и обслужващите звена за съответната дейност. Допълнителни компоненти на формулата могат да бъдат обективни географски, демографски и инфраструктурни показатели, определящи различия в разходите за едно дете или един ученик, или показатели, отразяващи националната и общинската образователна политика. Не могат да бъдат компоненти на формулите числеността на персонала и броят на групите и паралелките.

Средствата за всяка дейност се разпределят на не по-малко от 80 на сто - на базата на основните компоненти на формулата и останалите до 20 на сто - въз основа на допълнителни компоненти на формулата.

Първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи училища, детски градини и обслужващи звена като част от допълнителните компоненти на формулата за съответната дейност, задължително определят добавка за условно-постоянни разходи в минимален размер, определян ежегодно с постановлението за изпълнението на държавния бюджет.

Първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи училища, детски градини и обслужващи звена, като част от допълнителните компоненти на формулата за съответната дейност могат да предвидят резерв за нерегулярни разходи в размер до 3 на сто от средствата по съответната дейност. Неразпределените към 15 ноември на текущата година средства от резерва се предоставят на училищата, детските градини и обслужващите звена по съответната дейност, като се разпределят пропорционално на броя на децата и учениците.

Първостепенните разпоредители с бюджет като част от допълнителните компоненти на формулите могат да предвидят средства в размер до 0,5 на сто за финансиране на логопедични кабинети.

Като част от формулите за разпределение на средствата първостепенните разпоредители с бюджет утвърждават и:

- ✓ условията и реда за разпределение на средствата по отделните допълнителни компоненти, включени в съответната формула, в т.ч. резерва;

- ✓ правила за промени в разпределението на средствата между училища, детски градини и обслужващи звена при изменение на броя на децата и учениците или на стойностите по някой от другите компоненти на формулата, въз основа на които се разпределят средствата.

Освен средствата първостепенните разпоредители с бюджет включват в бюджетите на училищата за съответната бюджетна година и разходи за сметка на:

- ✓ установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на съответното училище;

- ✓ собствените приходи на училището;

- ✓ допълнителното финансиране за маломерни и слети паралелки, определено като размер с акт на министъра на образованието и науката;

- ✓ дължимите към бюджета на училището средства, непреведени от първостепенния разпоредител с бюджет към 31 декември на предходната година.

Средствата за държавните училища, финансирани по единните разходни стандарти, се предоставят от бюджета на Министерството на образованието и науката в срок до 31 март на текущата година.

Освен посочените средства допълнително финансиране за дейностите по обучението на ученици в задължителна училищна възраст получават защитени училища, определени съгласно § 6е от допълнителните разпоредби на ЗНП.

До 31 януари на текущата година Министерството на образованието и науката публикува на интернет страницата си информация по видове единни разходни стандарти и целеви средства по първостепенни разпоредители с бюджет за:

- ✓ броя на децата и учениците към 1 януари на текущата година съгласно информационната система на министерството „АдминМ“;

- ✓ броя на децата и учениците, по които са разчетени средствата за образование, получени от първостепенните разпоредители с бюджет съгласно закона за държавния бюджет за съответната година.

Училищата в системата на народната просвета прилагат система на делегиран бюджет, която дава право на директора на училището:

1. на второстепенен разпоредител с бюджет, а в общините с районно деление - второстепенен или третостепенен разпоредител с бюджет по решение на кмета на общината, при условие че второстепенен разпоредител с бюджет е кметът на район;

2. да извършва компенсирани промени по плана на приходите и разходите, в т.ч. и между дейности, като уведомява първостепенния разпоредител с бюджет за това;

3. да се разпорежда със средствата на училището;

4. да определя индивидуалните възнаграждения, преподавателската натовареност и броя на учениците в групи и паралелки съобразно нормите, определени в подзаконовите нормативни актове;

5. самостоятелно да определя числеността на персонала, осигурявайки прилагането на учебния план и съобразно утвърдения бюджет на училището.

Първостепенните разпоредители с бюджет делегират права на директорите на училищата да реализират собствени приходи, включително приходи от собственост. По изключение първостепенният разпоредител с бюджет може да не делегира приходи от собственост, когато имотът е относително териториално обособена единица, която има самостоятелно отчитане на разходите и не представлява част от присъщата за училището дейност.

По предложение на министъра на образованието и науката и на министъра на финансите съгласувано с Националното сдружение на общините в Република България Министерският съвет може да одобри допълнителни изисквания, на които трябва да отговарят системите на делегираните бюджети.

Министърът на финансите по предложение на министъра на образованието и науката може да намали със съответната сума на неизпълнението размера на трансфера от централния бюджет към бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет при:

✓ установени случаи на невъзстановяване превишението на постъпленията над плащанията по бюджетите на държавни и общински училища, детски градини и обслужващи звена;

✓ неизпълнение на целеви средства и/или на делегирани средства с източник единни разходни стандарти;

✓ невъзстановяване на собствени приходи на училищата,

детските градини и обслужващите звена.

Министърът на финансите по предложение на министъра на образованието и науката може да предостави по бюджета на училището, детската градина или обслужващото звено, което не е получило дължимия трансфер от първостепенния разпоредител с бюджет, освободените в резултат на прилагането на посочените по-горе случай средства. Средствата се предоставят като трансфер чрез бюджета на Министерството на образованието и науката.

Издръжката за всяка година на дете и на ученик в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена се определя от Министерството на образованието и науката, съгласувано с Министерството на финансите, в съответствие с държавното образователно изискване за обучението на деца и ученици със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания и държавното образователно изискване за едногодишната издръжка на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена.

Защитените училища получават допълнително финансиране, определено по реда на § 6е, ал. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗНП, което осигурява протичането на пълноценен учебен процес.

След утвърждаване на средствата от държавния бюджет Министерството на образованието и науката отделя бюджетните средства за капиталовложения, за субсидиране на научни изследвания в областта на образованието и за квалификация на учителите и директорите.

Министерството на образованието и науката и Министерството на финансите одобряват нормативите и осигуряват регулаторите и другите икономически условия за осъществяване на дейностите в системата на народната просвета.

Контрол по разходването на средствата за работна заплата и издръжка осъществява министърът на образованието и науката.

Средствата за издръжка и развитие на материално-техническата база на детските градини, училищата и обслужващите звена се осигуряват от държавния бюджет, от бюджетите на общините, от източници, предвидени в други закони и актове на Министерския съвет, и от собствени приходи.

Собствените приходи се набират от:

- ✓ наем от имоти-държавна или общинска собственост;
- ✓ наем от учебна и спортна база, машини и съоръжения-собственост на детската градина, училището или обслужващото звено;
- ✓ земеделски земи и гори;
- ✓ реализация на поименни компенсационни бонове и компенсаторни записи;
- ✓ реализация на продукция и услуги от практическо обучение;
- ✓ квалификационна и творческа дейност, образователни и други услуги, определени с наредба на министъра на образованието и науката;
- ✓ дарения, завещания, такси и други източници.

Посочените средства могат да се разходват само за целите на детската градина, училището и обслужващото звено, които са ги придобили.

Средствата от държавния бюджет и от бюджетите на общините се предоставят на училищата, детските градини и обслужващите системата звена въз основа на критерии, одобрени от финансиращия орган, и в съответствие с с държавното образователно изискване за едногодишната издръжка на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена и държавното образователно изискване за нормирането и заплащането на труда в системата на народната просвета.

Министерствата, ведомствата и общините не могат да намаляват субсидията, определена при условията и по реда на чл. 41, ал. 7 и чл. 42, ал. 1 ЗНП, на държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи системата на народната просвета звена за сметка на собствените им приходи.

Директорът носи дисциплинарна отговорност по реда на Кодекса на труда по предложение на финансиращия орган, когато просрочените задължения на съответното училище, детска градина или обслужващо звено надвишат 20 на сто от утвърдените разходи за текущата година.

Изграждането, реконструкцията и модернизацията на материално-техническата база на училищата, детските градини и обслужващите звена се извършват и със средства от бюджета на общините, от фондовете на организациите, за чиито нужди се подготвят кадри, и със средства от други източници.

✓ Наредба за държавното образователно изискване за едногодишна издръжка на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена (приета с ПМС № 217 от 19.08.2004 г., обн. ДВ. бр.76 от 31 август 2004г., отм. ДВ. бр.16 от 15 февруари 2008г.). С наредбата се урежда прилагането на стандартите за едногодишна издръжка на деца и ученици в държавните и общински образователни институции.

Стандартите за едногодишната издръжка на деца и ученици в зависимост от видовете детски градини, училища и обслужващи звена и организацията на дейността им са:

1. стандарт за издръжка на едно дете в държавните и общинските детски градини - осигурява средства за създаване на условия за отглеждане, възпитание и обучение на детето в съответния вид детска градина, включително за децата със специални образователни потребности;

2. стандарт за издръжка на един ученик в държавните и общинските общообразователни училища - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика и за самоподготовка;

3. стандарти за издръжка на един ученик в държавните и общинските професионални училища, професионални гимназии и професионални паралелки в средно общообразователно училище - осигуряват средства за създаване на условия за обучение на ученика и за учебна и производствена практика по професионални направления и форми на обучение;

4. стандарт за издръжка на един ученик в държавните и общинските спортни училища - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика и за спортни екипи, медикаменти и храна по време на учебните занятия и лагерите;

5. стандарт за издръжка на един ученик в държавните и общинските училища по изкуствата - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика и за учебна и производствена практика по професионални направления;

6. стандарт за издръжка на един ученик в общежитие - осигурява средства за създаване на условия за самоподготовка и настаняване на ученика;

7. стандарти за издръжка на един ученик в специалните училища:

а) стандарт за издръжка на един ученик в училище за ученици с умствена изостаналост от полуинтернатен тип - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика и за самоподготовка;

б) стандарт за издръжка на един ученик в оздравително училище - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика, за самоподготовка, нощуване и безплатна храна по време на учебните занятия;

в) стандарт за издръжка на един ученик в училище за ученици с умствена изостаналост от интернатен тип, в училище за ученици с увреден слух или с нарушено зрение - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика, за самоподготовка, нощуване и безплатна храна за времето на учебните занятия;

г) стандарт за издръжка на един ученик във възпитателно училище интернат - осигурява средства за създаване на условия за възпитание и обучение на ученика, за самоподготовка, нощуване, облекло, медикаменти, учебници и учебни помагала и безплатна храна за времето на престоя на ученика;

д) стандарт за издръжка на един ученик в социално-педагогически интернат - осигурява средства за създаване на условия за обучение на ученика, за самоподготовка, нощуване, облекло, медикаменти, учебници и учебни помагала и безплатна храна за времето на учебните занятия;

е) стандарт за издръжка на един ученик в болнично училище - осигурява средства за създаване на условия за обучение;

8. стандарт за издръжка на едно дете, настанено в дом за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа (ДОВДЛРГ) - осигурява средства за създаване условия на детето за нощуване, отпих, облекло, медикаменти, учебници и учебни помагала, за безплатна храна и дейности по възпитанието на децата;

9. стандарт за издръжка на едно дете в подготвителна група/ подготвителен клас в детска градина или училище - осигурява средства за създаване на условия за подготовка на детето за училище преди постъпване в първи клас, включително за учебни помагала;

10. стандарт за издръжка на едно дете в специална детска градина за деца с умствена изостаналост, увреден слух, езиково-говорни нарушения и в оздравителна детска градина - осигурява средства за създаване на условия за отглеждане, нощуване, безплатна храна, възпитание и обучение на детето в съответната детска градина.

Стандартите за едногодишна издръжка на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена служат за ежегодно определяне от държавния бюджет на средствата по

бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити за издръжката на деца и ученици от държавните детски градини, училища и обслужващи звена, а за общините - за определяне от държавния бюджет на общия размер на средствата за издръжка на делегираните от държавата дейности за образование.

Първостепенният разпоредител с бюджетни кредити разработва показатели и критерии за разпределяне на средствата за издръжка по детски градини, училища и обслужващи звена в съответствие със стандартите.

Разпределянето на средствата за издръжка се извършва, както следва:

1. не по-малко от 80 на сто от средствата по стандартите за издръжка се разпределят според броя на децата и учениците в съответните видове детски градини, училища и обслужващи звена;

2. останалата част от средствата по стандартите допълва издръжката в зависимост от сградния фонд, вида на отоплението или други специфични фактори.

Общините, формирали общински паралелки в държавни професионални училища и професионални гимназии, превеждат на държавното училище средствата за издръжка на учениците, обучавани по съответното професионално направление.

Съгласно § 1, т.1 от Допълнителните разпоредби по смисъла на Наредбата „Издръжка“ са разходите, класифицирани като издръжка по Единната бюджетна класификация, утвърдена от министъра на финансите.

✓ *Постановление №89 от 7 май 2008 г. МС за приемане на критерии и ред за оценяване на съответствието на въведение системи на делегирани бюджети и на допълнително изискване, на което да отговарят системите на делегираните бюджети* (обн. ДВ. бр.46 от 16.05.2008г.). С постановлението се приемат критерии и ред за оценяване на съответствието на въведените системи за делегирани бюджети. В съответствие с постановлението първостепенните разпоредители с бюджетни кредити делегират права на директорите на детските градини, училищата и обслужващи звена, които прилагат системата на делегирания бюджет да реализират собствени приходи.

След оценяването на критериите министърът на финансите по предложение на министъра на образованието и науката да извърши компенсирани промени по бюджетите на първостепенните

разпоредители с бюджетни кредити.

Въвежда допълнително изискване, на което да отговарят системите на делегираните бюджети, задължаващо първостепенните разпоредители с бюджетни кредити да делегират права на директорите на детските градини, училищата и обслужващите звена, прилагащи системата на делегираните бюджети, да реализират собствени приходи с изключение на приходите от наеми на държавна и общинска собственост.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити могат да делегират на детски градини, училища и обслужващи звена, прилагащи системата на делегираните бюджети, и приходите от наеми на предоставена им за ползване държавна и общинска собственост.

✓ Указание за прилагане на системата на делегираните бюджети през 2016г.⁶ на Министерство на образованието и науката и Министерство на Финансите

Формули за разпределението на средствата, получени по ЕРС, се утвърждават от Първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ) за всяка отделна дейност по Единна бюджетна класификация за 2016г. – целодневните детски градини и обединени детски заведения, подготвителната полудневна група в училище, общообразователни училища, професионални училища и професионални паралелки към СОУ, спортни училища, общежития и други. ПРБ утвърждават формули за детските градини и обслужващите звена, финансирани чрез ЕРС, независимо от това дали прилагат делегиран бюджет. ПРБ не утвърждава формули за дейности, по които получател на средствата е само едно училище, детска градина или обслужващо звено. В този случай ПРБ следва да предоставя на звеното всички средства, които е получил по единни разходни стандарти за дейността. По формула за дейността се разпределят всички средства, получени от ПРБ по ЕРС за съответната дейност. Правилото “минимум 80% по стандарти” не означава че ПРБ може да разпредели само 80 на сто от средствата и да задържи останалите. Останалите средства до 100% се разпределят въз основа на допълнителните компоненти. Средствата по дейността се формират на база броя на децата и учениците по информационната система на Министерство на образованието и науката “АдминМ” към 01.01.2016г. ПРБ не разпределя по формула средствата за ЕРС,

⁶ Последното указание на МОН и МФ, публикувано на сайта на МОН

формирани от положителна разлика между броя на децата/учениците, заложен в Закона за държавния бюджет на Република България за 2016г. и броя на децата/учениците по “АдминМ” към 01.01.2016г. При условие, че ПРБ предоставя допълнителни средства извън тези по ЕРС за сметка на своя бюджет за 2016г. на училищата, детските градини и обслужващите звена, то той не е задължен да разпределя тези средства по формула. ПРБ разпределя по формула само средствата, включени в ЕРС. С оглед съблюдаване на изискванията към формулите, заложен в чл.41а, ал.4 и ал.5 от ЗНП, във формулата не следва да се включват допълващите стандарти към ЕРС, както и средствата за: стипендии, транспорт на учениците и педагогическия персонал, учебници и учебни помагала, здравни кабинети, капиталови разходи, спорт, средствата по национални програми за развитие на образованието, целодневна организация на учебния процес, за подпомагане храненето на децата от подготвителните групи и учениците от I-IV клас, всички целеви средства, за които има отделно регламентиран ред и условия за разпределение. Средствата за квалификация (извън тези по Национална програма „Квалификация“) и диференцирано заплащане на учителите са включени в единните разходни стандарти.

Основните компоненти на формулата (ОКФ) за дейността са ЕРС и броят на децата и учениците. Минимум 80 на сто от средствата се разпределят на база основни компоненти и всяка формула следва да съдържа следния елемент:

$$m\% \times \text{БУ} \times \text{ЕРС},$$

където БУ е брой ученици, ЕРС е единен разходен стандарт, а m е число между 80 и 100. Основните компоненти на формулата са задължителни. ПРБ не може да утвърди формула, която да е изцяло базирана на основните компоненти, т.е. да не включва допълнителни компоненти.

Средствата определени по ДКФ, допълват основните компоненти във формулата (ОКФ), като се спазва единно правило:

$$\text{Общо средства по ОКФ} = \text{БУ} \times \text{ЕРС} \times m\%$$

$$\text{Общо средства по ДКФ} = \text{БУ} \times \text{ЕРС} \times (100 - m)\%$$

Където БУ е брой ученици, ЕРС е единен разходен стандарт, а m е число между 80 и сто.

Сумата от средствата по ОКФ и ДКФ трябва да е равна на средствата, получени от държавния бюджет по ЕРС от ПРБ за дейността.

Съгласно чл.41а, ал.6 от Закона за народната просвета като част от допълнителните компоненти на формулата за съответната дейност ПРБ задължително определят добавка за условно-постоянни разходи. Въвеждането на този допълнителен компонент като елемент на формулата е необходимо с оглед факта, че детските градини и училища не работят в хомогенна среда от гледна точка на разходите на едно дете/един ученик. Добавката за условно-постоянни разходи има за цел приближаване на разпределението на средствата по формула към функцията на разходите на училищата и детските градини. Включването на този задължителен компонент следва да гарантира минимална финансова осигуреност на всяко звено.

За всяка образователна институция – училище или детска градина, се определя само една добавка за условно-постоянни разходи. Ако училището или детската градина получава средства по единни разходни стандарти по повече от една дейност от ЕБК се препоръчва добавката за условно-постоянни разходи да се определя с формулата, по която училищата или детските градини получават по-голямата част от средствата.

При разработването на формулите през 2016г. ПРБ следва да отчете достигнатите нива на разходите на персонал и за издръжка на училищата и детските градини за предходната бюджетна година и размерът на МРЗ за страната.

Не могат да бъдат компоненти на формулата числеността на персонала и броят на групите и паралелките чл. 41а, ал. 4 ЗНП. В съответствие с това недопустими компоненти на формулите са и всички производни показатели, като например „численост на (не) педагогическия персонал“, „брой на учителите с п-ПКС“, „брой на полуинтернатни групи“, „коефициент на пълняемост на паралелка“ (който, умножен по броя на учениците, дава броя на паралелките) и т.н.

