

## РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Димитър Събев Ченешев

на дисертационен труд на магистър Йоана Симеонова Минова на тема: „Развитие и усъвършенстване на делегирани бюджети като инструмент за ефективно и оптимално финансиране на средното образование“ за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ в професионално направление: 3.8. Икономика (Икономика и управление на отраслите – образование, наука, иновации).

Научен консултант: доц. д-р Албена Вуцова

Тази рецензия е написана и представена на основание на заповед №РД38-71/29.01.2015 на Ректора на Софийски университет „Св.Кл. Охридски“, както и на решението на научното жури по процедурата (Протокол 1/05.02.2015). Тя е изготвена въз основа на ЗРАСРБ, Правилника за прилагане на ЗРАСРБ, Правилника за развитие на академичния състав на Софийски университет „Св. Кл. Охридски“.

### **I.Общо описание на дисертационния труд и на приложенияте към него материали**

Дисертационният труд се състои от 147 страници. Оформен е в три глави, заключение, приноси, публикации, библиография. Съдържа 28 таблици и 24 графики. Използваната литература е от 16 заглавия /6 на немски език/, 18 нормативни документа и 17 източника.

### **II. Актуалност на проблема**

Формулираната и разработена проблематика в дисертационния труд е безспорно актуална, защото не е обект на изключително концептуално осмисляне. Тя извежда средното образование от негативите на досега прилаганите патерналистични подходи във финансирането му в полето на пазарната конкурентна среда на европейското и световното образователно пространство, в контекста на Лисабонската стратегия за развитие на Европейския Съюз.

### **III. Познаване състоянието на проблема**

В дисертационния труд обстойно са анализирани системите за финансиране на средното образование на европейско ниво. Концептуално е осмислена същността на делегираните бюджети като базов метод за съвременно финансиране на системата на средното образование. Практически е разработен модел за финансиране на средното образование. Критичният анализ на съществуващата практика и нормативна уредба за финансиране и целеполагащото анализиране на литературните източници показват, че дисертантът познава добре състоянието на проблема.

### **IV. Подход и решение на проблема**

Целта на дисертационния труд е да се изследва и обоснове прилагането на политиката на делегирани бюджети като част от ефективна методология за финансиране на средното образование. Постигнатите резултати са :

1. В контекста на формулираната цел аргументирано е доказано, че ефективното финансиране на средното образование и оптимизиране на разходите за образователни продукти и услуги, техниката и технологията на учебния процес може да направи

образователните институции конкурентноспособни в пазарната среда. В тази връзка е предложен нов модел за финансиране и мониторинг на системата на средното образование.

2. Постигнат е успешен сравнителен анализ на системите за финансиране на средното образование в Холандия, Германия, Полша, Унгария, Финландия. На базата на богат емпиричен материал и надеждни източници /Световната банка/ са направени изводи, че средното образование е преобладаващо финансирано с публични средства с дял от БВП на съответната страна; постигната е финансова децентрализация; училищата разполагат с повече оперативни правомощия при съставянето на бюджета и разходването на средствата; създадена е диверсификация на източниците на финансиране.

3. Обстоен и изчерпателен от фактологична гледна точка е анализът на законодателната среда в България, регулираща финансирането на средното образование. Тя, според дисертанта, постига децентрализацията в сферата на образованието чрез три равнища на предоставяне на права, отговорности и ресурси на управление: централна-местна власт; местна власт-училище; училище-настоятелство и регламентира отношения между тях. Нормативната база стимулира директорите на училищата да търсят алтернативни източници за финансиране. Съществена е ролята на училищните настоятелства в подготовката на делегираните бюджети и в привличане на допълнителни източници на финансиране.

4. Теоретично издържано и емпирично доказана е тезата за делегираните бюджети като базов метод за съвременно финансиране на системата на средното образование. Подробно са разписани положителните страни и слабостите на делегираните бюджети. Основополагащ остава извода, че те дават възможност да се подобри ефективността на работата и използването на ресурсите като може да се влияе на: брой ученици в паралелките; брой на педагогически персонал; брой на паралелките; брой на непедагогическия персонал. Училищата получават възможност да планират и управляват разходите, което води до икономии, позволяващи осъществяването на други дейности. Подчертан е синергийния ефект от въвеждане на ЕРС /единните разходни стандарти/ върху цялостното /държавно и общинско/ финансиране и обвързването му с типа училище и с резултатите от учебния процес, а също и ефекта от въвеждане на индикатор с тежест-результативност върху качеството на цялостния образователен процес. Формулирана е необходимостта от обвързване на делегираните бюджети с нови политики, целящи оптимизиране формулата за финансиране и умножаване ефекта върху приоритетите на образованието.

