

СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА СЪВРЕМЕННОТО УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ

Галин Цоков

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме. Настоящата статия анализира промяната в управлението на съвременните системи за училищно образование, насочена към реализирането на няколко стратегически приоритета, основани на принципи за организационна идеология като: децентрализация, приватизация, училищна автономия, отчетност и управление на качеството на образованието. В зависимост от степента на осъществяване на тези стратегии в различните системи за училищно образование функционират по-централизирани или децентрализирани модели на управление. В този смисъл, търсенето и постигането на адекватни решения по отношение на по-нататъшното реализиране на разгледаните стратегии в рамките на нашата образователна система е важно условие за промяна на все още централизирания модел за управление на българското училище.

Keywords: management of school education, decentralizations, privatization, school autonomy, accountability and quality management of education

Управлението на училищното образование може да се определи като процес, при който посредством интегриране на ресурси, решаването на управленски задачи на различни йерархични равнища, развитие на съвместната дейност между образователни институции, педагогически и административен персонал се достигат целите на системата, свързани с успешното протичане на педагогическите процеси и постигането на качествени образователни продукти и услуги. Така управлението, като дейност по „мобилизиране на усилията и подобряване на процесите“ е насочено към всички страни във функционирането на системата на училищно образование, а именно: „преподаване и обучение; ресурси – финансови, материални и човешки; формулиране на ясни образователни цели; създаване на управленски екипи; разбиране и управление на промени; създаване и споделяне на знания; осигуряване на кохерентност и структуриране; преустройство и развитие на системата“ (Fullan, 2004).

От друга страна, в управлението на съвременните системи за училищно образование се осъществява промяна, насочена към реализирането на няколко стратегически приоритета, основани на принципи за организационна идеология като: децентрализация, приватизация, училищна автономия, отчетност и

управление на качеството на образованието. В настоящата статия последователно се анализират същността и основните характеристики на тези водещи стратегически приоритети.

Децентрализация

През последните три десетилетия децентрализацията е един от основните стратегически приоритети по отношение на управлението на училищното образование. Концепцията за децентрализацията „като нова парадигма на управлението датира от 80-те години на XX-ти век. Децентрализацията на образователните системи се превръща в основна точка в програмите за реформиране на държавното управление“ (Захариев, 2009).

Децентрализацията в публичната сфера се разглежда като „процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление“ (Актуализирана стратегия за децентрализация, 2006). Тази макрополитика се осъществява в три основни форми:

Административна децентрализация – при нея по-високото равнище на териториално управление прехвърля два вида права и отговорности към по-ниските нива на управление: правомощия за вземане на решения, отнасящи се до вида, обхвата и качеството на публичните услуги; правомощия за управление на дейностите, свързани с предоставяне на услугите – откриване/закриване на структурни звена, брой и структура на персонала, размер на заплащане, предоставяне на услуги от външни изпълнители, собственост и управленски контрол. Тя се осъществява по два основни начина:

- делегиране – то е ниска степен на административна децентрализация, при което по-високото равнище на териториално управление предоставя на по-ниското равнище част от необходимите правомощия за осъществяване на определени услуги;

- деконцентрация – прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от централен орган на изпълнителната власт към териториални административни звена на негово подчинение.

Финансова децентрализация – тази форма на децентрализация се характеризира с предоставяне на ресурси, прехвърляне на източници на ресурси, на права за определяне на техния размер, начин на използване и на отговорности за финансиране на публични услуги. В този смисъл степента на финансова децентрализация се определя от:

- наличните видове ресурси, постъпващи в бюджета на по-ниското равнище на териториално управление, и неговите правомощия за определянето им, т.е. от видовете приходи и приходните правомощия;

- възможността на по-ниското равнище на териториално управление да използва наличните ресурси, т.е. разходните му права и отговорности.

Политическа децентрализация – представлява предоставяне на правомощия за вземане на решения и контролиране на тяхното изпълнение на по-широк кръг от заинтересовани институции или такива, които са по-близо до гражданите и потребителите на услуги. Смята се, че колкото е по-голям кръгът на хората, които вземат решения и контролират тяхното изпълнение и колкото по-близо са те до местната общност, толкова по-висока е степента на политическа децентрализация“ (Актуализирана стратегия за децентрализация (2006-2015), 2006).

Като цяло децентрализацията може да се сведе до термините:

– „Форма – пазарна, политическа, фискална, административна;

– Ниво – национално, регионално, местно, низово;

– Степен – на отговорност (властта, която се предава от по-високото управленско ниво на по-ниското (деконцентрация, делегиране, деволуция)“ (Михова, 2009).

Децентрализацията в образованието се разглежда в два основни аспекта. От една страна, тя е тясно свързана с процеса на модернизация в управлението на съвременните образователни системи. Децентрализацията е насочена към образователна промяна и към реконструкция на структурите за управление на образованието. В този аспект, децентрализацията се използва като стратегия за елиминиране на негативните страни на прекалено централизираните и бюрократизирани образователни системи. При това се постига: намаляване на бюрократичния централен контрол и „заменянето му с контрол на местно ниво“ (Bauman, 1996); прехвърляне на „управленски функции от централното към местното управленско равнище на образователната система“ (Madsen, 1998), с което вземането на решения се приближава до техните изпълнители; разширяват се възможностите за участието във вземането на управленски решения от страна на представителите на родителите, учителите, местната общност.