Резервът е част от допълнителните компоненти на формулата и служи за финансиране на нерегулярни разходи. Разходи с нерегулярен характер са тези, които не са в ясна зависимост от определен показател, имат за основание условни инцидентни или събития с еднократен характер и чието относително и времево разпределение не може да се предвиди в началото на годината. ПРБ могат да имат резерв в размер на 3 на сто от разпределяните с формулата средства. Средствата от резерва, както и по останалите допълнителни компоненти, следва да се

разпределят по правила, утвърдени като неразделна част от формулата. Правилата за разпределение на резерва следва да се включват вида на разходите, които се финансират, както и условията и реда за предоставянето им. Неразпределените към 15 ноември 2016г. средства от резерва се предоставят на звената по съответната дейност, като се разпределят пропорционално на броя на децата и учениците. Към 31.12.2016г. училищата, респективно детските градини и обслужващите звена, следва да са получили всички средства, които ПРБ е получил за делегираните дейности на образованието. До разпределянето по училища, детски градини и обслужващи звена резервът се планира в съответната бюджетна дейност от функция “Образование”, раздел “Издържка”.

ПРБ трябва да утвърдят формулите в срок до 28 февруари 2016г. ПРБ следва да организират обсъждане на проектите на формули с директорите на звената по съответната дейност. Утвърдените формули не могат да бъдат променяни по време на бюджетната година. ПРБ не може да прехвърля средства от една дейност в друга чрез механизма на формулата.

ПРБ не може да преразпределя собствените приходи на училищата. Приходите на училищата са постъпления от дейности, осъществявани от училището извън средствата по формулата. Всички приходи на училищата са делегирани, включително приходите от собственост. Изключение могат да бъдат само приходите от стопанисване на имоти, които са относително териториално обособени, имат самостоятелно отчитане на разходите и не представляват част от присъща за училището дейност. Собствените приходи на общинските училища постъпват по банковите сметки на училищата.

Разходите за сметка на собствени приходи на държавните училища са част от делегирания бюджет, като същите се изпълняват в рамките на месечните им лимити над средствата по формула, средствата за стипендии и целевите средства, до размера на транзитираните от училището приходи.

Детските градини и обслужващите звена могат да прилагат системата на делегираните бюджети, ако има решение на първостепенните разпоредители с бюджет за делегиране на права на директорите, определени в чл. 41б, ал. 1 и 2 ЗНП. Началниците на Регионалните инспекторати по образованието осъществяват контрол по изпълнението на чл.51 от ПМС № 8/2015г.

✓ **Закон за предучилищното и училищното образование** (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г.). Законът отменя Закона за народната просвета. Глава шестнадесета „Финансиране и имущество“, влиза в сила от 1 януари 2017 г.

Този закон урежда обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование, както и с устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на системата на предучилищното и училищното образование.

В Закона за разписани държавните образователни стандарти, които са съвкупност от задължителни изисквания за резултатите в системата на предучилищното и училищното образование, както и за условията и процесите за тяхното постигане. Един от тях е държавният образователен стандарт за финансирането на институциите. Той се приема с наредба на Министерския съвет.

Дейностите в системата на предучилищното и училищното образование се финансират със средства от държавния бюджет, бюджетите на общините, европейски фондове и програми и други източници. Със средства от държавния бюджет се финансират изцяло или частично дейностите, които са обект на държавна политика.

Средствата от държавния бюджет са за:

1. издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците;
2. подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие;
3. развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;
4. изпълнение на национални програми за развитие на образованието.

Средствата от държавния бюджет за финансиране на дейности в системата на предучилищното и училищното образование се планират ежегодно в размер не по-нисък като сума и като процент от brutния вътрешен продукт спрямо заложеното в държавния бюджет за предходната година.

Средствата от държавния бюджет са за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците се разпределят между бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи държавни и общински училища и детски градини, въз основа на:

1. броя на децата и учениците;

2. броя на групите и паралелките;
3. вида и броя на образователните институции;
4. стандарт за дете и ученик;
5. стандарт за група и паралелка;
6. стандарт за образователна институция.

Дейностите, които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет по стандарти, се определят с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите. Размерите на стандартите се определят с акт на Министерския съвет.

Размерите на стандартите се определят в зависимост от:

1. съдържанието на дейностите по възпитанието и обучението на децата и учениците;
2. вида и спецификата на училището или детската градина;
3. формата на обучение;
4. професионалното направление на обучението;
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;
6. необходимостта от педагогически специалисти за изпълнение на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците.

Не по-малко от две трети от средствата издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците се разпределят между бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет въз основа на броя на децата и учениците и разходен стандарт за дете и ученик. Първостепенните разпоредители с бюджет разпределят получените средства между училищата и детските градини въз основа на формули за всяка дейност. Формулите включват основен и допълнителни компоненти.

Формулите се утвърждават от първостепенните разпоредители с бюджет в срок до 28 февруари на текущата година след обсъждане с директорите на детските градини и училищата. Утвърдените формули се прилагат от началото на бюджетната година и не могат да бъдат променяни до края ѝ.

Основен компонент на всяка формула са получените средства от първостепенния разпоредител с бюджет за съответната детска градина или училище. Допълнителните компоненти на формулата диференцират получените средства, като могат да бъдат обективни географски, демографски, инфраструктурни и други показатели, определящи

различия в разходите между детските градини и училищата, или показатели, отразяващи националната и общинската образователна политика. Допълнителните компоненти не са задължителни.

Средствата за всяка дейност се разпределят:

1. не по-малко от 85 на сто - на базата на основния компонент на формулите;
2. останалите до 15 на сто - въз основа на допълнителни компоненти на формулата.

Като част от допълнителните компоненти на формулата за съответната дейност може да се предвиди резерв за нерегулярни разходи в размер до две на сто от средствата за съответната дейност. Неразпределените към 15 ноември на текущата година средства от резерва се предоставят на училищата и детските градини по съответната дейност, като се разпределят пропорционално на броя на децата и учениците.

Като част от допълнителните компоненти на формулите се предвиждат средства в размер до 0,5 на сто за финансиране на логопедични кабинети.

Като част от формулите се утвърждават и:

1. условията и редът за разпределение на средствата по отделните допълнителни компоненти, включени в съответната формула, в т.ч. резерва;
2. правила за промени в разпределението на средствата между училищата и детските градини при изменение на параметрите на основния компонент на формулата.

Освен посочените средства, държавните и общинските детски градини и училища получават допълнително финансиране за:

1. работа с деца и ученици от уязвими групи;
2. 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.

Министерският съвет може да одобри допълнителни изисквания към формулите и правила за разпределение на средствата по тях, както и допълнителни изисквания, на които да отговарят системите на делегираните бюджети.

Освен средствата в бюджетите на държавните и общинските училища и детски градини, прилагащи система на делегиран бюджет, се включват и разходи за сметка на:

1. установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на училището или детската градина;

2. собствените приходи на училището или детската градина;

3. допълнително финансиране, извън средствата по чл. 280, ал. 3 ЗПУО, осигурено за сметка на други средства по бюджета на финансиращия орган;

4. дължимите към бюджета на училището средства, непреведени от финансиращия орган към края на предходната година.

Средствата за подпомагане на равния достъп и за подкрепа за личностно развитие включват: ученически стипендии; транспорт на деца и ученици; закупуване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти за безвъзмездно ползване и за училищната библиотека; целодневна организация на учебния ден и хранене; дейности, свързани с общата подкрепа за личностно развитие; дейности, свързани с допълнителната подкрепа за личностно развитие; дейности, свързани с ученическия отдых и спорт; реализиране на училищни програми за превенция на отпадането от училище и за намаляване броя на преждевременно напусналите; подкрепа за ученици с изяви дарби; компенсиране на разходите за отглеждане и обучение на деца, които не са приети поради липса на места за предучилищно образование в държавни и общински детски градини и училища; други дейности, спомагащи за повишаване на обхвата и равния достъп до образование.

За децата в задължителна предучилищна възраст и за учениците от населени места, в които няма детска градина или училище, задължително се осигуряват средства от държавния бюджет за транспорт до най-близката детска градина или училище, което провежда обучение в съответната група или в съответния клас, и обратно. Средства от държавния бюджет за транспорт се предоставят и за ученици, които пътуват ежедневно до училище в друго населено място в същата или в съседна административно-териториална област, в което се обучават за придобиване на квалификация по професия, и обратно, ако такова обучение не се провежда в населеното място, в което живее ученикът, или ако ученикът се обучава по защитена специалност от професия или специалност от професия, по която е налице очакван недостиг на специалисти на пазара на труда, и в населеното място, в което живее, няма организирано професионално образование по същата или по друга защитена специалност от професия, по която е налице очакван недостиг на специалисти на пазара на труда.

Държавата предоставя средства за родителите на деца от тригодишна възраст до постъпването им в I клас за компенсиране на разходи, пряко свързани с отглеждането и обучението им, когато:

1. детето не е прието за съответната учебна година поради липса на свободни места за целодневна или полудневна организация на предучилищното образование в държавна или общинска детска градина или училище, за които е кандидатствало, и
2. не е предложено от общината по местоживеене на детето друго равностойно място в общинска детска градина или училище.

Средствата за развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие включват: разходи за подобряване на материалната база; средства за повишаване на качеството на образованието и образователните резултати; средства за развитие и за подпомагане на педагогическите специалисти по чл. 219, ал. 5 ЗПУО; библиотечно-информационно осигуряване и други разходи, насочени към подобряване на физическата среда и на образователния процес.

Средствата от държавния бюджет за национални програми за развитие на образованието включват разходите от държавния бюджет за реализиране на национални мерки и дейности, чиито цели не могат да бъдат постигнати в желаната степен, ако се финансират в рамките на средствата по чл. 280, ал. 3, т. 1, 2 и 3 ЗПУО.

Със средствата може да се насърчава разработването и да се подпомага финансирането на общински програми за развитие на образованието, когато мерките и дейностите по националната програма предполагат те да бъдат планирани, организирани и изпълнени най-ефективно на общинско ниво. Програмите се одобряват от Министерския съвет.

Правата на директорите на държавните и общинските училища прилагат система на делегиран бюджет са на:

1. на второстепенен разпоредител с бюджет, а в общините с районно деление - на второстепенен или третостепенен разпоредител с бюджет по решение на общинския съвет;
2. да извършва компенсирани промени по плана на приходите и разходите, в т.ч. между дейности, като уведомява за това първостепенния разпоредител с бюджет;

3. да се разпорежда със средствата на училището;
4. да определя числеността на персонала, индивидуалните възнаграждения, преподавателската натовареност и броя на групите и паралелките, както и броя на учениците в тях съобразно утвърдения бюджет на училището и нормите, определени в подзаконовите нормативни актове, като осигурява изпълнението на учебния план.

Първостепенните разпоредители с бюджет делегират права на директорите на училища да реализират собствени приходи, като им предоставят за управление ползваната от тях държавна или общинска собственост в случаите, в които те не разполагат с тези права по силата на нормативен акт.

Министерството на образованието и науката публикува на интернет страницата си информация по видове стандарти, допълващи стандарти и нормативи по първостепенни разпоредители с бюджет за:

1. броя на децата и учениците, на паралелките и групите, както и на образователните институции към 1 януари на текущата година съгласно информационната система на министерството;
2. броя на децата и учениците, на паралелките и групите, както и на образователните институции, за които са разчетени средствата за образование, получени от първостепенните разпоредители с бюджет съгласно закона за държавния бюджет за съответната година.

Първостепенните разпоредители с бюджет публикуват на интернет страницата си информация по институции и по компоненти за разпределението на средствата по формули.

Училищата и детските градини, прилагащи система на делегиран бюджет, публикуват на интернет страницата си утвърдения си бюджет и отчета за изпълнението му.

Директорът представя на обществения съвет и пред общото събрание на работниците и служителите тримесечни отчети за изпълнението на бюджета на училището, детската градина или центъра за подкрепа за личностно развитие в срок до края на месеца, следващ съответното тримесечие.

Издържката на децата в предучилищното образование в държавните и общинските детски градини и училища се осигурява със средства от държавния бюджет и със средства от общинския бюджет.

✓ *Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование* (Приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.)

С тази наредба се определя държавният образователен стандарт за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, както и: условията и редът за определяне на броя на паралелките и групите и на броя на учениците и на децата в тях, както и за организиране на индивидуално обучение на ученик от паралелка; условията и редът за осигуряване на обучението по български език по чл. 17, ал. 1 и 3 от ЗПУО; правилата за разпределяне на средствата за работа с деца и ученици от уязвими групи; редът за включване на частните детски градини и училища в системата на държавно финансиране; приемането на деца и ученици за безплатно обучение в частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране; методиката за определяне на максималния размер за събираните средства от родителите на деца и ученици от частните детски градини и училища; условията и редът за възстановяване на неизразходваните средства от държавната субсидия от частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране; условията и редът за преустановяване предоставянето на средства от държавния бюджет на частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране.

Средствата от държавния бюджет за издръжка на дейностите по възпитанието и обучението на децата и учениците се разпределят между бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи държавни и общински детски градини и училища, въз основа на броя на децата и учениците, броя на групите и паралелките, вида и броя на образователните институции и на стандарти за дете и ученик, за група и паралелка и за образователна институция, определени с акта по чл. 282, ал. 3 от ЗПУО.

Средствата се умножават по регионален коефициент, който се определя в зависимост от броя на населението в общинския център и неговата отдалеченост от областен град и от населено място с население над 100 000 жители.

За целите на прилагането на регионалния коефициент общините се групират в осем групи. В резултат от съвкупното действие на факторите за всяка от групите се определя различна стойност на регионалния коефициент. При групирането с допълнителна тежест се отчита и местонахождението на общината в следните региони за целенасочено въздействие - малка гранична община, Северозападен район и географските територии на Родопи и Странджа-Сакар.

Със средства от държавния бюджет се финансират изцяло дейностите за:

1. задължителното предучилищно образование на децата, осъществявано в групи в детските градини или училищата;

2. обучението по учебен план от I до XII клас в съответствие с държавния образователен стандарт за учебния план.

За посочените дейности се финансират разходите за персонал и присъщата издръжка с изключение на разходите за медицински персонал.

Със средства от държавния бюджет се финансират частично дейностите за:

1. отглеждането, възпитанието, социализацията и обучението на деца в яслени групи в детските градини;

2. отглеждането, възпитанието, социализацията и обучението на деца от 2- до 3-годишна възраст в групи в детските градини.

За посочените дейности се финансират разходите за персонал с изключение на разходите за медицински персонал.

Първостепенните разпоредители с бюджет разпределят получените средства между детските градини и училищата въз основа на утвърдени от тях формули, независимо дали прилагат система на делегиран бюджет.

Формулите се утвърждават за всяка дейност от Единната бюджетна класификация. Първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи държавни детски градини и училища, разпределят средствата по стандартите въз основа на утвърдени от тях формули. Средствата за всяка институция, се коригират с регионалния коефициент за общината, в която се намира съответната институция.

Първостепенните разпоредители с бюджет разпределят по формула 100 на сто от средствата за съответната дейност. Броят на децата и учениците, на групите и паралелките, както и броят и видът на образователните институции се определят по данни от Националната електронна информационна система за предучилищното и училищното образование (НЕИСПУО) към 1 януари на текущата година.

Във формулата не се включват средствата от държавния бюджет по чл. 280, ал. 3, т. 2 - 4 (подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие; развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие; изпълнение на национални програми за развитие на образованието) и чл. 282, ал. 14

(работа с деца и ученици от уязвими групи; 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; издръжка на защитените детски градини и училища), както и средствата по чл. 282, ал. 24 ЗПУО (установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на училището или детската градина; собствените приходи на училището или детската градина; допълнително финансиране, извън средствата по чл. 280, ал. 3, осигурено за сметка на други средства по бюджета на финансиращия орган; дължимите към бюджета на училището средства, непреведени от финансиращия орган към края на предходната година.).

Първостепенният разпоредител с бюджет публикува на интернет страницата си в двуседмичен срок от утвърждаването на формулите: утвърдените формули по чл. 282, ал. 6 ЗПУО, включително условията и реда за разпределение на средствата по отделните допълнителни компоненти, включени в съответната формула, в т.ч. резерва, както и правилата за промени в разпределението на средствата между училищата и детските градини при изменение на основния компонент на формулата и информация за разпределението на средствата между училища и детски градини и по компоненти на всяка отделна формула.

Първостепенните разпоредители с бюджет определят и утвърждават бюджетите на всяка институция в системата на предучилищното и училищното образование в съответствие с разпределението на средствата по стандарти, допълващи стандарти и нормативи за дете или ученик, определени с акта по чл. 282, ал. 3 ЗПУО.

Средствата за организиране на транспорт на децата и учениците по чл. 283, ал. 2 ЗПУО се предоставят на общините и се разходват при условията и по реда на Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсирание на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите, приета с Постановление № 163 на Министерския съвет от 2015 г.

Средствата от държавния бюджет за целодневна организация на учебния ден се разпределят между първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи училища, въз основа на броя на учениците от I до VII клас, обхванати в целодневна организация на учебния ден при условията на чл. 102, ал. 2 ЗПУО, и на норматив за ученик и за група, определен с акта по чл. 282, ал. 3 ЗПУО.

С нормативите за целодневна организация на учебния ден се финансират дейности по: самоподготовка; отход и спорт; занимания по интереси.

Средствата от държавния бюджет за целодневна организация на учебния ден се използват за финансиране на разходи за персонал и за присъща издръжка на дейностите.

Средствата може да се използват и за поевтиняване на обедното хранене на ученици, включени в целодневна организация на учебния ден.

Нормативите за целодневна организация на учебния ден може да се диференцира в зависимост от обективни географски и демографски, инфраструктурни и други характеристики на общината, определящи различия в средните разходи на един ученик за осъществяване на дейността.

Първостепенните разпоредители с бюджет разпределят средствата между училищата въз основа на формула, утвърдена при условията и по реда на чл. 282, ал. 7 - 9 ЗПУО.

Общата подкрепа за личностно развитие на децата и учениците, осигурявана от детските градини и училища се финансира за сметка на: средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците и за целодневна организация на учебния ден; целеви средства от държавния бюджет; европейски фондове и програми; други приходи на училищата и детските градини.

За дейности за обща подкрепа за личностно развитие на децата и учениците, финансирани от европейски фондове и програми, не се осигуряват средства от държавния бюджет.

От държавния бюджет се предоставят целеви средства за занимания по интереси, организирани от държавните и общинските училища, за развитие на способностите, компетентностите и за изява на дарбите на учениците.

Общата подкрепа за личностното развитие на децата и учениците, осигурявана от центрове за подкрепа за личностно развитие по чл. 49, ал. 1, т. 1 ЗПУО, се финансира за сметка на: средства от държавния

бюджет; средства от бюджета на финансиращия орган; европейски фондове и програми; други приходи на центровете за подкрепа за личностно развитие.

Средства от държавния бюджет за подобряване на материалната база на училищата, детските градини и центровете за подкрепа за личностно развитие се предоставят чрез бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет като част от утвърдените капиталови разходи или целева субсидия за капиталови разходи, и/или като допълващ стандарт за материалната база.