5. Анализирани са критично механизма за въвеждане на делегираните бюджети. Направен е обобщаващ извод, че предоставените от държавата ресурси са недостатъчни за покриване на делегираните и недегираните разходи и е обоснована необходимостта от търсене на алтернативни източници за финансиране. Анализът е подкрепен със собствени изследвания на дисертанта, доказващи, че системата на делегираните бюджети не отчита напълно спецификата на отделните общини - население, административен капацитет, финансов ресурс и т.н. Доказана е необходимостта от прекомпозиране на отделни разходи на недегирана част /основни ремонти/ и делегирана част /текущи ремонти/ и усъвършенстване на формулата за финансиране с прибавяне на допълнителни коефициенти / участие в проекти, стимули за привличане на млади кадри/.

6. Обстойно и на базата на професионално осъществен прочит е анализирана системата за финансиране на средното образование в различните видове национални образователни структури както и механизма за въвеждане на делегираните бюджети и разпределение на финансовите ресурси , чрез съществуващата правна рамка. Съществени са изводите: формулата за финансиране е обективна и справедлива при разпределението на средствата от бюджета; елементите на формулата в отделните общини са различни и зависят основно от видовете делегирани разходи; наличието на корегирани коефициенти допринася за отчитането спецификата на училището; положителен ефект е създаването на конкурентна среда между образователните институции; училищата имат по-активно пазарно поведение и се стремят да предлагат по-качествено образование и по-голям избор за профилиране, с което привличат повече ученици и респективно се увеличават финансовите ресурси.

## **V. Основни приноси**

Резултатите от проведените в съответствие с целите и задачите на дисертационния труд теоретични и експериментални изследвания се свеждат до следните основни приноси:

1. В резултат на собствени изследвания за практическото прилагане на делегираните бюджети в редица училища в Р.България дисертантът прави емпирично и теоретично доказани изводи: за големи различия между текущите разходи за един ученик между отделните общини в зависимост от тяхната демографска характеристика. Тези различия, според дисертанта, се дължат и на големи вариации на разходите за издръжка и на разходите за заплати и осигуровки, като влиянието на първата променлива е по-голямо. Държавата осигурява по-лесен и удобен достъп до образование на децата в малките общини, но генерира и неефективно разпределение на ресурсите в образователната система. Тази структура на разходите поражда съмнения относно ефективното провеждане на учебния процес. Функциониращата формула за финансиране създава разлики между бюджетните средства на училища и заплатите и осигуровките на учителите в различните райони. Положително, според дисертанта, е прилагането на обща формула за определяне на субсидията, защото дава възможност за залагане на приоритети като: въвеждане по-голям коефициент на финансиране на един ученик в гимназията спрямо едно дете, записано в начален или прогимназиален курс; разлика във финансирането на нормални или профилирани паралелки, като за учащите в профилирани паралелки се заделят повече средства. Общините са склонни да заделят допълнителни средства от собствените си приходи за образование. Прилагането от общините на политики на финансиране създават устойчивост, добро планиране и оптимизиране на разходите, генериране на проектна култура при привличане на финанси чрез участие в европейски и национални програми . /с.113-114/

2. В контекста на възможностите за разширяване на инструментариума на делегираните бюджети дисертантът теоретично е осмислил предимствата от участие в национални и европейски програми и възможностите за тяхното използване като алтернативни източници за финансиране./с.115-118/ Доказана е възможността за разширяване на периметъра на финансиране чрез съвместната работа с училищните настоятелства. / с. 119-121/

3. Приносните моменти в дисертацията най-добре са очертани в параграфа „Разработване на модел за финансиране на средното образование“. Действащият модел на

финасиране има основен недостатък, според дисертанта, че парите следват ученика и това води до стремеж да се увеличава броя на учениците, с цел получаване на по-големи бюджети. Съществуващият модел се прилага чрез голям брой актове /част от които са с неясна или без правна същност/, тежка бюрократична система при отчитане и доказване на разходите, неблагоприятна структура на разходите и недостатъчно адекватни коефициенти във формулата за изчисляване на бюджета на училището. /с.124-125/

4. Дисертантът предлага “модел за разпределение на икономии“ с нов математически израз, който да гарантира устойчивостта и равния достъп до образователната система и да отчита реалните разходи на училищата, гарантиращи добро ниво на качеството на обучение. /с.123/