От друга страна, децентрализацията в управлението на образователните системи се разглежда в контекста на икономиката на образованието. Основен проблем в икономиката на образованието е този за „разходите за обучение“. Тези разходи се определят, от една страна, от „финансовите условия за функционирането на училищата“, а от друга, от „разходите за издръжката на един ученик“ (Madsen, 1998). Разглежданата макрополитика е насочена към постигане на: „намаляване общите разходи за образование чрез намаляване на разходите за централната бюрокрация“ (Chitty, 1997); прехвърляне на отговорностите по управлението на финансовите ресурси върху местните власти и частни лица; мобилизиране на ресурсите за образование чрез увеличаване на източниците на финансиране на учебните заведения.

Различните аспекти на същността на децентрализацията в управлението на образованието се изследват в съвременната научно-педагогическа литература. В някои от публикациите се отбелязва, че е трудно да се определи точно значението на понятието децентрализация. Това е така, защото думата има противоречащи си значения и е използвана за много (специфични за всяка страна) различни събития от историята, политиката и културата на държава-

та. В този смисъл, процесът на децентрализация пряко зависи от: историята, политиката и културата на държавата; различните „исторически, културни и конституционни фактори, обществената активност по въпроса и размера на разглежданата страна – най-често влияят върху избора между централен или локален контрол, а самото реализиране на различните форми на децентрализация в образователните системи се базира на „образователната политика, основана на принципите на либерализма, федерализма, локалния популизъм, участващата демокрация“ (Цоков, 1999).

В Доклада за децентрализация на училищното образование в България се определят два възможни подхода към същността на децентрализацията в образованието. От една страна, се говори за децентрализация в тесния технически смисъл (като се има предвид подходът, свързан с управлението), от друга страна, децентрализацията в по-широк смисъл – от гледна точка на предоставянето на образователни услуги в рамките на образователните системи. Двата подхода са различни по отношение на техния обхват и отправни точки. „Според публично-административния подход децентрализацията се отнася до разпределянето на правомощия за вземане на решения между управленските нива и участниците в образованието. В този смисъл децентрализацията означава две еднакво важни промени:

1. Първата от тях е очевидната същност на децентрализацията, която се отнася до мястото на вземане на решения: делегирането на компетенции за вземане на решения на по-ниско ниво на управление (регионално, местно, училищно).

2. Вторият, много по-малко акцентиран компонент на управленската децентрализация, засяга въпроса кои да бъдат участниците („актьорите“) в управлението, т.е. включването на неадминистративни „актьори“ в процеса на вземане на решения, като например включване на политически избираеми представители на местното самоуправление или участието на учителите във вземането на решения на училищно ниво“ (Децентрализация на училищното образование в България, 2009).

В този смисъл делегирането на вземане на решения на по-ниски нива без включване на неадминистративни участници е само деконцентрация, която в определен смисъл дори засилва властта на централното управление.

Според втория подход, който е „базиран на предоставяне на образователни услуги (който тук ще наричаме за по-кратко „образователен подход“, децентрализацията засяга разделението на труда между държавните агенции, от една страна, и доставчиците на образователни услуги, които имат професионална, организационна и финансова автономия – от друга. От гледна точка на училищата начинът, по който се разпределят различните правомощия за вземане на решения между националните, регионалните и местните публично-административни структури не е от особено значение, въпреки че това

е много важен въпрос за персонала на институциите“ (Децентрализация на училищното образование в България, 2009). Така съобразно този подход към децентрализацията важно значение се отдава на автономността при вземането на решения, а директорите действат като мениджъри в процеса на организационното развитие на училищата.

Децентрализацията като стратегия за промяна е приложена в управлението на редица съвременни образователни системи. Тя е насочена преди всичко към ограничаване ролята на държавата до решения за нормите и оценка на резултатите и прехвърляне на определени нейни управленски функции към регионалните и особено към местните управленски структури (във Франция, Япония, Испания, Финландия, Швеция, Дания, Норвегия, страни от Латинска Америка и Централна и Източна Европа). Децентрализацията е обусловена в голяма степен от няколко основни процеса в съвременните държави: модернизация на държавното устройство чрез „коопериране на отговорностите“ (Франция, Скандинавските страни); стремеж към установяване на демократично гражданско общество, основано на принципите на либерализма и неолиберализма (Латинска Америка – Чили, Аржентина, Мексико, страни от Източна Европа).

Като цяло основните характеристики на децентрализацията могат да се сведат до следното:

- Тя е във връзка с другия важен принцип за функциониране на управленските структури – централизацията. В този смисъл трябва да се търси определен баланс между централизация и децентрализация, основан на традициите в образователната система, на реалностите, свързани с географските особености, общественно-политическия живот, икономиката на дадена страна;

- Свързана е с аргумента ефективност. В този смисъл децентрализацията на образователните структури води до по-голяма ефективност в тяхното функциониране и организационно развитие;

- Децентрализацията води до демократизиране на управленската система в сферата на образованието и усъвършенстването на нейните организационни структури;

- Децентрализацията е свързана и със съучастието, т.е. в управлението участват повече фактори, като се създават разнообразни партиципативни органи (училищни съвети, училищни комисии, училищни настоятелства); реализират се различни форми на пряка и представителна демокрация в управлението на образованието;

- Не на последно място по значение, разглежданото понятие се свързва и с определена степен на муниципализация (засилване на ролята на общините) в управлението.

Положителни страни на децентрализацията са:

- по-голяма гъвкавост на организационните структури;
- по-добро използване на местните фондове;

- по-добро взаимодействие и партиципативност при вземане на решенията;
- де бюрократизация;
- нарастващи възможности за иновации и контрол в сферата на образованието.

Негативните страни на децентрализацията са следните:

- човешките ресурси: недостатъчно добре подготвени кадри, участващи в управлението на образованието;
- зависимост от местни фактори, която води до регионални различия;
- партийна пристрастност на участниците в партиципативните органи;
- липса на координираност между отделните звена и органи.