Средствата от държавния бюджет за подобряване на материалната база, които са част от утвърдените капиталови разходи или целева субсидия за капиталови разходи, се разпределят от първостепенния разпоредител с бюджет въз основа на инвестиционна програма.

Средствата от държавния бюджет за подобряване на материалната база, предоставени въз основа на допълващ стандарт, се разпределят между училищата и центровете за специална образователна подкрепа в зависимост от броя на учениците, обучаващи се в дневна форма или дуална система на обучение по данни от НЕИСПУО към 1 януари на текущата годината.

По решение на директора, при условие че са осигурени другите разходи от делегирания бюджет на училището, детската градина или центъра за подкрепа на личностното развитие, могат да се извършват основни ремонти и да се придобиват дълготрайни активи за сметка на средства с източник:

1. остатъци от предходни години, с изключение на целевите средства, преминали в преходен остатък;
2. собствени приходи;
3. субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности, разпределяна чрез формула.

Средствата от допълващия стандарт за подобряване на материално-техническата база на училищата могат да се използват за капиталови разходи по решение на директора.

Средствата за националните програми за развитие на образованието се планират по бюджета на Министерството на образованието и науката и се разходват при условия и по ред, определени в съответната национална програма. Министърът на образованието и науката при необходимост може да извършва компенсирани промени на одобрените средства по национални програми и между отделните модули по всяка програма при запазване на целите и обхвата на отделните програми.

При недостиг на средства за изпълнението на национална програма за развитие на образованието министърът на образованието и науката може да предложи на министъра на финансите увеличение на разходите по програмата за сметка на други разходи по бюджета на Министерството на образованието и науката, в т.ч. за сметка на освободени средства от прилагането на чл. 282, ал. 18 ЗПУО.

Министърът на образованието и науката въз основа на данните за броя на децата и учениците от НЕИСПУО в срок до 31 март на текущата година предлага на министъра на финансите да извърши промени по и между бюджетите на министерствата, финансиращи училища и детски градини, и по бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет за текущата година за разликата между броя на децата и учениците по НЕИСПУО и броя на децата, въз основа на които са разчетени средствата, разпределени по стандарти, допълващи стандарти и нормативи на едно дете или един ученик.

IV. Системата на делегираните бюджети: поуки от прилагането ѝ в България

Цели

Системата на делегираните бюджети (СДБ) е финансов инструмент на политиката за децентрализация на училищното образование. Ето защо нейното реализиране е тясно свързано с останалите компоненти на децентрализацията, а именно делегиране на права и отговорности на по-ниско равнище (училището, респ. директора), а именно:

- за планиране и разпределение на бюджета,
- за определяне числеността на персонала;
- за организацията на заплащането;
- за управление на имуществото и т.н.

Доколкото нормативно делегирането на права и отговорности се урежда в Закона за държавния бюджет, то проблемните области са от страна на практическата реализация. Системата на делегираните бюджети стартира като средство за оптимизиране на модела за разпределение и преразпределение на финансовите средства между общинските училища в системата на средното образование в България. Системата на делегираните бюджети се разглежда като средство за постигане на по-голяма ефективност и отговорност при изразходване на финансовите средства. Нейната същност се изразява в промяна на ролите и отговорностите на общината и образователните институции

- на директорите се предоставят по-големи управленски и финансови правомощия⁷.

Етапи

Подходите, механизмите и инструментите на децентрализацията са предизвикателство пред образователната система вече повече от 20 години. Налагането на всеки един от компонентите ѝ бе продължителен процес и премина през различни етапи в своето развитие: законови промени, апробиране, анализи, съпротива, обсъждания, промени. Така се подходи и по отношение на делегираните бюджети като основен инструмент на финансовата децентрализация на училищното образование. Утвърждаването на системата на делегираните бюджети премина през няколко етапа:

- Пилотните проекти (1995 г. - 1999 г.);
- Разширеното пилотиране (2000 г. - 2006 г.);
- Масово въвеждане (ЗДБЗБ, 2008 г.) на СДБ.

Тази етапност не е случайна. Преминаването от централизирана към децентрализирана схема, особено във финансова област, изисква натрупване на опит, допълнителна квалификация, апробиране на инструменти и тяхното усъвършенстване до окончателното им възприемане като надежден лост за въздействие в образованието.

Анализи и оценки

В периода 2005 – 2009 година (момента на масово въвеждане на системата на делегираните бюджети) анализи на практическото приложение, проблемни области и препоръки са правени многократно. Темата е обект на научни изследвания и анализи:

2005 г., Финансиране на образованието в България, FDI CEE и Програма Инициатива за местно самоуправление на ААМР/България;

2007 г., Анализ и оценка на приложението на делегираните бюджети в образованието, клуб «Икономика 2000»;

2007 г., Консултативна разработка за въвеждане на системата на делегираните бюджети от общините, Национално сдружение на общините;

2008 г., Мониторинг на системата на делегираните бюджети, Авторски колектив с ръководител Ст. Иванов;

⁷ Характеристиките са формулирани от Националното сдружение на общини в България, цит. Източник.

2008 г., Реформа във финансирането на образованието в България: Оценка на ефектите от прилагането на единните разходни стандарти в образованието, Отворено общество, Институт за местно самоуправление, Будапеща, (ръководител Б. Захариев);

2009 г., Прилагане на системата на делегираните бюджети в предучилищното възпитание, Й. Ботев, доклад.

Основни изводи от изследванията относно прилагането на СДБ, направени в периода до 2009 г.:

Всички посочени изследвания са сходими в следното: директорите на училища и представителите на общинската администрация изцяло подкрепят финансовата децентрализация.

На фона на принципното одобрение на системата на делегираните бюджети се подчертават следните позитивни очаквания, проблеми и неодобрения:

Позитивни очаквания за:

- Предоставянето на новите правомощия на директорите;
- Финансирането чрез формула, която повечето намират за справедлива и оптимизираща разпределението на средствата между училищата;
- Предоставените права по Наредбата за собствени приходи от местни данъци и такси за администриране на приходи от предоставени административни и педагогически услуги (а някъде и права да извършват търговска дейност);
- Наличието на преходен остатък;
- Участие на директорите (предимно в общините с малък брой училища) в работни групи по структуриране формулата за разпределение;

Проблемни области:

- Голямата част от директорите имат правото да извършват инвестиционни разходи с източник на финансиране собствени приходи и средства от преходния остатък, но поради липса на средства не могат да реализират това право;
- В малка част от общините са извършени и утвърдени промени в Наредбата за управление и стопанисване на общинска собственост по Закона за общинската собственост, с които на директорите са предоставени правомощия за управление, стопанисване и отдаване под наем на обособени части и терени публична общинска собственост с пряко стопанско предназначение;

- При набирането на собствените приходи всички директори разчитат на средствата от дарения и най-вече средства от различни програми и проекти и преди всичко на националните програми на МОН (т.е. това участие е в известен смисъл направлявано);

- Не малък брой общини, нямат приета формула за разпределяне на получените целеви средства между отделните училища, а използват просто разпределение на ученик.

Неодобрение:

- Не всички директори участват в определянето на формулата;

- Необходим е контрол върху упражняване правомощията на директорите (на един етап дори се оспорва рационалността за предоставените чрез ЗДБ на редица правомощия на директорите). Министерството на образованието и местната власт имат слабо влияние върху функционирането на местното образование;

- Липсва обществен контрол – училищните настоятелства имат по-скоро формално присъствие;

- Системата не е достатъчно финансирана и СДБ не спомага за това;

- Над половината от училищата имат разходи на ученик, надвишаващи получения ЕРС и следователно не могат да бъдат финансирани само от трансфера за образование (особено най-малките училища);

- Разделението на общините в 4 групи не е оптимално, а разпределението на средствата между общинските училища е ограничено от съотношението 80/20;

- Невъзможност на общинските власти да разпределят финансовите ресурси според местни приоритети и други;

- Системата на делегираните бюджети не решава проблемите с понижаващото се качество на образованието;

- Директорите на училищата се назначават от РУО на МОН, а функциите им се делегират от общините (кмета).

През 2013 г. се направи анализ, който може да се приеме и като продължение на изследванията на СДБ пет години след масовото въвеждане. За разлика от посочените по-горе анализи, проведеното анкетно проучване по проект „Идентифициране на социални и икономически последици от въвеждането на системата на делегираните

бюджети за учителите“ е национално представително за страната. *Изследването е направено по инициатива на СБУ и с подкрепата от КНСБ.*

В него се посочва, след съпоставянето на резултатите от анкетното проучване за двете групи – директори и учители са направени следните изводи:

1. Постигната е добра информираност на учителските колективи за основни аспекти на финансовата децентрализация, за прилагането на СДБ, както и за някои основни нейни елементи (източници на приходи, начина на тяхното разпределение и др.).

2. В училищата като цяло е изградена добра финансова и по-специално бюджетна прозрачност и отчетност на училищното ръководство пред колектива.

3. По редица важни въпроси, обект на проучването, е налице сходимост в оценките на директорите и учителите. Така например еднопосочна е оценката на двете групи анкетирани по отношение на:

- *Подобряването на материалната база и оценката, че влиянието на СДБ се изразява именно (основно) в това;*

- *Преобладаващо и двете групи отчитат минимална промяна (увеличение) в индивидуалното им заплащане като резултат на СДБ;*

- *Добра финансова отчетност, наличието на вътрешни правила за определяне на работната заплата, обективност и прозрачност при определянето на основната работна заплата на учителите.*

- *И двете групи не дават категорична подкрепа за диференциацията на заплащането на учителите по общини и по видове училища.*

4. Същевременно по някои въпроси се забелязва, че учители и директори оценяват нееднозначно редица практически решения и ефекти от прилагането на СДБ, а именно:

- *За директорите СДБ е преди всичко повишаване на финансовата автономност и бюджета на училището, свързано и с увеличаване на техните отговорности. Учителите, макар да виждат като пряк резултат - увеличеният бюджет, свързват СДБ с превишаване на правомощия на директорите. Част от тях допускат, че е възможно и закриване на училища;*

- *Учителите дават нееднозначна оценка за удовлетвореността си от начина на определяне на заплащането (основно и допълнително) в училище; докато за директорите, този начин е приемлив за учителите;*

- Според учителите условията на труд не са променени или показват тенденции на влошаване, докато за директорите застъпват обратното виждане – като преобладава оценката, че промяната е незначителна;

- Силно разминаване в оценките на двете групи за стимулиращото въздействие на допълнителните трудови възнаграждения спрямо професионалното израстване и условията на труд. Според учителите системата за допълнителни трудови възнаграждения или липсва или не стимулира не резултатите от труда и професионалното развитие.

Въз основа проведеното емпиричното проучване най-общата оценка е, че **СДБ** се оценява позитивно като инструмент за:

- оптимизиране на разпределението на бюджетните средства между училищата на общинско равнище

- повишаване на финансовата автономност на училището.

Потенциалните възможности на **финансовата автономност** и делегираните пълномощия на директорите на училищата не се използват пълноценно:

- Реализираните собствени приходи все още не оказват значима роля за повишаване на финансовия капацитет на повечето училища (под 5% от бюджета на училището);

- Мениджърската активност на този етап е насочена предимно към реализирането на приходи от проекти и наеми. Образователните услуги като източник на приходи са подценени в болшинството училища;

- Значителна част (15%) от училищата не реализират собствени приходи;

- Една пета от директорите имат затруднение в комуникацията с по-високите нива на фискална децентрализация. Една четвърт от директорите участват пряко в работата по конструирането на разпределителния механизъм (компонентите на формулата).

В сравнителен аспект се забелязва, че на този етап е постигнат значителен напредък в развитието на училищната автономия в България. Познаването на сравнителните изследвания за ЕС (напр. School Autonomy in Europe: Policies and Measures, Eurydice, 2007. Изводите в изследването са обобщени на базата на информация от различните страни за периода до 2007 г., т.е. преди въвеждането на СДБ в България) е показателно в това отношение. По всички критерии (използване на публични средства, реализиране на собствени приходи,

управление на човешките ресурси и т.н.) в предишните международни изследвания, българските училища са оценени с «липса на автономия» или с «лимитирана автономия». Ситуацията към 2013 г. е коренно различна и то не само по отношение на регламентация, изисквания и потенциални възможности. Общият извод от направеното проучване е, че на директорите са делегирани права и отговорности не само пряко свързани с финансовото управление на училището, но и по управлението на ресурсите. Това извежда като основни предизвикателства:

- придобиването на допълнителна управленска квалификация и повишаване на културата на управление;
- извеждане на критерии за заплащане на директорите, съизмерими с делегираните им отговорности по училищната децентрализация.

(3). Отчита се, че най-силно е влиянието на СДБ върху подобряването **на материалната база:**

- Двете анкетирани групи дават категорична оценка, че е налице значително подобрене;

- Като основна причина за това се посочва реализирането на собствените приходи, които се насочват предимно за подобрения в тази посока;

- Наред със субсидията като основен източник за покриване на капиталовите разходи и основните ремонти нараства значението на оставащите на разположение на училищата преходни остатъци.

(4). Не се оценява като значим ефекта на СДБ върху повишаването на **равнището на заплащане** на учителите и директорите. Общата оценка е, че ако има такава връзка, то повишението е по-скоро незначително. В обсега на този разглеждан проблем по-съществените изводи са:

- Създадена е добра вътрешна организация, прозрачност и отчетност по отношение на начина на определяне на заплащането (основни и допълнителни плащания);

- Налице и обща неудовлетвореност по отношение на равнището на заплащане.

В България е налице относително нисък дял на разходите за труд в общата структура на разходите (капиталови и текущи) на публичните училища спрямо другите страни в Европа;

*България е след страните в **Европа**, които в рамките на периода 2010 – 2012 г. са „замразили“ учителските заплати*

- Анализът показва и значителни различия в равнището на

заплащане по видове и типове училища и по групи общини, което принципно не се одобрява от работещите в системата. В контекста на различията в заплащането по групи общини, формирани за целите на ЕРС се забелязва следната тенденция: с увеличаването на размера на стандарта (IV-VII гр.) нараства и относителният дял на ниските заплати и съответно се редуцира значително този на по-високите заплати. Това означава, че нараства и относителният дял на веществената издръжка на училищата в тези общини. Като основни фактори за това могат да се посочат: по-ниската пълняемост и съответно неоползотворен капацитет на училищата и неблагоприятното съотношение «учител-ученик». От икономическа гледна точка изводът е, че не се използват възможностите на икономията от мащаба. Макар образованието да е социална сфера и не винаги икономическата рационалност да е водеща, то въпрос е на политика е да се прецени кога социалните съображения следва да доминират над критериите за икономическа ефективност. При балансирането на двата критерия негативите не следва да се поемат от работещите в системата, като по този начин се убиват стимулите им за труд и за професионално усъвършенстване. Въпросът отваря голяма ниша за управляващите в търсенето на баланс между икономическата рационалност и социалната ефективност.

(5). Формите на заплащане (основно и диференцирано) *не стимулират професионалното развитие и резултатите от труда на учителите, което неминуемо се отразява и на качеството на образователния процес.* Макар като основа качествените характеристики на заетите да са добри – висше образование и значителен педагогически опит, то:

- Почти половината от директорите не притежават допълнителна подготовка в областта на управлението или организацията на образованието (публичните организации), а опитът на почти 40% от тях като директор е до пет години. Интересно е обстоятелството, че на този фон само 2,2% считат, че са им делегирани правомощия, които надвишават техния капацитет, а по-малко от една пета приемат, че квалификацията им в тази област е недостатъчна;

- Повече от половината от учителите нямат квалификационна степен (52%). Анализът на анкетите показва, че една от причините за това е в системата на заплащане и липсата на стимули. Международните изследвания извеждат и друг особено значим фактор – целенасочена държавна политика в това отношение:

В сравнителен аспект данните сочат, че в преобладаваща

част от **страните на ЕС** са налице позитивни тенденции в професионалното развитие на учителите. В част от страните (Кипър, Австрия, Великобритания, Норвегия, Финландия) това е резултат на централизирана национална политика по отношение на продължаващото професионално/кариерното развитие на учителите (CPD – Continuing Professional Development), която се финансира със средства от бюджета. В други страни това е резултат предимно на ефективното използване на европейските инструменти и специално на Европейския социален фонд (Гърция, Литва, Латвия, Словакия, Румъния). Само в четири страни – България, Португалия, Словения, Италия - държавните разходи за квалификация на учителите намаляват значително за разглеждания период (последните две страни обаче компенсират намалението с програми, финансирани от ЕСФ). (Източник: Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of Economic Crisis, Eurydice, 2013, p. 57)

(6). Като отражение на изведените по-горе несъответствия проведено изследване категорично потвърди някои **съпътстващи образователната система дълготрайни тенденции:**

- Запазва се високият процент феминизация на учителската професия, като това е валидно и за управленското ниво (3:1);

- Няма мобилност в системата - половината от учителите не са сменяли училището, в което работят, а над 70% имат дългогодишен стаж (повече от 15 г.) в образованието.

В допълнение към тези изводи ще добавим, че **България е страната от ЕС, в която за периода 2000 г. - 2010 г. се наблюдава най-висок процент намаление на броя на учителите.** За периода 2000 г. - 2007 г. то е 13,1%, а за 2007 г. - 2010 г. - 12,8%. В същото време и за двата изследвани периода в повече от половината страни от ЕС е налице увеличение на наетите в образованието и то за всички образователни равнища (ISCED 0-6).

Ако съпоставим тази тенденция с динамиката на учащите се ще видим, че са налице еднопосочни тенденции. Средногодишния темп на намаление на преподавателския персонал за целия период в ООУ е 8,4%, а този на учениците е 8%. **Това извежда демографската криза като водач, фактор за развитието на този процес.**

Данните сочат, че в периода 2000 – 2012 г. най-голям спад на застите в ООУ е регистриран през периода 2008 – 2009 г. Тенденцията е овладяна след 2009 г. и е видно, че към настоящия момент годишните темпове на намаляване на застите спадат. Съотношението „ученик –

учител“ показва малки колебания за целия разглеждан период и след 2009 г. е относително стабилно – средно на един учител се падат 13 учащи се.

Децентрализацията на училищното образование акцентира върху постигането на финансова автономност чрез прилагането на системата на делегираните бюджети. Видно от направеното изследване е, че е налице напредък именно в тази насока, т.е. по отношение на ресурсното управление на системата (делегиране на отговорности по управлението на финансовите, материалните и човешките ресурси). Встрани остава обаче въпроса за качеството на учебния процес и резултатите от него. Постигането на значим и устойчив позитивен ефект от утвърждаването на училищната децентрализация и повишените финансови възможности на училищното образование следва да се търси именно в посока на качеството на образованието. Тази връзка следва да бъде водещия фокус при управлението на образователната система.

V. Спецификата при прилагане на система на делегираните бюджети.

След 1989г. под въздействието на променените политически и икономически фактори, се извършва реструктуриране на цялата образователна система в България. Основни цели са подобряване качеството на образованието и подготовка на стандарти, които да отговарят на европейските изисквания. Необходимостта от провеждане на последователна реформа, налага важни промени в нормативната уредба на образователната система.