В математическия израз на оптимизирания вариант на модела за финансиране са прибавени нови елементи и различни тегла на коефициентите. Двойно са увеличени: ДОТГ /добавка за отопление/; ДПОМБЗУ /добавка за поддръжка на материално-техническата база/; ДПР /добавка за постоянни разходи/. Въведен е нов компонент ЕУ /ефективно управление/ за стимулиране на директорите при най-ефективно разходване на предоставените им финансови ресурси./с.124-126/

Новият модел, според дисертанта, дава възможност: за постигане съответствие между предвиденото финансиране за един ученик и средните разходи на училището; гарантиране на качеството на учебния процес; ефективното разпределение на ресурсите в различните стратегически направления; възможност за инвестиционни дейности; повишаване на социалния статус на преподавателя; оптимизиране на училищната мрежа и съотношението ученик-преподавател; по-висока отчетност пред обществото. /с.121/

5. Направените изводи в дисертацията дават възможност за бъдещо емпирично изследване и теоретично осмисляне и същевременно основания за подобряване нормативната база за съдържанието и механизма за прилагане на делегираните бюджети в средното образование.

#### **VI. Личен принос на дисертанта**

1. Цялостен личен принос на дисертанта е направения преглед и оценка на бюджетите на различни общински училища със собствени изводи, които могат да обогатят методологията и методиката на финасиране на средното образование /с.89-114/

2. Предложен е нов модел за финансиране на системата на средното образование, с цел по-рационално и ефективно разходване на финансовите потоци. Моделът е апробиран в пет училища в страната. /121-126/

#### **VII. Публикации по темата на дисертацията**

По дисертацията има посочени 9 публикации: 2 самостоятелни публикации /публикувани в три издания и 1 участие в конференция на немски език /; 1 публикация в съавторство /публикувана в три издания/. Публикациите отразяват постигнатите основни резултати в дисертацията. Препоръчително е да се публикува „вариативният модел за финасиране на средното образование“, отразяващ личностния принос на дисертанта.

#### **VIII. Използване на получените резултати в практиката**

1. Апробиран е в пет училища в страната нов модел за финансиране на средното образование, с цел по-рационално и ефективно разходване на финансовите потоци.

Постигнатите резултати са потвърдени с анкетно проучване на мнението на директорите и финансовите отдели на учебните институции.

2. Направени са конкретни предложения за промяна в системата на финансиране на средното образование, които да се отчетат при разработване на методика за усъвършенстване прилагането на делегираните бюджети.

#### **IX. Критични бележки и препоръки по дисертацията**

1. По повод заглавието на една публикация на дисертанта „Делегираните бюджети в средното образование в България – за и против“ какво е неговото мнение за становища поставящи под съмнение целесъобразността от въвеждане на делегираните бюджети?

2. Каква, според дисертанта, е релацията между единен стандарт на финансиране и механизмът за диференциране с оглед постигане целите на образователната политика и компенсирани на естествените неравенства в достъпа за образование?

3. Дисертантът да открои същността на делегирания бюджет като инструмент в политиката на финансиране и базов метод в системата за финансиране на средното образование.

4. На места липсва подходящо цитиране на използваните източници и открояване по-ясно постановките на автора. Например при изясняване същността на историческия принцип /с.134/ за предоставяне на финансови средства в системата на образованието и Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка /2006-2015г./, с.6.

5. В таблица №10, представяща основни характеристики на образователната система на Унгария посочената сума „БВП на глава от населението 16 627 000\$“ е силно завишена. Според Уикипедия цифрата е 13 480\$ за 2013 година.

6. В очертаващата се бъдеща тенденция на въвеждане на политика на миксиране на ресурси и диверсификация на източниците на финансиране може да се разгърне и по-обхватно да се реализира научно-изследователския потенциал на дисертанта.

#### **X. Критични бележки и препоръки по автореферата**

Авторефератът съдържа в резюме разработването на проблемите в дисертационния труд: обща характеристика на дисертационния труд, резюме на основното съдържание на изследването, резюме на приносите в изследванията и разработките и списък на публикациите по темата на дисертацията. Авторефератът отразява основните резултати постигнати в дисертацията. Нямам критични забележки.

#### **XI. Заключение**

Считам, че представеният за рецензиране дисертационен труд отговаря на изискванията на ЗРАСРБ и му давам обща положителна оценка.

Предлагам на уважаемото жури да присъди на магистър Йоана Симеонова Минова образователна и научна степен „доктор“ в професионално направление: 3.8. Икономика (Икономика и управление на отраслите – образование, наука, иновации).

Рецензент:

09.03.2015г.

/доц. д-р Димитър Ченешев/