Приватизация в образованието

Приватизацията в образованието е стратегия, насочена, от една страна, към реконструкция на структурите за управление на образованието, а от друга, към намаляване на държавните разходи за образование и по-ефективното използване на училищните фондове. Така приватизацията може да се определи като стратегия в управлението, насочена към „въвеждане на елементите от свободния пазар и свободната инициатива в собствеността, финансирането, снабдяването и управлението на училищата“ (Husen&Postlatwaite, 1989). Тази стратегия започва да се прилага първо във високо развитите индустриални държави преди около три десетилетия: в САЩ (при президента републиканец Р. Рейгън) и в Англия (по време на управлението на консерваторката М. Татчър). Разбира се, процесът на приватизация в образованието е твърде специфичен и се различава съществено от приватизацията в производствената сфера и другите социокултурни дейности на дадена страна. В образователните системи приватизацията невинаги е свързана непременно със смяната на формата на собственост на самите училищни сгради и помещения. Тя се изразява в приватизиране на дейности, в смесени форми на финансиране и други специфични инструменти.

Основните модели за реализиране на приватизация в образователните системи са три. Първият модел е моделът на „приватизация на училищното попечителство“ (Husen& Postlatwaite, 1989). Този модел се характеризира с „тотална приватизация на училищата, при което държавният сектор изчезва и частната инициатива взема връх“ (Husen&Postlatwaite, 1989). Ето защо, моделът може да се разглежда като форма на крайна приватизация, при която се наблюдава пълно отдръпване на държавата от поддръжката на училищата и прехвърляне на отговорностите по отношение на образованието върху частния сектор. Поддръжниците на тази позиция: Дж. Мил, Б. Ръсел, Ив. Илич смятат, че „праволинейното и тиранично ръководство на училищата от страна на държавата ги прави неефективни, затова обществените училища трябва да взаимодействат много по-добрата организация на частните и независимите училища“ (Husen&Postlatwaite, 1989). Разбира се, този модел на тотална приватизация на образованието в съвременните общества не се реализира напълно в

образователната практика. По данни на ЮНЕСКО и Международната банка за инвестиции и развитие „практика да се приватизират напълно учебни заведения няма в нито една страна от Западна Европа“ (О приватизации образователных учреждений и объектов системы образования, 1994).

Вторият модел е приватизация на училищните финанси. Този модел се свързва най-вече с ваучерната система за финансиране на училищата. Ваучерната система е също радикална форма на приватизация в сферата на образованието, основана на идеите на неолиберализма и приложена за пръв път в САЩ. При този модел държавата предоставя на родителите или обучаваните специални сертификати (ваучери), които имат определена парична равностойност. Получените от родителите ваучери се предават в избраното от тях училище, като то може да бъде държавно или частно. Самото финансиране на учебните заведения се осъществява в зависимост от количеството на ваучерите, получени в отделните учебни заведения. Разглежданата система на ваучерите способства за „разширяване на свободата на образователен избор, повишава качеството на обучението, разширява реализацията на гражданските права, намалява данъчното бреме“ (Problems concerning education voucher proposals and issues related to choice, 1990). От друга страна, ваучерната система води до това, че частните училища получават вече обществени средства. В този смисъл, чрез реализирането на разглеждана система се достига до усилване на контрола над дейността на частните училища, намалява се тяхната независимост и педагогическа специфичност.

Системата на училищните ваучери се използва в САЩ от средата на 70-те години. Тя е замислена от Нобеловия лауреат по икономика Милтън Фридман. Най-широко разпространение, като форма на приватизацията в образованието, тя придобива по време на управлението на Р. Рейгън и на Дж. Буш-баща. Въпреки ограниченията, които приема администрацията на демократа Бил Клинтън, „системата на училищните ваучери продължава да се използва в различни щати – Милуоки, Флорида, Минесота“ (Hakim, 1994). В Чили системата на ваучерите е въведена като макрополитика, насочена към неолиберална реформа в образованието през 1981 г. Реформата се извършва по време на управлението на диктатора Пиночет „като част от общия процес на денационализация, освобождаване на пазара и децентрализация на вземане на управленски решения за общественото образование“ (Pattu, 1997). Разглежданата форма на приватизация в образованието се използва и в Индонезия от края на 80-те години под названието „модел за обществен избор“ (Chiew & Mandolang, 2001). Ваучерната система е използвана и в европейски страни – в Англия и Шотландия, в средата на 80-те години на XX век по време на управлението на М. Татчър. В периода 1991–1996 година училищните ваучери са използвани като модел за приватизация в образованието в Швеция. Там през 1991 г. консервативното дясноцентристко правителство „приема Закон

за свободния избор, с който на практика се въвежда системата на училищните ваучери, като общините се задължават да осигурят средства, равняващи се на 85% от годишната издръжка на ученик, независимо дали семейството е избрало общинско или частно училище“ (Carrou, 1998).

Привържениците на ваучерите смятат, че те „съдействат за доброволната десегрегация на училищата. Прилагането на тази система ще доведе до създаване на „добри“ и ликвидирането на „лошите“ училища“ (Problems concerning education voucher proposals and issues related to choice, 1990). В този смисъл разглежданата система на ваучери създава пазар, обезпечава условия за конкуренция, в резултат на което по-добрите училища ще заемат все по-голяма част от пазара, а по-лошите ще загубят позиции и ще банкрутират. От своя страна противниците на ваучерите считат, че пазарната конкуренция ще има крайно отрицателни последици за обучаваните и обществото като цяло. Според тях, ако в сферата на образованието действат принципите на свободния пазар, това ще доведе до крайно сегрегационна и стратификационна образователна система.