Реформата в системата на средното образование стартира с приемането на Закона за народната просвета през 1991 г. Тя бе развита през 2003 г. с въвеждането на съществени промени във финансовите отношения между централните и местните власти. На този етап училищата в основното и средно образование са определящо държавни и общински. Държавата осъществява финансовото и методическото ръководство на близо 1000 основни и средни училища. Те са определени като училища с „национален интерес“ и се финансират изцяло от държавния бюджет. Общините ръководят над 2400 броя основни и средни училища. Финансирането на тези училища се осъществява и със субсидии от държавния бюджет. Изследванията показват, че

около 38 % от общинските разходи се изразходват за образованието. По-голяма част от тези средства се използват за работни заплати, вноски за обществено осигуряване на учителите и за непедagogическия персонал в общинските училища. Създаването и развитието на децентрализирано финансово управление на средното образование е една от съществените промени, които се осъществяват в българското образование. Системата на делегираните бюджети е средство за привличане на повече средства и постигане на по-голяма ефективност при използването на вложените в образованието ресурси. Нейната същност се изразява в промяна на ролите и отговорностите на общината, училищата и другите институции в системата на образованието, като на директорите се предоставят по-големи управленски и финансови правомощия. Системата на делегираните бюджети се въвежда като инструмент за оптимизиране на модела на разпределяне на финансовите средства. Министерство на образованието и науката реализира проекта „Финансово управление на средното образование” по Програма ФАР на Европейския съюз. Проектът се осъществи в четири пилотни общини (Несебър, Благоевград, Силистра и Кюстендил) в периода 1995-1999 г. и получи популярност като управление на делегирани бюджети от директорите на училищата.

Процесът на децентрализация на финансирането в образованието започна през 2003 г. с промяната на системата на финансови взаимоотношения между държавата и общините. С Решение на Министерския съвет № 612 от 12 септември 2002 г. се определиха делегираните дейности по образованието и стандартите за финансиране на делегираните от държавата дейности по образование.

Приеха се два стандарта – стандарти за численост на персонала и стандарти за издръжка на едно дете/един ученик. Както стандартите за численост на персонала, така и стандартите за издръжка бяха определени в зависимост от вида детска градина, училище и обслужващо звено и организацията на дейността им. Стандартите за численост на персонала в детските градини и общообразователните училища бяха диференцирани в зависимост от броя на децата/учениците в една група/паралелка.

Стандартите за численост на персонала осигуряват необходимите средства за работни заплати и осигурителни плащания на персонала.

Стандартите за издръжка на един ученик осигуряват необходимите средства за създаване на условия за възпитание, подготовка и обучение.

През 2004 г. се разработи и прие Наредба за държавното

образователно изискване за едногодишната издръжка на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена (ПМС № 217 от 19.08.2004 г.).

До 2006 г. стандартите за делегираните дейности по образованието се прилагаха само за общинските детски градини, училища и обслужващи звена.

С Постановление на Министерския съвет № 14 от 31.01.2006 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2006 г. се определи прилагането на стандартите за численост на персонала и за издръжка на едно дете/един ученик и за държавните училища и обслужващите звена.

До края на 2006 г. общо 43 общини прилагат системата на делегираните бюджети. Нейното по-нататъшно разпространение в останалите общини е обект на държавна политика. Стратегия за децентрализация и Програмата за нейната реализация (2006-2009 г.) предвиждат „разширено прилагане на системата на делегираните бюджети”. Точно така е формулиран приоритет 1 от стратегическа цел 3 на стратегията за децентрализация. Той се осъществява чрез пет мерки, които са насочени към разширяване на разбирането и уменията за прилагане на системата на делегираните бюджети, стимулиране на нейното внедряване, разработване на механизми за оценка на действието на системата, разпространението и в други сфери освен в образованието, мониторинг на нейното развитие и др.

През 2007 г. бяха въведени единните разходни стандарти и нова система за финансиране „на база един ученик” до ниво първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК), които от своя страна финансират директно училищата: Министерството на образованието и науката и общините. Единният разходен стандарт е диференциран според гъстота на населението, а не според специфичните задачи (програма) за обучение на учениците. Това още повече подчертава характерната особеност на българската образователна система да стандартизира влаганите ресурси и процесите (categorical equity – безусловно регламентиране), вместо да акцентира върху избора и резултатите (фискален неутралитет). Този основополагащ подход може да бъде поддържан, докато учебният план е също така ориентиран към стандартизирането на влаганите ресурси и процесите. Така или иначе преминаването към система на разпределение, базирана на ученик, е първата необходима стъпка към осигуряването на минимално равнище на финансова ефикасност дори и в (бъдеща) децентрализирана

система на управление. През 2008 г. бе направена още една стъпка към децентрализация – базираният на формула “делегиран бюджет” обхваща и финансовата взаимовръзка между първостепенните разпоредители и училищата. Този второстепенен механизъм за разпределение също се базира на ученик и е 100 процента целеви, въпреки че има 20 процента пространство за гъвкаво адаптиране. Новата система не разширява финансовото пространство за маневри на общините, защото не позволява преразпределението на финансовите средства между различни институции с оглед на местните приоритети. Има и допълнителни рестрикции, които стесняват още повече пространството, в което общините могат да проявяват гъвкавост съобразно местните нужди. От друга страна, новата система не разшири властта на училищните директори, особено що се отнася до управлението на човешките ресурси и определянето на политиката на прием в училищата.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. се въведоха единни разходни стандарти за финансиране на дейностите по възпитание, подготовка и обучение на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена.

Единният разходен стандарт включва разходите за трудови възнаграждения на персонала и свързаните с тях осигурителни вноски, другите възнаграждения и плащания за персонала и веществената издръжка за възпитанието, подготовката и обучението на едно дете/един ученик.

Разработването на единните разходни стандарти бе предшествано от анализ на основните натурални показатели на ниво училище, размера на разходите за обучение на едно дете/един ученик и основните показатели, характеризиращи общините. Въз основа на направените изводи се достигна до заключението, че диференциацията следва да се направи чрез обособяване на общините на групи, които да отговарят на определени характеристики, а не чрез формула.

Съществуват четири вида фактори, които обуславят съотношението персонал/ученици и настоящото ниво на разходите – големина на общината (по човешки ресурси – население, ученици, деца), „периферност” на общината (по-голямата част от човешките ресурси са извън общинския център), гъстота на населението и социално-икономическо състояние на общината (по класификацията NUTS III).

Общините на четири групи бяха обособени в 4 групи. Общините, които отговарят на критериите на повече от една група, се класифицират

в по-голямата по номер група, т.е. получават по-високия стандарт.

Изводеният като оптимален вариант е в съответствие с Националната програма за развитие на образованието. При избора на най-добро решение не е отчитано разположението в групите на една или друга община, а само достигането на оптимално решение (т.е. не е отчитано името на общината).

За професионалните гимназии, специалните училища и обслужващите звена диференциращият критерий е вида на училището, организацията на дейността му и професионалните направления, по които се извършва обучението.

Конкретните размери на единните стандарти за 2007 г. се определиха с РМС № 926 от 29.12.2006 г.

В края на 2007 г. в над 600 училища в 45 общини се прилага системата на делегираните бюджети, както и във всичките 500 училища, финансирани от Министерството на образованието и науката.

Видно от тази информация през 2007 година над 1 100 училища (повече от 1/3 от всички училища) се финансират чрез системата на делегираните бюджети.

Съгласно Закона за държавния бюджет на Република България за 2008 г., считано от 1 януари 2008 г. всички училища в системата на народната просвета прилагат системата на делегираните бюджети.

Нормативната база, отнасяща се до прилагането на делегираните бюджети е разработена съвместно от Министерството на образованието и науката и Министерството на финансите и включва закони, подзаконови документи, както и местна нормативна база.

Системата на делегирани бюджети дава възможност на училището да бъде второстепенен разпоредител с бюджетни кредити и предоставя правомощия на директора да управлява самостоятелно бюджета на училището, като:

- се разпорежда със средствата на училището;
- извършва компенсирани промени по приходите и разходите;
- определя индивидуалните възнаграждения на преподавателите;
- определя числеността на персонала, обезпечавайки учебния план;

определя преподавателската натовареност и броя на учениците в паралелките и групите в рамките на подзаконовите нормативни актове;

Делегираният бюджет дава право на училищата да прехвърлят преходен остатък за следващата бюджетна година.

Системата на делегирани бюджети представлява едновременно форма на децентрализация на управлението на средното образование и начин на финансиране.

По-добрите възможности за развитие на училищата, създадени с въвеждането на системата на делегирани бюджети привлече към прилагането ѝ и голям брой детски градини.

Директорите на училищата и детските градини, прилагащи системата на делегирани бюджети се отчитат пред финансиращият ги орган /общини, държавни ведомства/.

По-нататъшното развитие на системата на делегирани бюджети е свързано с повишаването на уменията на директорите за по-ефективно управление на ресурсите и създаването на оптимална институционална среда /държава – общини /ведомства/ - училища и детски градини/ за функционирането ѝ.

Министерският съвет с Решение №20 от 21.01.2008 г. утвърждава за 2008 г. разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и делегирани от държавата и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности. В т.3 Функция „Образование” са утвърдени: делегирани от държавата дейности и изцяло местни дейности при организирането и предоставянето на публични услуги.

Делегираните от държавата дейности за финансиране чрез бюджетите на общините са следните:

- целодневни детски градини, в т.ч. подготовка на 6-годишни деца в детската градина – средства за заплати, други възнаграждения на персонала, осигурителни вноски от работодатели и част от издръжката;
- специални детски градини;
- предучилищна подготовка на 6-годишни деца в училище;
- специални училища;
- общообразователни училища;
- спортни училища;
- професионални училища, професионални гимназии и професионални паралелки към СОУ;
- общежития;
- извънучилищни дейности – средства за извънучилищни педагогически обслужващи звена, получени след съгласуване с директорите на училищата, за изпълнение на учебния план;
- други дейности по образование – средства за превоз на ученици.

Местни дейности:

- целодневни детски градини – издръжка;
- полудневни, сезонни детски градини, столове, извънучилищни дейности;

Системата на делегираните бюджети не може да реши важни проблеми на образованието като този за оптимизиране на училищната мрежа, връщането на децата в училище, заинтересоваността на обществото от развитието на образованието и др. Тя създава условия и косвено влияе върху решаването на други въпроси като качеството на образованието, специализацията на училищата и други.

Сред най-важните аспекти на реформите са измененията в управлението на образованието, които се заключават главно в неговата прогресивна децентрализация, преразпределение между различните равнища на управление на пълномощията и отговорностите за вземане на решения, делегиране на по-големи права на по-ниските нива на управление на образованието.

Развитие на системата на делегираните бюджети в периода 2014 – 2022 г.

Провежданите през годините реформи в областта на публичните финанси намериха отражение в ново законодателство чрез Закона за публичните финанси, който влезе в сила от 1 януари 2014 г. С него се транспонира европейското законодателство относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки. Законът урежда целият бюджетен процес, поставяйки акцент върху многогодишното фискално планиране, строга отчетност и бюджетна дисциплина. Разширяват се използваните финансово-правни форми и са отстранени са съществуващите слабости и непълноти в областта на бюджетното законодателство.

Със Закона за публичните финанси за първи път се дава дефиниция за „делегиран бюджет“, а именно: „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“.

В Закона за публичните финанси са включени специфични разпоредби по отношение на делегираните бюджети. Това са: разпоредбата на чл. 112, ал. 5, съгласно която първостепенните разпоредители с бюджет определят реда за уведомяване за извършените

от прилагащите делегиран бюджет разпоредители промени по техните бюджети, както и запазване на правото на директорите самостоятелно да извършват компенсирани промени по бюджета си.

Предвиждат се и нови правила за предоставяне на средства, като допълнителни разходи/трансфери от централния бюджет се предоставят с акт на Министерския съвет (чл. 109, ал. 3 от Закона за публичните финанси) и предоставяне на трансфери на общини от бюджетите на първостепенни разпоредители с бюджет се извършва с акт на Министерския съвет (чл. 89 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., във връзка с чл. 51 от Закона за публичните финанси);

През 2014 г. се предвидиха и специфични разпоредби в Закона за държавния бюджет на Република България по отношение на делегираните бюджети, а именно:

- Ограничението от 95 на сто по отношение разходването на средства не се отнася за средствата по стандарти за финансиране на дейностите в средното образование;
- Ограниченията за промени в разходите за персонал не се отнасят за делегираните бюджети и целевите средства по програми за развитие на средното образование.

Прие се Решение на Министерски съвет № 633 от 2014 г (изм. РМС № 801/2014 г. и РМС № 23 от 2015 г.), с което:

1. Стандартите на училищата - общообразователни, специални, спортни и професионални училища включват всички текущи разходи.
2. Стандарти за общообразователните училища разпределят общините в 7 групи, Столична община се финансира по стандарти от 3 групи.

В съответствие със Закона за общинския дълг и Закона за устройството на държавния бюджет, се предвидиха промени, като: приемане от общинския съвет на нова наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, включително и определяне на реда за изготвяне, утвърждаване и актуализиране на разчетите за сметките за средства от ЕС; приемане на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години от ОбС; въвеждат се фискални правила и базисни такива при прогнозиране за средносрочен период; разширяване на принципите

за управление на публичните финанси – освен законосъобразност, икономичност, ефективност, ефикасност и публичност, а за общинските бюджети и целесъобразност, вече има още– всеобхватност, отчетност и отговорност, адекватност и устойчивост; нови лимити, разчети, показатели и ангажменти (*максимален размер на задълженията и ангажиментите за разходи, просрочените задължения и вземания, които предстои да бъдат погасени, лимита за нов дълг и др.*);индикативен разчет за средствата от ЕС; актуализирана бюджетна прогноза; възможност за предоставяне на безлихвени заеми между общините и на други бюджетни организации; вътрешни правила за организация на бюджетния процес; изтеглени и съкратени срокове по подготовка, обществено обсъждане и приемане на общинските бюджети.

Въведени бяха и мерки свързани с публичност и прозрачност при разходване на бюджетните средства, като задълженията:

✓ В изпълнение на чл.15 на ПМС № 3 от 15 януари 2014 г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2014 г. училищата, детските градини и обслужващите звена изпълняващи делегиран бюджет, публикуват на интернет страницата си утвърдения им бюджет и отчета за изпълнението му. При липса на собствена интернет страница училищата и обслужващите звена подават информацията за публикуване на страницата на първостепенния разпоредител с бюджет ;

✓ В изпълнение на чл. 63 на ПМС № 3 от 15 януари 2014 г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2014 г. директорите на държавните и общинските училища предоставят тримесечно на общото събрание на работниците и служителите и на училищното настоятелство информация за изпълнението на делегирания бюджет на училището;

Направени бяха и препоръки за подобряване на информираността и публичността при разходване на средствата по делегираните бюджети, като:

✓ Обсъждане и съставяне на бюджета (средства по формула, средства за стипендии и собствените приходи на училището/преходни остатъци) - да се представи информация за подхода при планиране на бюджета, целите и приоритетите за развитие на училището за съответната бюджетна година и ресурсното им осигуряване, като в процеса бъдат привлечени и представителите на колектива и

училищното настоятелство.

✓ Информацията за изпълнението на делегирания бюджет на училището да се предостави в разбираем за участниците вид - не по-късно от 3 работни дни преди провеждането на общото събрание същата следва да се постави в писмен вид на общодостъпно място.

✓ Информацията за изпълнението на делегирания бюджет да бъде съпоставена с утвърдения бюджет на училището/уточнения план за годината по видове приходи, разходи и трансфери.

✓ При наличие на просрочени вземания и задължения същите да бъдат оповестени, като се предостави и информация за предприетите мерки от страна на ръководството за събиране на вземанията и разплащане на задълженията.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г. бяха извършени изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), свързани основно с финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. В съответствие с извършените промени в ЗПУО бяха направени и произтичащите от тях изменения и допълнения в останалите нормативни актове.

С приемането на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование се целеше да бъде усъвършенстван моделът на финансиране на системата на предучилищното и училищното образование и да бъдат създадени допълнителни предпоставки за повишаване на образователните резултати на детските градини и училищата, за по-ефективна работата с деца и ученици от уязвими групи, за подобряване на достъпа до качествено предучилищно и училищно образование и за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система.

С промените в модела на финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование се осигурява по-голям финансов ресурс на малките детски градини и училища, което налага промяна в реда на предоставяне на допълнителни средства на защитените детски градини и училища, доколкото те работят с малък брой деца и ученици. Промени и се и редът за финансиране на защитените детски градини и училища.

Новия модел за финансиране на делегираните дейности по образование цели промяна в модела на финансиране на образователните институции, при която размерът на средствата,

осигурявани от държавния бюджет, няма да зависи само от броя на децата и учениците и постигане на по-справедливо и по-ефективно разпределение на финансовия ресурс в съответствие с потребностите на детските градини и училищата, чрез усъвършенстване на механизма на разпределение на средствата от държавния бюджет за предучилищно и училищно образование.

Със средства от държавния бюджет се финансират дейностите в системата на предучилищното и училищното образование за: издръжка на процеса на възпитание и обучение на децата и учениците; подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие; развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие и изпълнение на национални програми за развитие на образованието.

Освен със средства дейностите в системата на предучилищното и училищното образование може да се финансират и със средства от бюджетите на общините, от европейски фондове и програми и от собствени приходи на институциите.

Държавните и общинските училища могат да реализират собствени приходи от организиране на обучителни курсове срещу заплащане, в които учениците на същото училище могат да се включват безплатно.

Финансирането на детските градини и училищата се определя въз основа на:

- ✓ броя на децата и учениците;
- ✓ броя на групите и паралелките;
- ✓ вида и броя на образователните институции;
- ✓ стандарт за дете и ученик;
- ✓ стандарт за група и паралелка;
- ✓ стандарт за образователна институция.

Броят на децата и учениците, на групите и паралелките и на образователните институции се определя по данни от националната електронна информационна система на МОН.

Размерите на стандартите се определят с Решението на Министерския съвет за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели.

Въвежда се **регионален коефициент**, с който се увеличават средствата, определени въз основа на броя на децата и учениците, на групите и паралелките, на образователните институции и на стандартите

за дете и ученик, за група и паралелка и за образователна институция.

Регионалният коефициент служи за минимизиране на различията в разходите за осигуряване на равен достъп до образование, определящи се от географските и демографските характеристики на общината, в която се намира образователната институция, от една страна, и възможностите от осигуряване на педагогически специалисти за изпълнение на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, от друга.

Регионалният коефициент се определя в зависимост от три фактора: отдалеченост на общинския център от населено място с население над 100 000 жители; отдалеченост на общинския център от областен град и брой на населението в общинския център.

За целите на определяне на регионалния коефициент общините се разпределят в осем групи.

При групирането с допълнителна тежест се отчита влиянието на регионалните фактори - малка гранична община, Северозападен район и географските територии Родопи и Странджа-Сакар.