Третият модел, свързан с прилагане на разглежданата макрополитика, е моделът за приватизация на училищното управление. Това е умерен модел, защото може да се осъществи дори когато училищата са обществени и се издържат с обществени средства. При него обществените училища „започват да приличат все повече на частните по своето вътрешно устройство, контрол, управление, бюджет“ (Husen&Postlatwaite, 1989). Различни форми на приватизация на местното и училищното ръководство са прилагани в САЩ, Англия, Австралия, Израел. В Англия например от средата на 80-те години на XX век в някои училища е въведен така нареченият „вътрешно училищен бюджет“ (Husen&Postlatwaite, 1989), който двайсетина години по-късно се въвежда и в българската образователна система.

В САЩ този модел се реализира под формата на „политика на снемане на натовареността“. Неговите привърженици смятат, че „е необходимо оттегляне от страна на държавата от дейности, свързани не само с ръководството, но и с финансирането на образователната система. Ако такова отстраняване е съпроводено с пропорционално съкращаване на данъците, то идеята за „снемане на натовареността“ от държавата не е толкова нереална, колкото изглежда на пръв поглед“ (Lieberman, 1989).

Пример за осъществяване на тази форма на приватизацията е договорът на частната фирма „Образователни алтернативи“ (EAI), която в началото на 90-те години печели договор за управление на девет училища в Балтимор. За кратко време мениджърската компания успява „да боядиса училищните сгради в Балтимор, да почисти боклука в училищните дворове, да оборудва училищата с модерни компютри“ (Шенкър, 1995).

Интересна разновидност на „политиката на снемане на натовареността“ в САЩ е така нареченото домашно образование. Масштабите на домашното

обучение нарастват в края на 80-те години. След 1987 г. всички щати имат законодателни актове, които разрешават под една или друга форма обучението в дома на ученика“ (Lieberman, 1989). В някои случаи мотивите на родителите, обръщащи се към формата на домашно обучение, са религиозни, в други те имат „прагматично-педагогически характер“ (Зарецкая, 1992). Разбира се, задължително е периодът на обучението въкъщи да се предхожда от „традиционно“ училищно обучение. Изследователите отбелязват, че „когато родителите сами плащат за обучението на своите деца, те по-отблизо следят за резултатите от този процес, а са и по-активни по отношение на дейността на самите учебни заведения. От тази гледна точка политиката на „снемане на натовареността от държавата“ е значително по-ефективна от системата на ваучерите“ (Lieberman, 1989).

Друга важна и заедно с това съвременна форма на приватизацията в училищното образование, реализирана като специфична стратегия за промяна в американската образователна система, е „създаването и развитието на публично-частни (чартърни) училища“ (Ravitch, 2010).

Чартърните училища възникват в началото на 70-те години на XX век в резултат от сериозната криза, в която изпада американската публична образователна система. По това време американските „държавни училища западат, учителите показват ниски резултати, учителските профсъюзи защитават слабите учители от уволнение, а държавните училища имат възможност да се преобразуват в публично-частни (чартърни)“ (Ravitch, 2010). Така през последните десетилетия към частните и обществените училища в САЩ се прибавят нови образователни организации, функциониращи съобразно специално разработен устав и наречени charter schools.

Така името на чартърните училища идва от устава им, в който са фиксирани основните цели, поради които училището се създава. Основатели на училището са родители, представители на местната общност, на университети и научни центрове. Те поемат най-вече ангажимента да повишат качеството на образованието в конкретното училище, като се задължават да не въвеждат такси за обучение на учениците. Срещу това основателите на училището получават облекчения по отношение на административните им взаимоотношения с ръководството на училищните райони и финансиране за училището, чрез пряка обществена субсидия и частни дарения. Интересен и по своему демократичен е приемът на учениците в чартърното училище – той става на базата на лотария (за да нямат предимство едни или други деца). Ако назначеният от основателите директор „не постигне заложените в устава цели в определен срок, той трябва да подаде оставка. Ако и това не помогне, училището се закрива. Директорът има огромни правомощия, включително да не изпълнява колективните спорове с учителските синдикати – вероятно най-мощните в САЩ, като по този начин може свободно да наема и уволнява“ (Ravitch, 2011). Може да се каже,

че чартърните училища функционират като публични училища, а се управляват като частна организация. В този смисъл те се определят като публично-частни институции. Тяхното широко разпространение в различните щати през последните десет години се дължи на факта, че те се използват като макрополитика за разширяване достъпа до качествено образование и от демократи, и от републиканци. Тази форма на приватизация е предпочитана и компромисна, защото не е така крайна, както ваучерната система и дава шанс и на деца от бедни семейства да получат качествено образование.

Като цяло трябва да се отбележи, че формите за приватизация на образованието в една или друга степен се използват като стратегически приоритет в управлението на различни образователни системи. По-широк опит в осъществяване на процеса на приватизация в образованието има в САЩ, Англия, Швеция, някои от страните на Латинска Америка, Азия, част от източноевропейските страни. Разбира се, неолибералната по своята същност макрополитика на приватизацията в образованието е свързана и с определени рискове. Международният опит (например Чили) показва, че ако приватизацията в образованието се използва единствено за снижаване на държавните разходи за образованието, ще се достигне до определени неблагоприятия, свързани с възможността за свободен избор и получаване на по-качествено образование от страна на деца на икономически по-слаби семейства, с което се поставя под съмнение реализирането на правото на образование на всеки. Ето защо, при евентуално въвеждане на определени форми на приватизация в нашето образование, управляващите трябва да подхождат много внимателно и задължително да оказват правителствена финансова подкрепа (за определени населени места и за определени слоеве) при въвеждане на по-радикални приватизационни модели.

Училищна автономия

Училищната автономия се разглежда като стратегия за промяна в управлението на съвременните образователни системи, насочена към разширяване на функциите на органите за управление в отделните училища. Тя е тясно свързана с децентрализацията, а заедно с това с понятията съуправление и самоуправление. Стратегията за училищна автономия, макар че днес е широко разпространена в Северна Америка и Европа, е „резултат от плавен процес на промени, започнали в няколко пионерски държави през 80-те години на миналия век и завладели все повече територии през 90-те. В повечето случаи тези реформи 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“ (Автономия на училищата в Европа, 2007). Така макрополитиките, насочени към училищна автономия,

стават особено популярни след 90-те години на XX век в страни като САЩ, Испания, Франция, Белгия, Холандия, Скандинавските страни, Австрия, Германия, Чехия, Унгария, Полша, Словакия, Естония.

Същността на автономията на учебното заведение се свързва със свободата на образование. Според Ор. Алборност, автономията не може да съществува без свободата на образование. Автономията се определя като „трудно за осъществяване равновесие между необходимостта от задоволяване на потребностите на обществото и тази от задоволяване на вътрешните, присъщи на институцията потребности, като например свободата на учебния процес“ (Алборнос, 1991). За Алборнос автономията буквално означава „самоуправление“ (self-government) и този смисъл може да се каже за всяка една институция, включително и за училищната, че е автономна тогава, когато се самоуправлява. Авторът отбелязва няколко различни типа автономия: автономия на учебния процес; административна автономия; автономия в сферата на разходите. Наред с това всяка автономия е относителна и институцията е длъжна да дава отчет на обществото и училищните власти. В този смисъл обществото има право да контролира автономията, което понякога води до конфликти и ограничения. Това още веднъж извежда на преден план факта, че автономията в сферата на образованието може да функционира в рамките на политическа демокрация и при поява на „авторитарни култури“ това понятие губи смисъла си, както и изчезва свободата в учебния процес.

При осъществяване на разглежданата стратегия за промяна в различните образователни системи се разграничават няколко равнища на училищната автономия:

„Пълна (или относителна) автономия:

– Училището взема всички решения по предмета на този параметър до границите, поставени от националното законодателство и без външна намеса;

– Училището взема всички решения по предмета на този параметър в границите на предварително определена рамка, която е специфична за образователния сектор;

– Училището взема решенията, но след консултиране с образователните власти на местно, регионално или национално ниво. Висшестоящият орган може да издаде становище или препоръка, които не са задължителни за училището.

Ограничена автономия:

– Училището взема първоначалното решение със или без намесата на висшестоящия орган, но трябва да получи одобрение от страна на висшестоящия орган, който може да изиска ревизия на предложеното решение;

– Училището взема решение въз основа на съвкупност от опции, предварително зададени от висшестоящия орган. Ако училищата разполагат с тези опции, но в същото време имат свободата да вземат друго решение, то те не са ограничени в рамките на тези опции и може да се каже, че разполагат с пълна автономия.

Никаква автономия:

– Училището не може да взема никакви решения по предмета на този параметър, които не са в неговите правомощия. Решенията се вземат самостоятелно от страна на образователните власти, макар и след консултиране с училището в някакъв момент от хода на процедурата;

Делегирани правомощия:

Принципалът (местните власти) могат да делегират свои правомощия на училищата, при което ситуацията е различна в зависимост от принципала и местната власт“ (Автономия на училищата в Европа, 2007).

Като цяло основните характеристики на стратегията за училищна автономия могат да се сведат до следното:

- насочена е към промяна и модернизация на образованието;
- свързана е с децентрализацията, муниципализацията и приватизацията в образователните структури;
- осъществява се най-често отгоре, „като подарък от управляващите“ и почти никога не тръгва отдолу, от страна на местните власти и училището;
- предполага свобода, съуправление и самоуправление в училищната организация;
- „основните видове автономия са: педагогическа; административно-управленска; нормативна; организационна; кадрова; финансово-икономическа; във взаимодействие със социалната среда“ (Маджирова, 2001);
- свързана е с партиципативното управление в рамките на училището от страна на учители и родители, за което се създават и управленски органи, като училищни съвети или училищни комисии;
- насочена е към ефективното управление на публичните ресурси;
- дава свободата и гъвкавостта на училищата да правят нововъведения и да реагират бързо на местните потребности;
- изисква съблюдаване на определено равновесие между потребностите на обществото и интересите на училището;
- допринася за по-голяма ефективност във функционирането на училището, тъй като „тези, които работят в училището и участват в текущата му дейност, познават по-добре и имат по-голям управленски контрол върху потребностите на училището и следователно могат по-добре да вземат решения, които са продуктивни по отношение на резултатите от учебния процес и ефективното изразходване на средствата“ (Доклад на Световната банка, 2010);
- автономията в рамките на образователната система, включително на училищно ниво, означава самостоятелно управление по начертани от по-горните равнища правила (контрол, стандарти и др.).

Отчетност и осигуряване на качеството на училищното образование

Автономията, включително и училищната, никога не е абсолютна. В този

смисъл при управлението на националните системи за училищно образование се търси баланс между стратегията за училищна автономия и други две политики – тези на отчетността и оценяването. Счита се, че „политиките на трите А (от англ. Autonomy, Accountability, Assessment) са най-ефективни, когато са придружени от система от стимули и гъвкаво финансиране, в резултат на което се оказва положително въздействие върху резултатите от образованието“ (World Bank, 2010).