Регионалният коефициент се прилага и за държавните, и частните детски градини и училища, в зависимост от общината, в която се намират.

Новият модел се прилага по отношение на:

✓ ***първия стълб на финансиране*** – средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците в дневна форма на обучение;

✓ ***втория стълб на финансиране*** – за средствата за целодневна организация на учебния процес; за средствата за осигуряване на общежитие; за средствата за обучението на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст от центровете за специална образователна подкрепа.

Разпределението на средствата за целодневна организация на учебния ден се извършва чрез формула.

Нормативът за институция за общежитие се предоставя само на ученическите общежития по чл. 49, ал. 3 от ЗПУО. Ученическите общежития, чиято дейност се организира от училища, не получават средства по норматива за институция.

С новия модел по първия стълб детските градини и училищата ще ***получават допълнително финансиране за:***

- ✓ работа с деца и ученици от уязвими групи;
- ✓ 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;

✓ издръжка на защитените детски градини и училища.

Еднократно за 2018 г. за въвеждане на новия модел на финансиране от държавния бюджет се предоставят допълнителни средства за компенсиране на отрицателните разлики.

Формули за разпределение на получените средства за издръжка на дейностите по възпитание и обучение за съответната дейност между училищата и детските градини:

✓ основен компонент на всяка формула са получените средства от ПРБ въз основа броя на децата и учениците, на групите и паралелките, на образователните институции и на стандартите за дете и ученик; за група и паралелка и за образователна институция за съответния вид детска градина или училище и регионалният коефициент;

✓ допълнителните компоненти служат за диференциране на средствата по основния компонент за компенсиране на различията в разходите между детските градини и училищата в резултат на обективни географски, демографски, инфраструктурни и други показатели, отразяващи националната и общинската образователна политика.

Резервът за нерегулярни разходи е допълнителен компонент – не трябва да надвишава **2%** от средствата за съответната дейност. Допълнителните компоненти не са задължителни.

За 2018 г. формулите за разпределение могат да съдържат **допълнителен компонент за компенсиране на отрицателните разлики**. Служи за изглаждане на неравенствата при разпределение на средствата за издръжка на обучението между институциите за съответната дейност в резултат прилагане на новия модел.

Допълнителният компонент за компенсиране на отрицателните разлики се използва в случай на намаление средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на детските градини и училищата за 2018 г. спрямо размера на средствата за същия брой деца и ученици, изчислен на годишна база въз основа на стандарта за едно дете или ученик в сила към 31 декември 2017 г.

Намалението се установява като се направи сравнение между средствата по формулата за 2017 г. за съответната дейност, преизчислена със стандартите за финансиране към 31.12.2017 г. и броя на децата и учениците към 1.01.2018 г. и формула за разпределение на средствата за издръжка за дейностите по възпитание и обучение за 2018 г. на база основните компоненти – стандартите за дете/ученик, група/паралелка,

институция и броя на институциите, на групите и паралелките и на децата и учениците от 1.01.2018 г.

Установените разлики за всяка институция определят размера на средствата, който следва да бъдат осигурени с допълнителния компонент за компенсиране на отрицателните разлики с формулата за 2018 г.

Във формулата за 2018 г. използвана за определяне на отрицателните разлики, стандартите, определени с РМС № 667 от 2017 г. се намаляват с размера на средствата за МРЗ. Формулата не трябва да включва добавка за условно-постоянни разходи.

Средствата за издръжка на обучението за всяка дейност се разпределят в следното съотношение: не по-малко от 85 на сто – на базата на основния компонент на формулите и до 15 на сто – въз основа на допълнителни компоненти на формулата.

Формулите се утвърждават до 28 февруари на текущата година след обсъждане с директорите на детските градини и училищата и се прилагат от началото на бюджетната година.

Формулите не могат да бъдат променяни през бюджетната година с изключение на предвидените в ЗПУО случаи: преместване на дете или ученик между институции, финансирани от един и същ първостепенен разпоредител с бюджет, с изключение на случаите, при които преместването на ученика в друго училище е поради наложена санкция и когато в началото на учебната година е необходимо да бъде финансиран по-големият брой на децата или учениците, и на групите или паралелките, в някои институции, финансирани от един и същ първостепенен разпоредител с бюджет.

Основен принцип при разработването на формулите за 2018 г. е ненамаление на средствата на институцията спрямо средствата по формула за 2017 г., преизчислена със стандартите от 01.09.2017 г. и натуралните показатели към 01.01.2018 г.

Получените от общините средства за компенсиране на отрицателните разлики по дейности се разпределят между институциите, за които при сравнението на формулите е налице намаление на средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение.

Чрез механизма на формулите за 2018 г. следва да се постигне гарантиране на текущите разходи за издръжка на дейностите за възпитание и обучение, включително и на разходите за персонал в институциите на предучилищното и училищното образование.

Финансиране на учениците, записани в самостоятелна форма на обучение - училищата получават средства за учениците в самостоятелна форма на обучение само за явилите се ученици на изпитите за определяне на годишните оценки по учебните предмети от училищния учебен план. За учениците в самостоятелна форма на обучение в задължителна училищна възраст, записани по желание на ученика или родителя, за тези с изявени дарби, както и за лицата, навършили 16 години, които не са се явили или не са положили успешно изпитите, не се предоставят средства от държавния бюджет за обучението им в същия клас в следваща учебна година.

Механизъм за допълнително финансиране на деца и ученици от уязвими групи - Детските градини и училищата, които могат да получат допълнителни средства за работа с деца и ученици от уязвими групи се определят въз основа на информацията от работните карти „Характеристика на средата - образователното ниво и трудовата заетост на семейството“ на децата в детските градини и на учениците от основната степен на образование в училищата.

Допълнителни средства могат да получат само детските градини и училищата, подали информация в НЕИСПУО от работните карти, ако отговарят едновременно на следните критерии:

- ✓ подадената информация е за не по-малко от 80% от децата и учениците в основната степен на образование;

- ✓ броят на записаните деца в детската градина или на учениците в основната степен на образование в училището е не по-малко от 15.

Училищата и детските градини, които отговарят на критериите за концентрация деца и ученици от уязвими групи се разпределят в пет групи за финансиране в зависимост от образователното ниво на родителите.

Размерът на финансирането се определя според групата, в която попада образователната институция. Получените от институциите допълнителни средства за работа с уязвими групи се използват за основни и допълнителни трудови възнаграждения на персонала.

Въведен беше и **механизъм за допълнително финансиране на защитени професии**. Училищата, които обучават ученици в 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 ще получават допълнително финансиране по правилата за разпределение на средствата, определени с акта на Министерския съвет за определяне на списъка със защитените

от държавата специалности от професии, както и критериите за определянето.

Допълнително финансиране за издръжка на защитените детски градини и училища - размерът на допълнителното финансиране за издръжка на защитените детски градини и училища се определя само на база стандарта за дете в подготвителна група и стандарта за ученик.

В резултат на новия модел за разпределение на средствата от държавния бюджет за издръжка на дейностите по възпитание и обучение: 73 % от училищата получиха увеличение на средствата по бюджетите си за 2018 г., а при 27 % увеличението е незначително или са налице отрицателни разлики спрямо средствата, изчислени на база стандарт за ученик/брой ученици.

Еднократно за 2018 г. - средства за компенсиране на отрицателни разлики във връзка с въвеждането на новия модел на финансиране.

Допълнителните средства предоставени на училищата през 2018 г. за компенсиране на отрицателните разлики за достигане на средния ръст от 16,5 % на разходите за издръжка на дейностите по възпитание и обучение са в размер на 5,0 млн. лв.

Въведеният през 2018 г. механизъм на делегираните бюджети постигна целите си за изглаждане на неравенствата при разпределението на средствата за предучилищно и училищно образование.

След промяната в правилата за разпределение на средствата по стандарти за финансиране на издръжката на дейностите по възпитание и обучение:

- ✓ средствата от държавния бюджет за финансиране на институциите, прилагащи делегиран бюджет, се определят не само от броя на децата и учениците, а и от броя на паралелките/групите и вида на образователната институция;

- ✓ регионалният коефициент се прилага за всички детски градини, училища и обществения, независимо от ПРБ, чрез който се предоставят средствата от държавния бюджет.

- ✓ по-добри условия за привличане и мотивиране на педагогически специалисти за работа в малките населени места и училища.

Ефекти от промяната през 2018 г. в механизма за разпределение на средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на ниво институции са че се е увеличил дялът на училищата, регулярно изплащащи средствата за социални разходи; средният размер на

средствата за представително облекло на педагогическите специалисти за 2018 г. е достигнал 420 лв.; увеличил се е и делът на училищата, изплатили допълнително трудово възнаграждение в края на годината; увеличен е средният размер на ДТВ за национални празници или в началото на учебната година, както и размерът на ДТВ в края на годината и с над 10 % е намалял размерът на неразплатените задължения на училищата към 31.12.2018 г.

През 2019 г. се направи първата стъпка към усъвършенстване на модела, като се въведе допълващ стандарт за ученик, обучаващ се в първи и втори гимназиален етап. Чрез него се компенсират различията в разходите за обучение на учениците в гимназиалния етап произтичащи от броя на часовете по учебен план.

Разширява се обхвата на училищата, получаващи допълнително финансиране за работа с ученици от уязвими групи, като се включват и училища, обучаващи ученици в гимназиален етап.

Изпреварващо увеличение на стандарта за ученик в паралелка с профил „Изкуства“ за неспециализирани училища, без професионалните гимназии.

Друга важна промяна през 2019 г. засягаща разходите по бюджетите на училищата, в частта подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие, е финансирането на заниманията по интереси на учениците.

Финансирането на заниманията по интереси се извършва въз основа на норматив за институция (1 900 лв.) и норматив за ученик в дневна форма на обучение и дуална система на обучение (30 лв.)

През 2020 г. се постигна: увеличение на размера на допълнителното финансиране на защитените детски градини и училища – от 15% на 40 % от стандарта за дете/ученик (ПМС № 342/18.12.2019 г.); диференциране на допълващия стандарт за ученик, обучаващ се в първи и втори гимназиален етап - за ученици в паралелки за профилирана подготовка в неспециализирани училища и за учениците във всички останали паралелки; допълващ стандарт за ученик с разширена подготовка по музика в основната степен - предоставя се само за ученик в неспециализирано училище, което в гимназиален етап осъществява обучение по профил „Музика“; увеличение на размерите на допълнителното финансиране за работа с деца/ученици от уязвими групи.

Направени бяха и промени засягащи разходите по бюджетите на училищата в частта подпомагане на равния достъп и подкрепа

за личностно развитие: средства от държавния бюджет за стипендии на ученици, обучаващи се в дуална система на обучение в класовете от първи гимназиален етап и на ученици, за обучение в VIII клас по защитените от държавата специалности от професии или специалности от професии, по които е налице очакван недостиг от специалисти на пазара на труда, и се обучават по тези специалности през учебната година; средства от държавния бюджет за занимания по интереси на учениците - от 01.01.2020 г. средствата предоставени на ПРБ по нормативи за занимания по интереси се разпределят **в пълен размер (100%) по бюджетите на училищата.**

Разпределение на средствата от държавния бюджет за предучилищно и училищно образование за 2020 г.: ПРБ разпределят получените средства за издръжка на дейностите по образование и обучение по стандарти между детските градини и училищата **въз основа на утвърдени от тях формули, независимо дали прилагат система на делегиран бюджет.**

По формула се разпределят **100 % от получените от ПРБ** средства по стандарти за издръжка на обучението за съответната дейност по ЕБК.

Във формулата за съответната дейност **не се включват** получените от ПРБ средства от държавния бюджет за:

- ✓ работа с деца и ученици от уязвими групи;
- ✓ 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;
- ✓ издръжка на защитените детски градини и училища;
- ✓ подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие; развитие на детските градини, училищата и центрове за подкрепа за личностно развитие, **определени по нормативи и/или допълващи стандарти.**

ПРБ утвърждават формули за разпределение на средствата от държавния бюджет за подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие **определени по нормативи** за: целодневна организация на учебния ден и общежития.

Формулите се разработват и утвърждават при условията и по реда на чл. 282, ал. 7 – 9 от Закона за предучилищното и училищното образование.

Утвърждаване на бюджети на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, прилагащи делегиран

бюджет- в бюджетите на държавните и общинските училища, детски градини, ЦСОП и РЦПППО, прилагащи система на делегиран бюджет, се включват разходи за сметка на: средствата от ДБ за издръжка на обучението, определени по формула за съответната дейност от ЕБК; допълнителните средства за: работа с деца и ученици от уязвими групи и/или издръжка на паралелки по защитени специалности от професии и специалности от професии, по които е налице очакван недостиг от специалисти на пазара на труда и/или издръжка на защитени детски градини и училища; средствата от ДБ, определени по нормативи и допълващи стандарти, разпределени въз основа на броя на децата/учениците; преходни остатъци; собствени приходи; допълнително финансиране за сметка на други средства по бюджета на финансиращия орган; дължими към бюджета на институцията средства, непреведени от финансиращия орган към края на предходната година.

Средствата по стандартите, разпределени по формула, по допълващите стандарти и нормативи за дете/ученик, както и за занимания по интереси, организирани от училището, се включват в бюджетната дейност по ЕБК, в която се отнася училището/ЦСОП, с изключение на средствата, определени по нормативите за ресурсно подпомагане.

Неизразходваните средства за стипендии и за занимания по интереси преминават в преходен остатък и запазват целевия си характер и се разходват за същата цел през следващата бюджетна година.

През 2020 г. във връзка с пандемията от Covid-19 се направиха промени в Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Предвидено беше, че когато присъственият учебен процес в училището е временно преустановен по предписание на компетентен орган, поради което обучението на учениците се осъществява от разстояние в електронна среда, за периода на дистанционното обучение училищата може за сметка на бюджетите си да извършват разходи за доставка на интернет свързаност по местоживеенето на учениците, които по социални причини не разполагат с достъп до интернет (чл. 40а). При провеждане на присъствен учебен процес през учебната 2020/2021 година се допуска институциите от системата на предучилищното и училищното образование да извършват разходи за противоепидемични мерки за превенция на разпространението на COVID-19, въведени по реда на Закона за здравето, както за сметка на средствата за издръжка

на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, така и за сметка на неизразходвани средства за подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие (§1в от ДР). Разписани бяха и разпоредби, уреждащи финансовите взаимоотношения между училища, в случай че обучението в дистанционна форма или синхронното обучение от разстояние в електронна среда на ученика се извършва от друго училище, различно от това, в което е записан (чл. 9а и чл. 69а).

Предвидени бяха и допълнителни средства за 2020 г. за системата на училищното образование за финансиране на дейности, свързани с превенция и ограничаване на разпространението на COVID-19: ПМС № 283/15.10.2020 г. за одобряване на допълнителни разходи и трансфери за 2020 г. за закупуване на преносими компютри за нуждите на училищата - осигурени допълнителни средства в размер на **14 000 000 лв.** за осигуряване на преносими компютри за учителите и учениците съгласно условия и ред, определени със заповед на министъра на образованието и науката; ПМС № 346 / 9.12.2020 г. за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за осигуряване на ефективни противоепидемични мерки за превенция и ограничаване разпространението на COVID-19 в училищата и в центровете за специална образователна подкрепа за сметка на икономии на разходи и/или трансфери по бюджетите на други първостепенни разпоредители с бюджет по държавния бюджет за 2020 г. осигурени допълнителни средства в размер на **16 872 440 лв.**

Отчетените ефекти за системата на предучилищното и училищното образование за финансовата 2020 г. бяха че: е достигнато е договореното с КТД увеличение на работните заплати на педагогическия и непедагогическия персонал за 2020 г.; увеличил се е делът на училищата, регулярно изплащащи средствата за социални разходи и за представително облекло на педагогическите специалисти, както и делът на училищата, изплатили допълнително трудово възнаграждение в края на годината. Увеличен е средният размер на ДТВ за национални празници или в началото на учебната година, както и размерът на ДТВ в края на годината. С над 48 % е намалял размерът на неразплатените задължения на училищата към 31.12.2020 г. Осигурени са условия за дистанционна форма или синхронно обучение от разстояние в електронна среда, както и средства за инвестиции и изграждане на STEM центрове.

Разпределение на средствата от държавния бюджет за предучилищно и училищно образование на ниво ПРБ

ПРБ разпределят получените средства за издръжка на дейностите по образование и обучение по стандарти между детските градини и училищата ***въз основа на утвърдени от тях формули, независимо дали прилагат система на делегиран бюджет.***

По формула се разпределят ***100 % от получените от ПРБ*** средства по стандарти за издръжка на обучението за съответната дейност по ЕБК.

Във формулата за съответната дейност ***не се включват*** получените от ПРБ средства от държавния бюджет за: работа с деца и ученици от уязвими групи; 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; както и за издръжка на защитените детски градини и училища; подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие; развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие, ***определени по нормативи и/или допълващи стандарти.***

ПРБ утвърждават и формули за разпределение на средствата от държавния бюджет за подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие ***определени по нормативи*** за: целодневна организация на учебния ден и общежития.

Формулите се разработват и утвърждават при условията и по реда на чл. 282, ал. 7 – 9 от Закона за предучилищното и училищното образование.

Със закона за държавния бюджет за 2022 г. в средствата по стандарти за делегираните дейности по образование е разчетен ръст от ***315,0 млн. лв.*** за:

- увеличение на възнагражденията на педагогическите специалисти и достигането им до 125% от средната работна заплата за страната;
- компенсиране ръста на минималната работна заплата при непедagogическия персонал;
- увеличение на средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение и за обща и допълнителна подкрепа на децата и учениците.

Компенсации по Програмата за компенсиране на небитови

крайни клиенти на електрическа енергия – Размерът на компенсацията за училищата и детските градини, като небитови клиенти за периода 1 декември - 31 декември 2021 г. е 128,98 лв. на един MWh, като в сумите не е включен ДДС. Този размер на компенсацията е изчислен като 75% от разликата между реалната средномесечна борсова цена на сегмента „ден напред“ на Българската независима енергийна борса за декември (429.92 лв./MWh) и базовата цена 185.59 лв./MWh (средна цена базов товар, пазар ден напред, БНЕБ за юли 2021 г.).

С РМС № 30/25.01.2022 г. по Програмата се предвижда и компенсация за периода от 1 януари 2022 г. до 31 януари 2022 г. Същата ще е фиксирана сума на един MWh.

С РМС № 50 / 03. 02. 2022 г. за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2022 г. са предвидени два размера на стандарти/нормативи - за периода 01.01. - 31.03.2022 г. и за периода 01.04.- 31.12.2022 г. Разходната част за 2022 г. за делегираните от държавата дейности по образование, финансирани чрез бюджетите на общините е изготвена в съответствие с приетите с РМС № 50/ 03.02.2022 г. стандарти с натурални и стойностни показатели.