Изследванията показват, че отношенията на засилена отчетност, обективна оценка и изграждането на системи за осигуряване на качеството допринасят за повишаване качеството на училищното образование, като засилват участието на родителите и общността и определят ясни цели за системата. Наред с това органите на местното управление „налагат спазването на наредбите, за да гарантират, че училищата постигат очакваните резултати от обучението по разходно ефективен начин. Информацията за резултатите от обучението е изключително важна в условията на по-голяма автономия и наличие на изградени механизми за отчетност, защото те позволяват на правителството да оцени добавената стойност на образователния процес в училищата, да насърчи обществената дискусия на основата на резултатите и да осигури полезна обратна връзка с директорите и учителите при анализа на ефективността на реформите в бъдеще“ (Доклад на Световната банка, 2010).

Така в съвременното училищно образование качеството е едно от ключовите понятия. Това е така, защото:

- качеството е стратегическо направление за реформиране на съвременното училище;
- образованието е динамично променяща се система и затова качеството му се свързва с промените и развитието на системата;
- от такава гледна точка качеството е съвкупност от усилия, промени, развитие, което поддържа образованието в съответствие с потребностите, очакванията, мотивите, интересите.

Качеството на училищното образование се определя като:

- „свкупност от свойства на процеса и продукта или услугата, която дава определен статут на потребителя, бил той външен или вътрешен, като оценяването в този аспект се извършва от външни или вътрешни експерти;
- степен на функциониране и развитие на процесите и резултатите;
- достигане до определени образователни стандарти, като оценяването в този аспект се извършва чрез различни методи, прилагани в различни форми на оценяване;
- качество като планиране, проектиране и способността на организацията да се учи, развива и ефективно да достига целите си;
- ориентация към отговорност за промяна и перспектива в отговор на промяната на изискванията на потребителите“ (Радев, 2004).

Като се имат предвид тези характеристики, може да се обобщи, че качеството на образованието е динамично съответствие на резултатите от дейностите

на училището, с неговата мисия и неговите стратегически цели, които непрекъснато се променят в съответствие с потребностите, изискванията, интересите на учениците, родителите, обществото като цяло. Процесът на поддържане и развитие на качеството в училищната организация се осъществява благодарение на различните микрополитики и управленски действия, които предприема училищното ръководство. В този смисъл основните задачи в сферата на управление на качеството на ниво училище са:

- обединяване и координация на усилията на училищната общност и потребителите на образователни дейности и услуги за постигане на по-високи крайни резултати от труда на учениците;
- установяване на благоприятен социално-психически климат;
- приобщаване на училищната общност към социокултурните ценности на обществото и образователната система;
- управление посредством ценности и формиране на училищна култура.

Управлението на качеството на училищното обучение и образование е: „(1) реализация на управленските функции спрямо качеството на цели, процеси, резултати от обучението; (2) особен вид дейност за създаване, осигуряване, подобряване и контрол на качеството на цели, процеси и резултати (продукти) от обучението; (3) интеграция на задачи и ресурси за въздействие върху процеса на създаване, грижи, поддържане и прогресивно развитие на качеството на образование“ (Радев, 2010).

Управлението на качеството е насочено към основните елементи на качеството на образованието в училищната организация: качество на обучение, качество на управление, качество на персонала, качество на образователната среда, качество на образователния продукт, удовлетвореност на учители, ученици и външни потребители.

В рамките на съвременните образователни системи съществуват различни инструменти за осъществяване на стратегическия приоритет за отчетност и управление на качеството на училищното образование. Един от най-важните инструменти за управление на образователното качество на национално ниво е стандартизацията. Тя е „процес на унификация и регламентация (стандартът е резултат) на приемането и утвърждаването на решения и правила за повтарящи се ситуации и събития, чрез които се систематизират и структурират определени области. Така обект на стандартизацията са процеси, продукти и услуги. Стандартът като съдържание е основанието за сравнение и за създаване на оценъчни съждения или измерения. Стандартът е общоприетата единица за образец или равнище на достигане на нещо, в което иманентно е включена и нормата“ (Радев, 2004). Стандартизацията в образованието позволява да се формулират цели, чието постигане от образователните институции може да бъде измерено обективно и които дават възможност на образователната система да се развива планомерно, в съответствие с вътрешната си логика, социално-икономическите

реалности и обществените очаквания. Образователните стандарти се включват в различни законови и подзаконови нормативни документи, определящи образователното законодателство на дадена страна. Оттук достигането до определените образователни стандарти се разглежда като израз на качеството на съответната образователна система. През последните три десетилетия в почти всички водещи образователни системи, независимо от модела на тяхното управление, се приложи инструментът за стандартизация като израз на политиката за осигуряване на качество на училищното образование – САЩ, Англия, Скандинавските страни, страните от Централна и Източна Европа.

Друг инструмент за осъществяване на стратегията за отчетност и осигуряване на качеството на училищното образование е акредитацията на учебните заведения. Той е особено популярен в Северна Америка – САЩ и Канада. „Образователната акредитация е начин на осъществяване на процеса на осигуряване на качеството, при който услуги и операции на образователни институции или програми се оценяват от външен орган, за да се определи дали приетите стандарти са изпълнени. Ако стандартите са изпълнени, училището получава от оценяващата агенция статут на акредитирано учебно заведение“ (What Is Accreditation, 2010). В повечето страни акредитация на учебните заведения се провежда от правителствена организация (например Националният център за акредитация на училищното образование в Гърция и Агенцията в Румъния). В САЩ обаче „процесът на акредитация и осигуряване на качеството на образованието се осъществява от независими от правителството частни агенции“ (Baker, 1999). Такива частни агенции в рамките на основното и средното американското образование са: Международният съвет на комисиите за училищна акредитация (ICSAC); Националният съвет за акредитация на частните училища (NCPSA), Асоциацията на колежите и училищата от средните щати (MSA), Международната академия на образователна акредитация (MAAE) – организация, създадена да подпомага други страни да развият свои системи за акредитация на учебни заведения.

Следващият основен инструмент за реализиране на приоритета за отчетност и управление на качеството на училищното образование е създаване на национални системи за външно оценяване на образованието. На основата на външното оценяване се получава информация за състоянието на системата и отделните учебни заведения. Информацията основно е предназначена за органи, определящи политики и вземащи управленски решения, но също са насочва и към местната общност и родителите, които имат право да са информирани относно качеството на образованието в отделните учебни заведения. Важно условие е информацията от външното оценяване да позволява сравнение на промените в резултатите на всички ученици в отделните училища, а резултатите от различните години да са съпоставими. От тази гледна точка „националните изпити за външно оценяване са необходими, за да измерят напредъка и добавената стойност на образователния процес в училищата и да

дадат възможност на родителите и местните власти да търсят отговорност от училищните директори“ (World Bank, 2008).

Така външното оценяване се превръща във важен инструмент, чрез който на училищата, които не показват напредък, могат да се налагат финансови санкции. Дори ако в резултат на външното оценяване няма директни финансови санкции за несправящите се училища, могат да се предвидят механизми за осъществяване на родителски натиск, който да доведе до промени по отношение на управлението на учебните заведения (например САЩ). Важно условие за провеждане на политиките за отчетност и осигуряване на качеството на училищното образование е разширяване на участието на родителите и местната общност в процеса на вземане на стратегически решения по отношение на развитието на училищните организации.

Важен елемент от системите за външно оценяване на образованието са институциите на национално ниво (центрове, агенции, инспекторати, служби в министерствата на образованието), които са натоварени с функции по отношение осигуряване качеството на училищното образование. Международният опит показва, (Холандия, Англия и Нова Зеландия), че „за да бъдат ефективни в своята дейност, тези институции трябва да бъдат независими от организациите, които определят политиките в областта на образованието (министерства, департаменти, щатски съвети). Тази независимост ще им позволи да предоставят полезна и обективна информация за качеството на образованието и да повдигат въпроси, свързани с политиките, провеждани по отношение на училищата“ (World Bank, 2010 б). Наред с това, за да функционират успешно тези национални „агенции“, между тях и останалите институции на централно ниво, отговарящи за контрол и управление на качеството на образованието, трябва да има много добра координация. Така ще се гарантира, „че всяка институция се концентрира върху конкретна и ясно определена група от функции (например формулиране на политиките спрямо контрол) и че ще има относителна независимост между техните функции в ежедневната им работа“ (Доклад на Световната банка, 2010).

Така например институцията, която са занимава с осигуряване на качеството в образователната система на Англия, е Службата за стандарти в образованието и услугите за деца (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). Тази служба е „независим и безпристрастен орган, който докладва резултатите от своите проверки и изработените доклади директно на Парламента“ (Ofsted, 2010). Всяка седмица експертите извършват стотици проверки и регулярни посещения в училищата на територията на цяла Англия, като резултатите от тях се обобщават в „доклад за инспекцията“ и се публикуват на уебсайта на службата. По-конкретно Службата регулира и проверява:

- „педагогическите и социалните грижи за деца и ученици;
- училищата и колежаите, като следи за достигане на образователните стандарти;

- качеството на образованието в училище;
- степента, в която образованието отговаря на нуждите на обхвата на учениците в училище;
- качеството на лидерство и управление, включително и на финансовите ресурси;
- духовното, морално, социално и културно развитие на учениците;
- приноса на училището за благосъстоянието на учениците;
- първоначалната подготовка на учителите;
- образованието на възрастни;
- образованието и обучението в затворите;
- опазването и закрилата на детето“ (Office for Standards in Education, 2011).

Другият важен инструмент за осъществяване на стратегията за отчетност и осигуряване на качеството на училищното образование е създаването на системи за вътрешна оценка (самооценка) на качеството на образованието в съответната училищна организация. Счита се, че най-добро функциониране на процесите по осигуряване на качеството в дейността на училището се постига чрез подходящ баланс между вътрешно и външно оценяване. Според професор J. MacBeath от Университета в Кеймбридж „повечето от изследователите и администраторите, вземащи политически решения, определят като най-добър модел за осигуряване на качеството комбинацията от силна самооценка на училищната организация и строга външна подкрепа от страна на оценяващата институция“ (School Accountability, 2010).

В рамките на тези процеси се изграждат системи за самооценка на училищата като средство за подобряване на отчетността и по-добро управление на качеството. Училището изработва доклад-самооценка за дейността си. Тази самооценка е предназначена да съдейства на училищното ръководство за диагностика на проблеми и за вземане на решения за подобряване на едни или други дейности в училищната организация. Самооценката подпомага и дейността на оценяващите институции при инспекция на училището, тъй като те в този случай имат актуална информация относно дейността на учебното заведение. Акцентът върху самооценката на училището „представлява заявено намерение да се направят училищата по-отговорни за собствените си действия по осигуряване на качеството, като подобрят дейностите си по постигане на образователните стандарти“ (DfES and Ofsted, 2004). В този смисъл основните елементи на доклада-самооценка са:

- „описание на мисията и стратегическия план;
- организационни таблици;
- описание на курсовете и програмите;
- политика за набиране на служители;
- дипломиране на ученици и финансово изражение на наемането им на работа;

- доклади за персонала (завършено образование и трудов опит);
- удовлетвореност на персонала, ученици, учебна програма и работодатели;
- финансови и физически ресурси и др.

В доклада-самооценка показателите за качество са организирани в следните ключови области:

- учебна програма;
- постижения;
- учене и обучение;
- подкрепа за учениците;
- дух на обществото;
- ресурси;
- управление, лидерство и осигуряване на качество“ (DfES and Ofsted, 2004).