Това ще бъде и принципът за изчисление на общия размер на средствата по стандарти/нормативи и допълващи нормативи при разработването на формулите за разпределение на средствата по стандарти между училищата, детските градини, ЦСОП - брой ученици в гимназиален етап по норматив, като при училищата обучаващи ученици в дуална форма на обучение и в защитени професии или такива с недостиг на пазара на труда се включват и средствата за стипендии за тази цел. **ПРБ може да разпредели не по-малко от 95 на сто** от получените средства за стипендии пропорционално на броя на учениците по данни от НЕИСПУО към 1 януари на текущата година, като оставащите **до 5 на сто** от средствата за стипендии може да се разпределят между училищата на базата на постигнатите образователни резултати.

Предоставените средства, определени на база постигнати образователни резултати, се използват от училищата за изплащане на стипендии за успех.

При разработване на формула за разпределение на средствата по стандарти за 2022 г. е необходимо да се направи :

- Анализ на разходите за персонал – достигнати СБРЗ към 01.01.2022 г., брой педагогически и непедагогически персонал, брой

персонал на МРЗ, изплатени ДТВ за 2021 г.

- Анализ на преходните остатъци за 2021 г. – размер; фактори, определящи формирания размер; изменение на размера на преходните остатъци спрямо 2020 г.; причини за измененията.

- Анализ на разходите за електроенергия и отопление. Реализирани мерки за енергийна ефективност.

- Организация на учебния процес – едносменен/двусменен режим на обучение; целодневна организация на учебния ден.

Да се предвиди и допълнително финансиране за: издръжка на защитени училища и детски градини; издръжка на защитени професии и такива с недостиг на пазара на труда и за работа с деца и ученици от уязвими групи. Определяне на допълнителни компоненти, минимизиращи различията в разходите за издръжка на обучението в детските градини и училищата, обуславящи се от обективни фактори.

VI. Ролята на социалното партниране за подобряване на системата на делегираните бюджети

2007 г. като първата година на България като член на Европейския съюз бе натоварена с много очаквания, свързани с ускоряване на икономическото развитие на страната, с приближаването на доходите и на цените у нас със средните в общността. От своя страна бюджет 2007 г. беше първият бюджет на България като пълноправна страна-членка на Европейския съюз. Присъединяването към ЕС и достъпът до еврофондовете предоставят безпрецедентна възможност пред българската икономика - значителни ресурси да се използват за ускоряване процеса на конвергенция, продължаване на реформите и нарастване на инвестициите за модернизиране на българската икономика. В консолидираната фискална програма за 2007 г. се извърши обвързване на европейските фондове в общата бюджетна рамка, при спазване на ограничението за големината на публичния сектор, запазване на макроикономическата стабилност и реализиране на правителствените приоритети.

С планираното равнище на средствата за образование през 2007 г. в размер на 2 138.2 млн. лв. или 4.2% от БВП се предвиждаше реализиране на държавните приоритети в сферата на образованието. Въведе се нов модел на финансиране в системата на народната просвета, базиран на Единни разходни стандарти на дете/ученик / ЕРС/. Предприеха се стъпки към децентрализация на управлението в

образователната система.

За бюджетните заплати в бюджет 2007 бяха отделени над 3 млрд. лв., които осигуриха от средата на годината индексация на средните заплати с 10% за численост 490 хиляди души. За заетите в средното образование (158 751 души) благодарение на Синдиката на българските учители, заплатите се индексираха с 28 %.

Введените през 2007 г. Единни разходни стандарти (ЕРС) за финансиране на образованието създадоха предпоставки за значително повишаване на ефективността на училищната мрежа. Системата на делегираните училищни бюджети, която се внедри във всички училища в България през 2008 г. осигури ясен и прозрачен механизъм, по който средствата за образование да стигат до училищата. Тези мерки бяха придружени от съществено прехвърляне на правомощия за вземане на решения на училищните директори. Финансирането на база брой ученици чрез ЕРС и делегираните училищни бюджети представлява най-съществената част от реформите в средното образование досега и е основна предпоставка за възможността да се формират и изпълняват училищни политики.

Управлението на делегираните бюджети се оказва истинско предизвикателство както за директорите, така и за синдикалните ръководства в учебните звена.

Синдикатът на българските учители организира ежегодно съвместни обучения на синдикалисти, директори и счетоводители. Обученията Синдикатът на българските учители, подготвя съвместно с експерти от Министерството на финансите и на МОН през месеците януари или февруари.

Всяка година областните координатори на СБУ и синдикални лидери по места, кметове и заместник-кметове на общини, началници на регионални управления на образованието, директори на дирекции „Образование“ от общинските администрации в страната, представители на Националното сдружение на общините в България (НСОРБ), социални партньори, директори на водещи образователни институции и учители имат възможността да се запознаят с новите моменти във финансирането на образователната система, да участват в дискусии и да поставят въпроси относно утвърдени политики, голяма част от които инициирани от СБУ, и да обсъдят конкретни проблеми, които възникват в тяхната работа.

Основните теми на обученията са свързани със: съставянето и приемането на бюджета на средното образование; политиката на МОН

за финансиране на системата на средното образование за подобряване на качеството му; финансиране на националните програми за развитие на средното образование; разработването и актуализирането на вътрешните правила за работни заплати; общинските политики за развитие на образованието и др.

В обучението традиционно се включват всички партньори на СБУ, които проявяват загриженост за българското образование и полагат усилия за създаване на благоприятни условия, качествено обучение и мотивираща среда в образователните институции.

Синдикатът на българските учители смята, че реформите, свързани с училищната автономия, трябва да бъдат насочени към по-силни механизми за отчетност и контрол на делегираните бюджети в образователните институции.

Новата система от трансфери доведе до прозрачен механизъм за изчисляване и разпределяне на средствата за образование между общините. Тя гарантира по-равномерно разпределение на средствата между общините и намали междуобщинските различия в разходите за образование. Почти целевият характер на двата разходни стандарта на база един ученик, в съчетание с правилото 80:20, помогнаха да се задържат средствата по стандарти за целите на образованието и ограничиха възможността на общините да отклоняват средства към други общински дейности.

През 2008 г. бюджетната политика продължи да бъде насочена към поддържане на макроикономическото равновесие и устойчивост на фискалната позиция, както и към създаването на предпоставки за икономически растеж и конкурентоспособност на българската икономика. Присъединяването на България към ЕС, добрият инвестиционен климат, политическата и икономическа стабилност на страната бяха в основата за високия размер на преките чуждестранни инвестиции. Бюджет 2008 направи сериозна крачка напред в посока ускоряване на икономическото и социално развитие на страната в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж.

В резултат на стачните действия на СБУ в края на 2007 г. разходите за образование по консолидираната фискална програма за 2008 г. възлизаха на 2 607.7 млн. лв., което представлява ръст от 22.2 % спрямо 2007 г. Средствата, планирани за 2008 г. по функция "Образование" осигуриха следните основни програми и дейности по съставни бюджети: осигуряване на учебния процес в държавните

професионални и специалните училища; обучението и възпитанието на децата в детските градини и предучилищната подготовка на шестгодишните деца; подобряване на материално-техническата база в училищата; проектно насърчаване оптимизацията на училищната мрежа; управление, оценка, контрол и лицензиране на дейности в системата на образованието; повишаване на обхвата и улесняване на равния достъп до средното образование.

Бюджетът за 2008 г. е първият, с който Народното събрание одобри разходите на всички министерства. Приемането на разходите на министерствата по политики постави началото на прилагането на секторен подход за приоритизиране на политиките, в рамките на които да бъдат одобрени разходни тавани по Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити /ПРБК/. Институционализирането на този нов механизъм за планиране и приоритизиране гарантира управление на ресурсите по начин, водещ до повишаване на ефективността на публичните разходи в отделните сектори, в т. ч. средното образование.

Законов бяха промените във финансовия модел на средното образование през 2008 г. В мнозинството общини се реализираха успешно:

- Въвеждане на формули за разпределение на средствата по единни разходни стандарти;
- Въвеждане на системата за делегирани бюджети;
- Нови правомощия на директорите на училища;
- Защитени и средни училища.

Това доведе до подобряване на прозрачността на разпределението на финансовите ресурси и промяна в поведението на директорите на училищата.

Бюджетната 2008 година приключи без неразплатени разходи и с наличности по сметките на училищата /преходен остатък/ в размер на около 25 млн. лв., в т.ч. 3,8 млн. лв. на държавните училища, финансирани от МОН.

През 2009 г. икономическата и фискална политика бяха насочени към поддържане на постигнатата трайна икономическа устойчивост, стимулиране на конкурентоспособността на икономиката и качеството на социалните системи.

С Бюджет 2009 г. бе предвиден по-голям размер на разходите за образование – 2984 млн. лв., което представлява ръст с 14.3% спрямо

2008 г. Всичко това бе свързано с утвърждаването на системата на делегираните бюджети в средното образование, засилване на фокуса върху резултата в средното образование и създаване на предпоставки за изпреварващо нарастване на възнаграждението на учителите.

Преките негативни ефекти на глобалната финансова криза обаче неизбежно се отразиха и върху образованието. Средствата по ЕРС бяха намалени с 10 % */за сведение в другите сфери намалението е 20 %/*. Приетите на 1 октомври 2009 г. с решение на Министерския съвет „Икономически мерки за възстановяване на българската икономика (27.07.2009 г. – 27.04.2010 г.)” бяха насочени към осигуряването на устойчивост на макроикономическата и финансовата системи, подобряване на бизнес средата, активизиране на аграрното производство, изграждане на по-добра инфраструктура, стимулиране на заетостта и социалното подпомагане, изграждане на икономика, основана на знанието, ефективно управление на средствата от еврофондовете.

Синдикатът на българските учители направи своите искания за бюджета на средното образование за 2009 година за да се осигури:

- Понататъшното утвърждаване на системата на делегираните бюджети и новия модел на финансиране;
- Създаване на предпоставки за изпреварващо увеличение на работните заплати на учителите;
- Финансирането на редица дейности, които трябва да допълнят новия финансов модел и да подпомогнат развитието на системата: целодневна организация на учебния ден и столово хранене в средишните училища; допълнителни средства за защитени училища; безплатни учебници и учебни помагала; финансиране на извънкласни и извънучилищни дейности и увеличаване на размера и разширяване на съществуващите национални програми за развитието на образованието и др.

Единният разходен стандарт на ученик/дете за 2009 г. бе увеличен с 15%. На основание на глобалната финансова криза, с държавния бюджет за 2009 г. средствата за средното образование, като процент от brutния вътрешен продукт, се намалиха спрямо 2008 година. Особено със задържането на 10% от средствата (чл. 17 от ЗДБРБ 2009 г.), образователната система в по-малките общини се постави отново във финансов недоимък.

След стачните действия на Синдиката на българските учители през 2007 г. и изпълнението на исканията средствата за средното

образование нарастват до 2008 г. с 353 млн. лв. (с 25, 9 % спрямо 2006 г.).

След като страната влезе в икономическа криза средствата до 2010 г. намаляват. След 2010 г. парите за образованието се увеличават: за 2011 със 7 млн. лв., а за 2012 г. спрямо 2011 г. с 45 млн. лв.;

С оглед преодоляване на негативните последици от срива на световната икономика, правителството одобри пакет от 76 антикризисни мерки със срок на действие до края на април 2010 г., разработен с активното съдействие на бизнеса и синдикатите. В резултат на финансовата криза и влошаването на световната икономика през 2009 г. българската икономика се сви с около 6 % в реално изражение. Несигурната икономическа обстановка доведе до преразглеждане на инвестиционните намерения на икономическите агенти. Забавянето на темпа на растеж на заплатите и увеличаващата се безработица се отразиха негативно върху доходите на населението.

След отбелязания растеж през 2010 г., през първото полугодие на 2011 г. световната икономика отчете забавяне на темпа на нарастване. Появиха се първите сигнали, че възстановяването на икономическата активност ще протече по-бавно от предварителните очаквания.

Влошаването на перспективата пред развитието на икономиката в краткосрочен план бе вследствие на комбинация от няколко фактора – нереализираните се очаквания за развитие на частното потребление, негативното влияние на дълговите проблеми, нарастващото напрежение на финансовите пазари и неблагоприятната външна среда.

През 2011 г. българската икономика отбеляза ръст от 2.8%. Положителен принос за растежа имаха както износът, така и потреблението. При тези обстоятелства с бюджета за 2012 г. правителството ревизира фискалната цел, залагайки дефицит по КФП от 1.3% от БВП, без да променя поетия ангажимент за дългосрочна устойчивост и предсказуемост на данъчно-осигурителната политика.

Запазени бяха размерите и съотношенията на осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен фонд, фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“, вноските за допълнителното задължително пенсионно осигуряване и здравноосигурителната вноска.

Синдикатът на българските учители реагира своевременно срещу подготвения проект на ПМС от м. април 2011 г., с който за системата на средното образование от 1 май 2009 г. се утвърждаваха разходи в

размер на 80 % от определените със Закона за държавния бюджет за 2009 г. Направеният анализ на бюджета на средното образование за 2009 година, намален с 20% показваше, че размерът на средствата ще бъде крайно недостатъчен. Резултатът от този недостиг на средства щеше да бъде: системно забавяне изплащането на трудовите възнаграждения; спиране на социалните плащания; непълно изплащане на разходите за вода, горива и енергия, медикаменти, храна, невъзможност и за осигуряване на задължителните санитарно-хигиенни изисквания за децата, а оттам и до сериозно смущаване на учебния процес. Ръководството на Синдиката на българските учители, отчитайки тази рестриктивна политика към системата на средното образование като недопустима, в конкретни срещи с компетентните институции и писма до министър-председателя, парламентарните комисии към Народното събрание, министерствата на образованието и науката и финансите, категорично настояваше: да се спре предложеният проект на ПМС; чрез акт на МС да се разреши ползването на задържаните 10 % от средствата за системата на средното образование, (чл.17 от ЗДБРБ 2009 г) определени със Закона за държавния бюджет за 2009 г.; през второто шестмесечие на 2009 г. да бъдат въведени в системата на средното образование задържаните Национални програми, в т.ч. програмата „Диференцирано заплащане” с двата модула - „Кариерно развитие на учителите” и за постигнати резултати от труда; поетапно и незабавно превеждане на преходните остатъци на училищата и средствата за транспортните разходи на учителите, за защитените и средишните училища в Република България, за безплатните учебници и учебни помагала за учениците от I до VII класове за учебната 2009/2010 г.

Благодарение на единната позиция на Синдиката на българските учители на този етап бе преустановено искането на Министерството на финансите за допълнителното намаляване на бюджета на средното образование с още 15 %. Ръководството на Синдиката на българските учители писмено и в редица срещи с компетентните институции се опитваше да измени отношението им към финансирането на средното образование.

Синдикатът на българските учители перманентно защитава тезата, че развитието на образованието трябва да бъде стратегически приоритет за страната ни.

Разходите за образование през 2012 г. бяха предвидени в размер на 2 748.2 млн. лв. (3.4% от БВП). Увеличението на разходите за образование за 2012 г., спрямо 2011 г. е в размер на 172.3 млн. лв. и

е породено от заложените приоритетни мерки в областта на средното образование.

Отчитайки максимата, че образованието е инвестиция в развитието на човешкия ресурс и основата, върху която се гради една успешна икономика, СБУ повлия експертно на Министерството на образованието, младежта и науката, което беше насочило усилията си към провеждане на интегрирана политика, с водеща роля - образованието, възпитанието и личностното развитие на децата и младите хора в България. МОН се ангажира с постигането на планираните резултати при пълна прозрачност и отчетност на управлението, както и с отстояване на националните интереси в политиките на ЕС в областта на образованието, обучението и хармонизиране на българското образование и обучение с политиките и практиките на ЕС.

Пазарът на труда както в България, така и в Европейския съюз се характеризира с динамика на различните процеси на развитие. Усилията на СБУ се насочиха към подпомагане постигането на целите на Стратегията на ЕС Европа 2020 г., за икономическото и социалното възстановяване и стабилизирането на пазара на труда, чрез осигуряване на качествена работна сила за по-висока производителност на труда, по-добро съответствие с потребностите на пазара на труда и повишаване на конкурентоспособността на българската икономика.

България се нуждаеше от нов модел за икономически растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“ на ЕС, за насърчаване взаимодействието между заетостта, иновациите, научноизследователската и развойна дейност и индустриалните отношения, така че да се даде тласък на ръста на заетостта. В тази посока политиката включи законодателни и други нормативни инициативи, в основата на които стои образованието.

Чрез тях се осигурява допълнително финансиране на училищата, като по този начин се облекчават делегираните бюджети на училищата.

С особено значение е програмата „Оптимизация на училищната мрежа“ - модул „Оптимизиране на вътрешната структура на училищата“. Този модел съдържа две мерки – „Изплащане на обезщетения на персонала“, от които се осигуряват средства за обезщетенията на персонала по чл. 221, ал. 1, чл. 222, ал. 1, 2 и 3 и чл. 224 от Кодекса на труда и дължимите осигурителни вноски за обезщетенията по чл. 222, ал. 1 от Кодекса на труда и „Без свободен час“ - заместване на отсъстващи учители в училищата, чрез която се предоставят допълнителни средства за изплащане на реално взети учебни часове от учители и възпитатели,

които заместват отсъстващи от работа учители или възпитатели във връзка с ползването на отпуск (съгласно глава осма, раздел I от Кодекса на труда)

С Решения № 265 от 29 април 2011 година за разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности през 2012 г. се определи, че:

- Министърът на образованието, младежта и науката, министърът на здравеопазването, министърът на труда и социалната политика и министърът на културата определят натуралните показатели по общини за съответните делегирани от държавата дейности и ги представят в Министерството на финансите.

- Единните разходни стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности по образованието се прилагат и от държавните училища и обслужващи звена, финансирани от бюджетите на министерствата.

Съгласно § 47, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2012 г. средствата от държавния бюджет за дейностите по възпитанието, подготовката и обучението на деца и ученици в държавните и общинските училища, детски градини и обслужващи звена в системата на народната просвета се определят по първостепенните разпоредители с бюджетни кредити на база на единни разходни стандарти за едно дете и един ученик, одобрени с акт на Министерския съвет.

С Решения № 265 от 29 април 2011 година и № 805 от 4 ноември 2011 г., отнасящи се до разделяне на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности през 2012 г., е определено задължението на кмета на общината да определи числеността на персонала за делегираните от държавата дейности по образованието с изключение на училищата, детските градини и обслужващите звена, които прилагат система на делегирани бюджети, в рамките на средствата, определени по единните разходни стандарти.

Усъвършенстване на нормативната база

В периода 2007 – 2012 г. се извършиха ***редица промени в нормативни документи, отнасящи се до средното образование,***

най-вече предизвикани от въвеждането на делегираните бюджети:

- Променена бе Наредба № 5/14.05.2005 г. за нормите за задължителна преподавателска работа, която се реструктурира в Наредба № 3/18.02.2008 г. за нормите за преподавателска работа и реда за определяне числеността на персонала.

При измененията на наредбата *Синдикатът на българските учители не допусна увеличаване на учителския норматив*. Запазена бе възможността при формиране на учителски норматив, ако липсват достатъчно часове по основния учебен предмет да се използват за допълване часове СИП, както и „Час на класа”. Включи се и текст, че работно място може да бъде разкрито дори и часовете по основния учебен предмет да са по-малко от половин норматив, което за съжаление не се прилагаше от директорите на училища и това наложи включване на текст със сходен характер в проекта на Отраслов КТД.

- Известни промени се извършиха в Наредба № 7/29.12.2000 г. за определяне броя на децата и на учениците в групите и паралелките на училищата, детските градини и обслужващите звена, свързани с въвеждането на делегираните бюджети, а именно - даде се възможност при определяне броя на децата в групите и учениците в паралелките, максималният брой според Наредбата да се завишава с до 10%. Поради увлечението на част от директорите да формират всички паралелки и групи, възползвайки се от възможността за 10% над максимума, през 2010 г. в специално писмо министър Сергей Игнатов даде изрично указание, че това е възможност, която трябва да се прилага само когато е наложително и не е редно да бъде превръщана в правило при формирането на паралелки и групи.

- СБУ се включи в обсъждането и подготовката на промените в Правилника за приложение на Закона за народната просвета - в частта му за задължителна двегодишна подготовка преди постъпване в първи клас; за промени в дисциплиниращите мерки и изработване на характеристика на всеки ученик; за въвеждането на учителските длъжности, произлизащи от системата за кариерно развитие. Трябва да се отбележи, че без участието на представители на Синдиката през 2009 г. МОН прие Наредбата за обучение на деца и ученици със специални образователни потребности и като следствие на нейните слабости, не малка част от децата със специални потребности не само не се интегрираха, а изцяло отпаднаха от образователната система и губеха възможността си да получат образование.

- Синдикатът на българските учители участва активно със

свои становища и конкретни предложения и при подготовката на новия закон за образованието – както през 2009 г. – при внесения в парламента, но не приет Закон за училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка, така и при сегашния - Закон за предучилищното и училищно образование. И в двата проекта СБУ твърдо защитава правата на своите членове, настоявайки да бъдат включени текстове за мандатност на директорската длъжност, за ясни критерии при оценяването и атестирането на учителския труд, за ясно регламентиране и баланс между правата и задълженията на учителите, за адекватни права на педагогическия съвет, както и отчетност от страна на директора и контрол на дейността му, за ясни принципи на финансиране на цялата система от средното образование, в това число и досега съществуващите ОДК, ЦРД и други институции за извънкласни и извънучилищни дейности, които съгласно проекта на Закон ще се преобразуват в Центрове за подкрепа за личностно развитие.

- По инициатива на Синдиката се разработи и въведе вторият стълб на диференцираното заплащане – т.н. модул „Кариерно развитие” към национална програма „Диференцирано заплащане”. Въведоха се първоначално чрез модул, а от 2010 г. и в Правилника за приложение на Закона за народната просвета и Наредба № 1 за работните заплати на работещите в звената от системата на народната просвета учителските длъжности – „учител”, „старши учител”, „главен учител” и „учител методик”. С тяхното въвеждане Синдикатът на българските учители осъществи своята цел за изграждане на система, в която учителят да има стимул за професионален растеж, за повишаване на квалификацията и разгръщане на творческа инициатива. Трасира се нова възможност за развитие на педагогическите специалисти и признание за положения труд и постигнати резултати.

Основно място в дейността на Синдиката по отношение защитата на професионалните права на учителите заема **квалификацията на педагогическите кадри**. След приемането по инициатива на Синдиката в бюджетите на учебните звена да бъдат отделяни като средства за квалификация по 0.8% върху планираните годишни средства за работна заплата, се създаде възможност и за разширяване на квалификационната дейност. Заслуга на Синдиката е, че тези средства бяха предвидени и при изработването на Единния разходен стандарт с въвеждането на делегираните бюджети и периодично се договарят в подписваните колективни трудови договори на национално равнище. Проверките, които Синдикатът регулярно изисква от МОН за изразходването на тези

средства показват, че поради не добро планиране от страна на директорите те не се усвояват в пълен размер, на отделни места се забелязва изразходване на значителна част от средствата от самия директор, както и насочването им за квалификация на непедagogически персонал. Нерядко за квалификационна дейност са привлечени фирми с твърде съмнителен опит в тази дейност. Направените констатации налагат както необходимостта от по-правилно планиране на изразходването на тези средства, задължително участие на синдикалното ръководство при планирането на квалификационните форми, така и по-стриктен контрол и отчетност при разходването.

В обобщение може да се посочи, че в резултат на стачката се постигна съществена промяна, която ускори реформите за демократизиране на средното образование – премина се към прилагане на делегираните бюджети и децентрализация в управлението на училищата, детските градини и обслужващите звена. Откри се възможност за съществено обновяване на законодателството за средното образование – разработването на проекта на новия Закон за предучилищното и училищното образование.

В следващите години системата на делегираните бюджети се утвърди не само в училищата, но и в значителна част от детските градини.

От една страна, внедрените делегирани бюджети осигуриха ясен и прозрачен механизъм, по който средствата за образование да стигат до училищата и детските градини, но същевременно в този период се проявиха и слабите им страни.

Осъществи се сериозно прехвърляне на правомощия за вземане на решения на училищните директори. Финансирането на база брой ученици чрез ЕРС и делегираните училищни бюджети предостави възможност да се формират и изпълняват училищни политики, но от друга страна, се оказа критично за малките училища и детски градини, предизвиквайки излишна конкуренция между тях, повлиявайки дори на дисциплината в училище.

Немалка част от директорите се оказаха неподготвени за новите отговорности или, възползвайки се от по-големите правомощия, придобиха авторитарен стил на управление.

Управлението на делегираните бюджети се оказа истинско предизвикателство и за директорите, и за синдикалните ръководства в образователните институции. Сериозни проблеми възникнаха от нежеланието на част от директорите да предоставят отчет за

изразходване на бюджета пред колектива, задължение, залегнало в закона, или да извършват това само формално.

Както вече посочихме през 2013 г. Синдикатът на българските учители инициира провеждане на научно изследване за ефекта от въвеждането на делегираните бюджети, силните им страни, но и съществуващите слабости. Изследването е национално представително за страната. Извършеният от научните работници от УНСС анализ бе представен на нарочна конференция, публикуван в самостоятелна книжка и предоставен на МОН и другите заинтересовани институции.

СБУ подкрепя напълно направените изводи, че реформите, свързани с училищната автономия, трябва да бъдат свързани с по силни механизми за отчетност и контрол на делегираните бюджети в учебните звена, с осигуряване на гаранции за съществуването на малките училища и детски градини, както и усъвършенстване на системата на делегирани бюджети, като се въведе допълнителен обективен елемент при определянето на ЕРС освен досегашния –брой деца или ученици.

На основание изводите от този анализ и по настояване на Синдиката Министерство на образованието и науката предприе първите изменения в системата на делегирани бюджети, които бяха и доразвити в следващите години. Включен бе задължителен елемент на формулата „условнопостоянни разходи“. Това се наложи поради некоректното изработване на формулите от някои общини – (разпределящи примерно 95% от ЕРС на база брой ученици и оставящи 5% резерв) и невъзможността по друг начин да им се въздейства за справедливо разпределение на средствата.

Разпределението на средствата по подобен начин поставяше училищата в неравностойно положение и нарушаваше принципа за равен достъп до качествено образование. Размерът на допълнителния компонент за условно постоянни разходи бе определен на 27 000 лева въз основа на анализ на функцията на разходите на училищата в зависимост от броя на учениците.

Системата на делегирани бюджети донесе прозрачен механизъм за разпределяне на средствата за образование между общините и ограничи възможността на общините да отклоняват средства към други общински дейности, но както вече се каза, са необходими промени, за да се осигури нормалното финансиране и на малките училища и детски градини

В процеса на усъвършенстването на системата се промени

группирането на общините – от пет в седем групи, което даде възможност за по-пълно отчитане на техните специфики, а през 2017 г. се въведе съответното групиране и за детските градини.

Един от отбелязаните от Синдиката на българските учители в този период проблеми, свързани с делегираните бюджети, е запазващата се тенденция за оставяне на значими преходни остатъци.

С постепенното излизане на страната от икономическата криза средствата за средното образование бележат бавен растеж през годините, като част от растежа е не само чрез единните разходни стандарти, но и чрез националните програми за развитие на средното образование, както и увеличаването на някои целеви разходи, напр. средствата за транспорт.

Като абсолютна стойност се наблюдава нарастване, но като процент от БВП има намаление.

През 2015 г. година по инициатива на Синдиката на българските учители бяха направени промени и в Наредба № 1 от 4 януари 2010 г. за работните заплати на персонала в звената от системата на народната просвета (Държавен вестник, бр. 92 от 27.11.2015 г.). Една от тях е именно отпадането на възможността за определяне на по-ниски работни заплати на учителите притежаващи образователно-квалификационна степен „професионален бакалавър“ или приравнените с нея „специалист по....“ или „полувисше образование“ (чл. 4, ал. 2, т. 1), т.е. изравняват се заплатите на притежаващи полувисше образование с тези притежаващи висше, *като нормата влиза в сила от 01.07.2016 г.*

Доколкото учителите притежаващи образователно-квалификационна степен „магистър“ и „бакалавър“ и тези притежаващи „професионален бакалавър“ имаха еднаква норма преподавателска работа, реално извършваха идентична дейност, а и Инstrukция № 2 от 1994 г. за изискванията за заемане на длъжността „учител“ или „възпитател“ съобразно придобитото образование, професионална квалификация и правоспособност и досега ги приемаше като равностойни при заемане на учителска длъжност, *то нямаше основание за прилагане на разликата в заплащането*, съществувала в действалите до 2008 г. наредби за работните заплати, за съжаление това не се прилагаше от повечето директори на образователни институции.

През 2017 г. от страна на МОН и на правителството се възприе предложението на СБУ за определяне на критерии и обявяване за

„защитени“ на детски градини, което се реализира с Постановление № 121 на МС от 23.06.2017 г. за приемане на критерии за определяне на защитените детски градини и защитените училища и на условия и ред за тяхното допълнително финансиране (ДВ, бр. 51 от 27.06.2017 г.). Определянето на защитени и средищни детски градини и училища води до осигуряване на равен достъп на децата и учениците до качествено образование, както и до разкриване и запазване на работни места за педагогическите специалисти.

Сериозен успех за Синдиката бе и възприемането на неговата идея от страна на МОН и на правителството за определяне на критерии и обявяване за „защитени“ на детски градини. Това бе реализирано с публикуването на Постановление № 121 на МС от 23.06.2017 г. за приемане на критерии за определяне на защитените детски градини и защитените училища и на условия и ред за тяхното допълнително финансиране (ДВ, бр. 51 от 27.06.2017 г.).

Продължава работата на ръководството на СБУ с ръководството на МОН за въвеждане на понятието „малко училище“.

В изпълнение на Закона се изработиха и новите наредби, отговарящи на държавните образователни стандарти за нормиране и заплащане на труда и за финансиране на образованието – съответно Наредба № 4 от 20.04.2017 г. за нормиране и заплащане на труда и Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. В Наредбата за нормиране и заплащане на труда бяха отразени исканията на Синдиката за намаляване нормата преподавателска работа по музика, изобразително изкуство, труд и техника, физическо възпитание и спорт, както и по практика и най-вече, свързано с преобразуването на училища в обединени училища и влизащото от учебната 2017/2018 г., завършване на основното образование в седми клас – приетата постановка за конкретната учебна година дори при по-ниска норма преподавателска работа да не бъдат намалявани работните заплати.

Положително влияние на пазара на труда показаха и политиките на Синдиката на българските учители за поэтапно преминаване към целодневна организация на учебния процес, което води до разкриване на групи за целодневна организация и съответно работни места.

С Отрасловия КТД от 2014 г. Синдикатът на българските учители успя да договори, считано от 01.09.2014г., на работници и служители, които са работили при същия работодател през последните десет години от трудовия им стаж се изплаща обезщетение на основание чл. 222,

ал. 3 от КТ - 8 брутни работни заплати. През 2015 г. като значително постижение Синдиката може да отчете включването на детските градини към Националната програма „Оптимизация на училищната мрежа“, модул „Оптимизиране на вътрешната структура“, чрез което от националната програма се поеха 50% от изплащаните обезщетения, в изпълнение на заложената в Отрасловия КТД от 2014 г. договореност.

През 2016 г. се разшири обхвата на модул „Оптимизиране на вътрешната структура“ към Национална програма „Оптимизация на училищната мрежа“ по отношение на детските градини, като от програмата вече се поемат 100% от изплащаните обезщетения.

Друг важен успех за СБУ бе възприемането от законодателите на идеята, реализирана в Колективния трудов договор за по-високо обезщетение при прекратяване на трудовия договор на педагогически специалисти, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, като в Закона за предучилищното и училищното образование бяха записани 10 работни заплати обезщетение по чл. 222, ал. 3 от КТ, като признаване значимостта и тежестта на учителския труд.

През следващите години благодарение на СБУ в Отрасловия КТД беше договорен по-голям размер на обезщетението по чл. 222, ал. 3 КТ, както за педагогическите, така и за непедagogическите специалисти.

Ръководството на Синдиката на българските учители ежегодно изразява своята позиция по бюджета за средното образование и защитава аргументирано исканията си по време на подготовката, обсъждането и приемането на Закона за държавния бюджет и постановлението на МС за неговото изпълнение.

В Закона за предучилищното и училищното образование се запази постановката, съгласно която министърът на финансите, по предложение на министъра на образованието и науката, може да намали със съответната сума на неизпълнението размера на трансфера от централния бюджет към бюджета на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити при:

1. Задържане на сумите от превишение на постъпленията над плащанията по бюджетите на държавни и общински училища, детски градини и обслужващи звена;

2. Непредоставяне в пълен размер на целеви средства и/или на делегирани средства с източник единни разходни стандарти на училищата, детските градини и обслужващите звена.

3. Невъзстановяване на собствени приходи на училищата, детските градини и обслужващите звена.

По искане на Синдиката на българските учители тези средства (дължим трансфер от първостепенния разпоредител с бюджетни кредити) се предоставят по бюджета на съответното училище, детска градина или обслужващо звено чрез бюджета на Министерството на образованието и науката.

СБУ отстоя и своите искания, свързани със запазването на националните програми за развитие на средното образование, тяхното разширяване и развитие в съответствие с появяващи се нужди; отразяване развитието на програмното финансиране на средното образование в държавните бюджети до 2018 г.; осигуряване на средства за стартиране на нови политики (в т.ч. поэтапното въвеждане на целодневната организация на учебния ден във всички училища (за всички ученици до VII клас); заплащане транспорта на пътуващите ученици до завършване на средно образование; въвеждането на програмата „Без свободен час“ и за детските градини; ПМС № 36 от 2015. се осигури реален стандарт за финансиране на извънучилищни дейности на ученици в редовна форма на обучение; допълнителни средства за защитени училища, а от 2017 г. и за защитени детски градини

Заедно с това Синдикатът постоянно изразява тревога, че:

- Министерството на образованието и науката даде много права и абсолютна самостоятелност на директорите, без да упражнява контрол върху дейността им. Това води до нарушаване на диалога и партньорството в училищата и детските градини, до създаване на предпоставки за корупция и др.

- Не са достатъчно развити механизмите за отчетност, с които разполагат общините, за да упражняват контрол в системата на самоуправляващи се училища.

По настояване на Синдиката на българските учители се доразви и усъвършенства приетата система за диференцирано заплащане, като се:

- ✓ Разви системата за кариерно развитие на педагогическите кадри в хоризонтален и вертикален план и диференцирана основна заплата за съответното длъжностно ниво в зависимост от знанията, уменията и компетентностите, определени от професионалния стандарт според сложността и отговорността на длъжността.

- ✓ Разви системата за определяне на допълнително трудово

възнаграждение за постигнати резултати от труда на педагогическите кадри на база показатели, определени на национално ниво и критерии към всеки от тях, приети с решение на педагогическия съвет, в зависимост от вида и спецификата на детската градина, училището, обслужващото звено.

Благодарение на СБУ средствата за прилагане на системата за кариерно развитие на учителите промениха формата на осигуряване – от програмно се премина към включване в единните стандарти, съответно в нормативната уредба. За диференцирано заплащане се заделят между 3 и 4% от делегирания бюджет на всяка образователна институция, а по-високите трудови възнаграждения на длъжностите „старши учител“ и „главен учител“ са отразени в таблицата за минималните заплати.

Безспорна заслуга на Синдиката е и изготвянето и публикуването през 2014г. на специална наредба за транспортните разходи – Наредба № 1 от 23 май 2014 г. за условията и реда за възстановяване на част от транспортните разходи на педагогическия персонал в детските градини, училищата и обслужващите звена.

Наредбата не само гарантира изплащането на транспортните разходи за педагогическите специалисти, но и осъществи едно съществено искане от страна на учителите – възможност за ползване на личен транспорт. С изменението на наредбата от 2015 г. се предостави възможност за възстановяване на разходите до 100%.

Негативният момент, свързан с изплащането на транспортните разходи, възникна на основата на текст в чл. 219 от новия Закон, според който транспортните разходи се възстановяват само при пътуване до „малко населено място“. Съответният текст не съществуваше в този си вид в проекта на закон, поради което не е и имало реакция от страна на Синдиката. С публикуването на новата Наредба за транспортните разходи се породило оправдано напрежение сред учителите заради приетия праг за „малко населено място“ от 5 000 жители. С бързата и активна реакция от страна на ръководството на СБУ границата бе променена на 30 000 жители. По този начин се възстанови правото на преобладаващата част от пътуващите учители да им се компенсират транспортните разходи. Договори се и изменение на ЗПУО при което да отпадне изцяло изискването за „малко населено място“. Изменението на закона бе публикувано в Държавен вестник бр. 99 от 2017 г. в сила от 01.01.2018 г.

Средствата за транспортни разходи за учителите се превеждат ежегодно, като обща допълваща субсидия на общините, съобразно утвърдените от общинските сесии списъци на длъжностите и на лицата, които имат право на транспортни разноски.

В началото на 2017г. СБУ основно насочи своето внимание към приемането на Закона за държавния бюджет за 2018 г. и определяне на приоритетите в работата на служебното правителство. На политическите сили и служебното правителството бяха връчени предложенията на СБУ, които са знакови и получиха широка обществена разгласа. В документа основно място намериха предложения, свързани с прилагане на системата на делегираните бюджети, като: усъвършенстване на механизмите за формиране на делегираните бюджети в средното образование, с цел подобряване ефективността им и създаване на равнопоставеност при финансирането на образователните институции; делегираните средства за издръжка на дете/ученик да не се използват за капиталови разходи; да бъдат разработени механизми за диференцирано финансиране на детските градини и училищата в зависимост от концентрацията на деца и ученици от уязвими групи и деца в риск с цел осигуряване на нормално финансиране и кадрово обезпечаване на учебните институции в малките населени места; да бъдат осигурени целеви средства от държавния бюджет за финансиране на условно постоянните разходи извън единните разходни стандарти; увеличение на работните заплати в средното образование; средствата в размер на 1% от делегираните бюджети в образователните институции, предназначени за лична квалификация на учителите, да се използват само и единствено по предназначението им, като на педагогически съвет директорите на образователните институции да информират педагогическите специалисти за изразходването на предвидените средства; преходните остатъци от делегираните дейности в образователните институции да не надвишават 2% от общия делегиран бюджет; да бъде извършен мониторинг за ефективното приложение на Държавните образователни стандарти в образователните институции; разработване на Стратегия за възпитателната работа в образователните институции; да бъде направен преглед и усъвършенстване на Стратегията за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (справяне с проблема на ранното отпадане на деца от ромския етнос); да бъдат разработени механизми, свързани с искането на СБУ социалната политика на държавата да бъде обвързана със системата на средното

образование (помощи при безработица; получаване на детски надбавки; определяне на средства от републиканския бюджет за подготовката на децата за постъпване в 1 клас; включването на безотговорни родители в програмите за временна заетост и др.); да бъде направен преглед и усъвършенстване на Стратегията за развитието на педагогическите кадри; участието на социалните партньори при разпределението на средствата от републиканския бюджет по националните програми в образованието; въвеждане на единен документ за определяне на работните заплати на педагогическите специалисти, включително директорите и др.