Заклучение

Реализирането на разгледаните стратегически приоритети в управлението на конкретни образователни системи зависи от традициите в областта на възпитанието и образованието, от реалностите, свързани с обществено-политическия живот и икономиката на дадената страна. В зависимост от степента на осъществяване на тези стратегии, в различните системи за училищно образование функционират по-централизирани или децентрализирани модели на управление. Търсенето и постигането на адекватни решения по отношение на по-нататъшното реализиране на разгледаните стратегии в рамките на нашата образователна система е важно условие за промяна на все още централизирания модел за управление на българското училище.

ЛИТЕРАТУРА

- Автономия на училищата в Европа. Политики и мерки* (2007). Eurydice, European commission, Brussels.
- Актуализирана стратегия за децентрализация (2006–2015)* (2007). Министерски съвет на Република България, С.
- Алборнос, Ор. (1991). Автономия и оценка на ефективността на висшето образование. – *Перспективи*, 2. р.258
- България: Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната автономия. Регион „Европа и Азия“* (2010). Доклад № 54890-БГ на Световната банка.
- Децентрализация на училищното образование в България (2009)*. Доклад, Институт „Отворено общество“, София.
- Зарецкая, С. (1992). *Государство и образование: опыт стран Запада*. Москва.
- Захариев, Б. (2009). Лошата и добрата децентрализация. – *Управление на средното образование*, 6, с.1

- Маджирова, К. (2001). *Автономия на училището*. София.
- Михова, М. (2009). Управление на училището в контекста на децентрализацията – *Педагогика*, 9 – 10.
- О приватизации образовательных учреждений и объектов системы образования (1994). – *Частная школа*, 3.
- Радев, Пл. (2004). *Мениджмънт на качеството на образованието в СОУ*. Пловдив, с.17–40
- Радев, Пл., Г. Цоков, Ал. Александрова и др. (2010). *Управление и развитие на училището*. РААБЕ, С., с. 287
- Цоков, Г. (1999). *Училищна администрация*. Шумен.
- Шенкър, Ал. (1995). Системата на ваучърите и частният мениджмънт: а къде останаха постиженията на учениците. – *Педагогика*, 4, с.79
- A New Relationship with Schools: Improving Performance through School Self-Evaluation*. (2004). DfES and Ofsted
- Baker, St. (1999). *The Quality School Improvement Process for Elementary and Middle Schools*. Decatur, GA: The Southern Association of Colleges and Schools.
- Bauman, P. (1996). *Governing Education: Public Sector Reform or Privatization*. London.
- Carnoy, M. (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? – *Comparative Education Review*. v. 42, n. 3, p 331.
- Chiew, J., N. Mandolang. (2001). *Literature Review on Decentralization: Strengthening Local Educational Policy and Planning Project. A Government of Indonesia*. USAID Project.
- Chitty, Cl. (1997). Privatisation and Marketisation. – *Oxford Review of Education*. v. 23, n 1, p 47.
- Fullan, M. (2004). *Systems Thinkers in Action: Moving Beyond the Standards Plateau*. DfES, pp25-27
- Hakim, S. (1994). *Privatizing Educational Choice. Plans and Experiences*. M.
- Husen, T., N. Postlewaite. (1989). *The international encyclopedia of education*, t.1, pp 481-483.
- Lieberman, M. (1989). *Privatization and educational choice*. M., pp 276-299
- Madsen, J. (1998). Private and Decentralized Public Schools: Do They Speak the Same Language? – *International Journal of Educational Reform*, v. 7, n 2.
- Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (2011). Ofsted, London.
- Who we are and what we do*. (2010). Ofsted, London.
- Parry, T. (1997) Decentralization and Privatization: Education Policy in Chile. – *Journal of Public Policy*, n. 1.

- Problems concerning education voucher proposals and issues related to choice.* (1990). Wash, p. 8-20
- Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, New York
- Ravitch, D. (2011). *Obama's Race to the Top Will Not Improve Education.* http://www.huffingtonpost.com/diane-ravitch/obamas-race-to-the-top-wi_b_666598.html
- School Accountability First Report of Session* (2010). Volume I 2009–10 The Children, Schools and Families Committee, London <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmchilsch/88/88i.pdf>
- What Is Accreditation?* (2010). Advanc ED, <http://www.advanc-ed.org/what-accreditation>
- World Bank. Social Sector Institutional Reform – Development Policy Loan Phase 3 (SIR DPL 3) (2008).* -Aide Memoire – Identification Mission. December 2-15, Washington DC: World Bank.
- World Bank. Implementation of Education Quality Assurance Reforms. Lessons for Chile from selected OECD systems and local reforms in other sectors* (2010). Washington DC: World Bank
- World Bank. Skills, not Diplomas – The Path for Education Reforms in the Europe and Central Asia Region (ECA).* (2010,6) Washington DC: World Bank

STRATEGIC PRIORITIES IN MANAGEMENT OF CONTEMPORARY SCHOOL EDUCATION

Abstract. In this research, we analyze the evolution of recent educational systems. Such change is coherent with several strategic priorities, based on the principles of organizational ideology. They are: democratization, decentralizations, privatization, school autonomy, accountability and quality management of education. The centralized administrative models survived differently in different types of school education, pending the success of these strategies. Therefore, searching and achieving suitable solutions regarding the ongoing completion of the aforementioned strategies within the Bulgarian educational system remains paramount for the transformation of persistently centralized administrative models in Bulgarian schools.

Prof. Dr. Galin Tzokov

✉ Plovdiv University
4000, Plovdiv
24, Tzar Asen Str.
e-mail: g_tzokov@abv.bg