През 2018 г. се извърши сериозно изменение в системата на делегирани бюджети, въз основа на предложенията на СБУ и Анализа на система на делегирани бюджети, направен през 2013 г. чрез поръчаното от СБУ и КНСБ национално проучване, извършено от хабилитирани специалисти от УНСС.

На основание изводите от този анализ и по настояване на Синдиката Министерство на образованието и науката предприе първите изменения в системата на делегирани бюджети, които бяха и доразвити в следващите години. Включен бе задължителен елемент на формулата „условнопостоянни разходи“. Това се наложи поради некоректното изработване на формулите от някои общини – (разпределящи примерно 95% от ЕРС на база брой ученици и оставящи 5% резерв) и невъзможността по друг начин да им се въздейства за справедливо разпределение на средствата.

Разпределението на средствата по подобен начин поставяше училищата в неравностойно положение и нарушаваше принципа за равен достъп до качествено образование. Размерът на допълнителния компонент за условно постоянни разходи бе определен на 27 000 лева въз основа на анализ на функцията на разходите на училищата в зависимост от броя на учениците.

През 2018г. въз основа на натрупания опит в прилагането им и отбелязването на основните слабости през годините се направиха съществени изменения в системата, публикувани в Решение № 667 от 1 ноември 2017 година за изменение и допълнение на Решение № 286 на Министерския съвет от 2017 г. за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2018 г. За пръв път при прилагането на делегираните бюджети бяха отчетени и други фактори, освен броя деца или ученици, като се въведоха нови

стандарт – стандарт за институция и стандарт за паралелка/група. По този начин се гарантира едно по-справедливо разпределение на средствата, като се отчита не само големината на съответната институция (броя деца или ученици). Въведен бе и допълнителен коефициент отчитащ географските фактори. По този начин се защити съществуването на малките детски градини и малки училища, както и такива съществуващи в малки населени места или в по-трудни райони.

Благодарение на работата на Синдиката на българските учители, с Колективните трудови договори и Анексите към тях в следващите години индивидуалните работни заплати на работещите в системата на предучилищното и училищното образование бяха увеличени неколккратно.

С Анекс от 29.11.2018 г. към Отрасловия КТД от 11.06.2018 г. се разработи механизъм за разпределение на средствата получени с РМС 776 от 30.10.2018г., който гарантира не само договорените с колективния трудов договор нови основни начални работни заплати, но и увеличението на индивидуалните заплати с 20%.

По време на годината известно предизвикателство представляваше разпределението и усвояването на получените допълнителни средства насочени от спрени социални помощи заради неизвинени отсъствия, както и по чл. 52а от Наредба за финансиране на институциите – за деца и ученици от уязвими групи. В резултат на разясненията и консултациите правени от експертите на Синдиката по време на провежданите обучения усвояването на тези средства бе пълноценно и по предназначение.

През месец декември с Анекс № Д01-236/12.11.2019 г. към КТД от 11.06.2018 г., се извърши разпределението на средствата по РМС № 644 за увеличение на работните заплати. Гарантира се увеличението на индивидуалните заплати на педагогическите специалисти със 17 %, считано от 01.01.2020 г.

Договореностите са съобразени с увеличението на стандартите за делегираните дейности, които в последни няколко години, по настояване на СБУ и с активното съдействие на КНСБ, растат ежегодно.

На 13 март 2020 г. бе обявено положение в България поради пандемия от вируса COVID-19. Като извънредна мярка в тази връзка по-голямата част от държавите по света взеха решение за повсеместно физическо затваряне на институциите за образование и обучение, като същевременно бързо намериха алтернативни варианти и подкрепа за

дистанционното обучение и преподаване. Благодарение на СБУ всички политики и решения за образованието по време на пандемията от COVID-19 се обсъждаха обстойно онлайн от социалните партньори. От първия ден на въвеждането на дистанционното обучение СБУ следеше чрез структурите си цялостно процеса в страната. Отчиташе всяко затруднение и пропуск.

СБУ инициира проучване сред родителите за провеждането на дистанционното обучение в страната. Резултатите от него дават висока оценка за труда на учителите по време на пандемията и засилен ангажимент и съпричастност от страна на родителите към институцията училище. По инициатива на СБУ бе проведена среща между МОН и Националното сдружение на общините в Република България за изготвяне на съвместно указание относно организацията на дейностите в детските градини и центровете за подкрепа за личностно развитие в периода на извънредно положение.

На 8 юни 2020 г. се подписа Колективния трудов договор за системата на предучилищното и училищното образование (ДО1-134/08.06.2020 г.). КТД влиза в сила от деня на подписването му и е валиден до 25.11.2020 г. СБУ подготви проект на КТД за следващите две години, в който са включени още по-добри договорености, но поради появилата се пандемия от COVID-19 и последвалата трудна обстановка не само в страната, но в световен мащаб, подписването на така договорения КТД беше отложено за м. ноември 2020 г.

За да защити своите синдикални членове и осигури спокойствието на системата през летните месеци СБУ предложи подписване на КТД, с който да се запазят и гарантират всички добри клаузи постигнати с досега действащия КТД и Анексите към него.

Синдикатът на българските учители, в лицето на председателя – д.ик.н. Янка Такева, договори увеличаване на разходните стандарти в бюджета за 2021 г., както и 360 млн. лева за увеличаване на работните заплати на педагогическите специалисти от 01.01.2021 г.

С КТД СБУ успя да договори: 20 работни дни допълнителен платен отпуск за 2020 г. за непедagogическия персонал; ДТВ от 80 лева на ден на учители и непедagogически персонал, които имат допълнителни ангажменти по време на ДЗИ и НВО; зачитане на пълен работен ден на учителите (работещи с деца и ученици с образователни трудности или от рискови групи семейства не по-малко от два астрономически часа); промени в ЗПУО и в други нормативни актове, свързани с работата на

образователните институции по време на извънредната ситуация.

Благодарение на усилията на СБУ през месеците на пандемията от COVID-19 работещите в системата на предучилищното и училищното образование получаваха пълната работна заплата и допълнителните трудови възнаграждения.

На 17.08.2020 г. се подписа следващия Отраслов КТД (той влезе в сила от **26.11.2020 г.** **В КТД бяха разписани конкретни договорености за преодоляване последствията от пандемията от COVID-19, като нови допълнителни трудови възнаграждения:** за провеждане на обучение от разстояние в електронна среда на педагогическите специалисти - 30 лв. месечно за консумативи и за провеждане на допълнително обучение на ученици, отсъствали повече от 10 учебни дни поради заболяване или за консултации на ученици, минали на самостоятелна форма на обучение поради здравословни причини - 15 лв. за един проведен час. Договорено беше и осигуряване на технически средства и информационни ресурси при въведен режим на работа от разстояние в електронна среда от МОН.

С Отрасловия КТД бе договорено увеличение на индивидуалните основни работни заплати на педагогическите специалисти за 2021 г., с не по-малко от 15%.

Извършена бе промяна на Наредба № 4 за нормиране и заплащане на труда с която нормативно се утвърдиха новите начални работни заплати (ДВ, бр. 12, 2021 г.). С изменението на Наредба № 4 бяха нормативно утвърдени още някои извоювани от СБУ придобивки: *въведе се допълнително трудово възнаграждение за постигнати резултати от труда и за непедагогическия персонал и се намали с осем часа минималната норма преподавателска работа на педагогически специалисти с намалена работоспособност 50% и повече от 50%, установена с решение на ТЕЛК или НЕЛК.*

Моделът на диференцирано заплащане беше усъвършенстван с активното участие на Синдиката на българските учители. След въвеждането му от 2010г. в Наредба № 1 за работните заплати той премина от програмен характер към елемент от системата на редовните трудови възнаграждения. Същото се постигна и с третия стълб на системата за диференцирано заплащане – кариерното развитие.

През годините бяха коригирани негови недостатъци – правото да получават диференцирано заплащане и за педагогическите специалисти,

които отговарят на условията, но чиито трудови договори са прекратени; намали се изискуемият срок от седем на шест месеца; разшири се възможността педагогическият съвет да определя специфични за образователната институция критерии.

С Колективния трудов договор от 17.08.2020 г. *СБУ успя да договори допълнително възнаграждение за постигнати резултати от труда и за непедagogическите специалисти*. Условие за получаването на това ДТВ непедagogическите специалисти е необходимо да имат действително отработени при същия работодател най-малко 186 дни за учебната година, за която се отнася оценяването. Въз основа на посочените договорености се направиха изменения в Наредба № 4 от 20.04.2017 г. за нормиране и заплащане на труда. Като през 2021 г. изискуемия брой работни дни беше намален на 152 дни за учебната година, за която се отнася оценяването (без различните видове отпуск).

Увеличени бяха националните програми – от 21 на 24, като се приеха нови национални програми „Профилактика и рехабилитация“ и НП „Отново заедно“. С разширения обхват на програмите се осигурява по-пълноценно провеждане на образователния процес при специфичните условия на различните образователни институции, както и гарантиране индивидуалния подход и грижата за всеки ученик. Гарантират се допълнителните възнаграждения на учителите за извършена допълнителна работа, както и обезщетенията.

С въведения Модул III в национална програма „Без свободен час“ започна изплащането на договорените в КТД средства за компенсиране на консумативите при работа в електронна среда.

Предвидени бяха и допълнителни средства за 2020 г. за системата на училищното образование за финансиране на дейности, свързани с превенция и ограничаване на разпространението на COVID-19: ПМС № 283/15.10.2020 г. за одобряване на допълнителни разходи и трансфери за 2020 г. за закупуване на преносими компютри за нуждите на училищата - осигурени допълнителни средства в размер на 14 000 000 лв. за осигуряване на преносими компютри за учителите и учениците съгласно условия и ред, определени със заповед на министъра на образованието и науката; ПМС № 346 / 9.12.2020 г. за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за осигуряване на ефективни противоепидемични мерки за превенция и ограничаване разпространението на COVID-19 в училищата и в центровете за

специална образователна подкрепа за сметка на икономии на разходи и/или трансфери по бюджетите на други първостепенни разпоредители с бюджет по държавния бюджет за 2020 г. осигурени допълнителни средства в размер на 16 872 440 лв.

На 10.11.2021 г. се подписа Анекс към Колективния трудов договор за системата на предучилищното и училищното образование от 17.08.2020 г. С него се договори 2 работни дни допълнителен платен годишен отпуск за имунизиралите се срещу COVID-19, размерът на основния платен годишен отпуск на непедагогическия персонал беше увеличен с 20 работни дни (във връзка с обявената извънредна епидемична обстановка), допълнително трудово възнаграждение в размер по 100 лева за месеците ноември и декември 2021 г. за служителите, извършващи бързи антигенни тествания.

През 2022 година СБУ сключи два анекса към Отрасловия КТД: С Анекс към КТД № 01-44/ 04.04.2022 г. се предвиди увеличение на работните заплати от 01.04.2022 г. на педагогическите специалисти с 12, 3 %. С Анекса към КТД от 20.07.2022 г. се договори увеличаване на индивидуалните работни заплати считано от 01.09.2022 г с не по-малко от 5 % и индивидуалните основни работни заплати на непедагогическия персонал с не по-малко от 4 %

Съгласно Наредба № 4 от 20 април 2017 г. за нормиране и заплащане на труда механизмите за определяне на основните работни заплати на педагогическите специалисти, с изключение на директорите, както и на непедагогическия персонал се договарят в колективен трудов договор и/или се включват във вътрешните правила за работната заплата на всяка от институциите. Всяко едно увеличаване на работните заплати е договаряно с КТД или Анекс, който освен от социалните партньори се подписва и от министъра на образованието и науката.

Минимални размери на основните месечни работни заплати на педагогическите специалисти са разписват в Приложение № 3 към Наредба № 4 от 20 април 2017 г. за нормиране и заплащане на труда, като след всяко договорено увеличение се прави промяна на Наредбата, която се обнародва в Държавен вестник, което изисква време.

Въпреки, че е колективния трудов договор или анекса е влязъл в сила (в него е посочена дата, от която следва да бъдат увеличени работните заплати), същият е подписан от министъра на образованието и науката, представителните синдикални и работодателски организации,

част от работодателите отказват да увеличават работните заплати, докато промяната не бъде обнародвана в Държавен вестник.

Това създава трудности и Синдикатът на българските учители след всяко увеличение настоява министъра на образованието и науката да изпрати писмо, с което да напомня, че на базата на осигурените средства е сключен КТД/Анекс към КТД, с който на национално ниво са договорени механизмите за увеличение на заплатите на заетите в предучилищното и училищно образование. Договореностите са съобразени с увеличението на стандартите за делегираните дейности по образование и със Закона за държавния бюджет на Република България и са налице необходимите условия през съответния месец да бъдат предприети действия от страна на директорите за увеличаване на работните заплати на персонала в институциите от системата на предучилищното и училищното образование.

Ежегодно СБУ дава и отстоява своите предложения в бюджета за системата на предучилищното и училищното образование. СБУ следва своя успешен над 30-годишен модел в хода на преговорите, подхожда уверено и конструктивно към формирането на бюджета за средното образование с оглед на направения от Синдиката сравнителен анализ на единните разходни стандарти (ЕРС) през годините. По предложението на СБУ относно Бюджета по отношение на предучилищното и училищното образование за 2022 г. бе прието в изключително голяма част и отразено в проекта на Бюджет 2022 (бр. 31/2021 г. на в. „Учителско дело“), а успехът на Синдиката е безспорен.

СБУ винаги е дал конструктивни предложения, които са водели до развиване и усъвършенстване на системата на средното образование, поради което настоява за следното:

1. Предучилищното, училищното образование и извънучилищните образователни дейности трябва да се запазят като основен приоритет в програмите на политическите партии и в програмата на бъдещото Правителство чрез мерки и политики, включени в законите за държавния бюджет и други нормативни актове, касаещи образованието.

2. Сред приоритетите трябва да бъдат предучилищното и училищното образование чрез годишно осигуряване на средства в размер на не по-малко от 4.5-5% от БВП. Това ще гарантира ежегоден ръст на единните разходни стандарти за финансиране на образователните

институции с минимум 20 % и запазване на размера работните заплати в сектора 125% спрямо средната за страната.

3. Необходимо е да бъдат осигурени средства от Държавния бюджет за построяване на нови училища и детски градини, с цел въвеждане на едносменен режим на обучение до 2027 г. и пълен обхват на децата в предучилищна възраст.

4. Необходимо е финансово осигуряване от републиканския бюджет за 2023 година на децата в детски градини (общински и държавни) от 650 лв. на 810 лв. с цел по-качественото им отглеждане, възпитание и социализация.

5. Въвеждане на длъжността „главен учител“ във всички образователни институции отговарящи на необходимите критерии.

6. Правилата за определяне на работните заплати на директорите на училищата, детските градини и центровете за подкрепа на личностното развитие да станат неразделна част от наредбата за определяне на заплатите на учителите и останалия персонал.

7. Във връзка с недостига на учители в образователните институции е необходимо да се стимулират студентите за придобиване на педагогическо образование чрез осигуряване на целеви стипендии и създаване на финансови и морални стимули за задържане на младите учители.

8. Необходимо е да се развият и разширят политиките за повишаване квалификацията и кариерното развитие на педагогическите специалисти.

9. Необходимо е да бъдат разширени политиките за дигитализация в образованието, осъвременяване на училищната среда и осигуряване на оптимален режим на работа, модернизация на училищните кабинети и изграждане на STEM среда.

10. Необходимо е да се осигури развиване на системата на професионалното дуално образование, като през данъчни облекчения се стимулира бизнеса за по-активно участие и включване в обучението.

11. Развитие и разширяване на политиките, свързани с възпитателната работа в образователната система, извънкласните и извънучилищни форми за изграждане на хуманистична и национално отговорна ценностна система у подрастващите.

12. Необходимо е да се осигури увеличаване с 8% на средствата за оценка на риска в образователните институции и за профилактични дейности на работещите в системата, гарантиращи опазване живота и здравето на децата, учениците и учителите.

Източници:

1. Анализ и оценка на приложението на делегираните бюджети в образованието, клуб «Икономика 2000», 2007 г.;
2. Консултативна разработка за въвеждане на системата на делегираните бюджети от общините, Национално сдружение на общините, 2007 г.;
3. Мониторинг на системата на делегираните бюджети, кол. с ръководител Ст. Иванов, 2008 г.;
4. Прилагане на системата на делегираните бюджети в предучилищното възпитание, Ботев, Й., доклад, 2009 г.;
5. Реформа във финансирането на образованието в България: Оценка на ефектите от прилагането на единните разходни стандарти в образованието, Отворено общество, Институт за местно самоуправление, Будапеща, (р-л Боян Захариев), 2008 г.;
6. Финансиране на образованието в България, FDI CEE и Програма Инициатива за местно самоуправление на ААМР/България, 2005 г.;
7. Управление финансите на училището в условията на делегиран бюджет, Радка Питекова, Емилия Еничарова, Василка Баничанска, Петър Веселинов Петров – Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Факултет по педагогика - Книга „Педагогика“, том 105
8. Доклад „Повишаване разбирането и уменията за прилагането на системата на делегираните бюджети (СДБ)“ м. ноември 2008 г., Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Сдружение „Информационни системи, Териториално планиране, Екология, Консултации и квалификация“ – ИТЕК ASSOCIATION “Information systems, Territorial planning, Ecology, Consultations and qualification” – ИТЕК
9. Доклад „Децентрализация на училищното образование в България“ – Институт „Отворено общество“, София, 2008 г.
10. Автономия на училищата в Европа. Политики и мерки. Генерална дирекция „Образование и култура“, Европейска комисия; Евридика Информационна мрежа за образованието в Европа, 2007 г.
11. Доклад за резултатите от проведено национално анкетно проучване по проект: „Идентифициране на социални и икономически последици от въвеждането на системата на делегираните бюджети за учителите“, доц. д-р Е. Пенкова, доц. д-р А. Вълков, СБУ, София, м. март-април, 2013 г.

12. Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of Economic Crisis, Eurydice, 2013

13. School Autonomy in Europe. Policies and Measures, Eurydice, 2007, Internet: <http://www.eurydice.org>