



**ПЕДАГОГИЧЕСКИ
ФУНДАЦИЯ**

ТЕОРИЯ НА ВЪЗПИТАНИЕТО И ДИДАКТИКА

УПРАВЛЕНИЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ – ОТ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КЪМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ (1991–2011)

Маринела Михова

Управлението на училищното образование в България традиционно е силно централизирано. В разглеждания 20-годишен период се наблюдава тенденция към децентрализация. Причините са свързани с демократизацията на обществото и необходимостта от демократизиране на системата на образование чрез включване на всички субекти – директори, учители, ученици, родители – в процеса на вземане на решения.

Според публичноадминистративния подход децентрализацията е свързана с разпределението на правомощията между нивата на управление и всички, които участват в образованието – учители, ученици, местна власт. От тази гледна точка ние можем да разграничим два ключови елемента на децентрализацията, а именно – мястото, където се взема решението, и субектите, които правят това. За децентрализацията е характерно делегиране на правомощия за вземане на решения на по-ниски управленски нива (регионално, общинско, вътрешно) и включване на неадминистративни субекти в акта на вземане на решения. При планирането на управленски реформи в образованието, които имат за цел децентрализация на системата, е необходимо да се реализират промени в споменатите по-горе два съдържателни аспекта.

Колкото по-надолу в управленската йерархия се сведе вземането на решения, толкова е по-голяма вероятността тези решения да бъдат адекватни на потребностите на тези, които ще ги изпълняват. Активността

на участниците в образованието, при вземането на управленски решения, би стимулирала тяхната отговорност, а оттук ще последва и повишаване качеството на образователната услуга и респективно продукт.

От изключителна важност при реализирането на управленска реформа в образованието е тя да не се прави едностранчиво. Много е важно реформите да засегнат не само функциите на директорите, които са възприемани като административни субекти, но преди всичко да се разшири участието на неадминистративните субекти и особено на местната власт, учителите, учениците и родителите. В противен случай, ако децентрализацията се разбира само като делегиране на правомощия на по-ниските управленски нива, тогава е налице деконцентрация, която крие опасност от засилване влиянието на централната власт.

Целта на предложеното теоретично изследване е оценяване на управленските реформи през последните 20 години. Защо изборът пада върху управлението на образованието? Една от причините е връзката между управление на образованието и неговото качество. Защо през последните 20 години? Защото периодът е изключително наситен в политическо, социално и технологично отношение, което дава отражение върху социалната система образование и в частност върху нейното управление.

При оценяване характера (централизиран, децентрализиран) на управленските реформи в училищното образование ще използваме два критерия:

1. Делегиране на управленски правомощия на по-ниските управленско нива.
2. Включване на неадминистративни субекти в управлението на образованието.

Задачите на изследването са:

1. Да се направи периодизация на управленските реформи в училищното образование.
2. На основата на нормативните документи от последните 20 години да се оцени характерът на управление на училищното образование и се очертаят тенденциите му.
3. Да се обобщят някои ключови недостатъци на съществуващата система на управление на училищното образование.
4. Да се формулират и коментират предвидените в Концепцията за нов закон за училищно образование промени в управлението.

Периодизация на реформите в управлението на училищното образование в България

Какъв е пътят на реформите в управлението на училищното образование в България? Формално той може да бъде очертан с помощта на основните нормативни документи, които уреждат функционирането на системата на училищното образование, а именно – Закон за народната просвета (1991); Правилник за приложение на закона за народната просвета (1999), Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищна подготовка 2006–2015; Програма за развитие на образованието, науката и младежките политики в Република България (2009–2013 г.); Правилник за приложение на закона за народната просвета (2009). Техният анализ ни дава основание да очертаем следните етапи в развитието на управлението на училищното образование през последните 20 години:

- I етап от 1991 до 1998 г.
- II етап от 1998 до 2006 г.
- III етап 2006 г.
- IV етап след приемането на закона за училищното образование.

(концептуално)

Краят на първия период съответства на годината, в която се приема едно от най-съществените изменения и допълнения на Закона за народната просвета, което има отношение към управлението на училищното образование. Краят на втория период е 2006 г., когато Народното събрание одобрява Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищна подготовка, в която е заложена радикална образователна реформа. Трети и четвърти период са в процес на конкретизиране предвид на реалността в днешната образователна политика.

Управление на училищното образование в периода от 1991 до 1998

Съдържателният аспект в управлението на училищното образование през първия период ще бъде представен чрез анализа на **Закон за народната просвета (1991) и Правилник за прилагане на Закон за народната просвета (1992)**.

Приетият от Великото народно събрание Закон за народната просвета урежда управлението на училищното образование в глава пета.

Определени са нивата на управление – национално и вътрешно (виж схема 1), както и правомощията на управленските органи на всяко ниво. Органите на управление са съответно **Министерството на народната просвета**, като специализиран орган на Министерския съвет, директорът и педагогическият съвет. Не може да се говори за реални управленски правомощия на общините, защото техните отговорности са предимно от социално-битов характер – осигуряването на благоприятна и здравословна училищна среда, столово хранене, транспорт, стипендии и поддържане на материалната база и др. (чл. 36) (4).

И в двата посочени документа има много пропуски по отношението правата и отговорностите на органите на управление. Един от тях е, че не са формулирани конкретно функциите на Министерството на образованието и респективно на министъра. Само в чл. 35 от закона е посочено, че Министерството на народната просвета *упражнява контрол върху дейността* на всички видове и степени детски градини, училища и обслужващи звена.

Министерството взема пряко отношение при избора на директори на общински и държавни училища, детски градини и обслужващи звена. То обявява и провежда конкурсите за вакантните длъжности, определя изпитната комисия (в нея влизат представители на учителския колектив и общинския съвет), сключва и прекратява трудовите договори с директорите на общински и държавни училища¹ и обслужващи звена и на всеки пет години атестира назначените директори (Чл. 37) (4).

Този текст до голяма степен е достатъчен за определянето на управлението като централизирано.

Функциите на второто, вътрешно или институционално ниво на управление, реализиращо се от **директора и педагогическият съвет**, са формулирани в Правилника за приложение на закона – от член 108 до член 112 (8).

Според закона директорът организира, ръководи и отговаря за цялостната дейност на училището или детската градина (Чл. 108) (8). Следователно пряко отговорен за организацията и функционирането на училището или детската градина е директорът. В съдържателен аспект управленските му правомощия могат да се диференцират в няколко групи: представителни, контролни, финансови, административно-управленски,

¹ Кметът на общината по предложение на комисията сключва трудовите договори с директорите на детските градини.

санитарно-хигиенни. Новото в сравнение с правомощията на директора преди 1989 г. е в ал. 6 от член 108, а именно – „Сключва трудовите договори с помощник-директорите, учителите и служителите по реда на Кодекса на труда” (8). Следователно директорът поема отговорността на работодател и еднолично взема решение за подбора на учителите в ръководеното от него училище. За реални управленски правомощия можем да говорим и при вземането на някои решения във финансовата дейност на училището, а именно „разпореждане с бюджета и извънбюджетните постъпления” и „сключва договори с юридически и физически лица по предмета на дейност на детската градина и училището”. Тези много важни управленски права, заложили още през 1991 г., поставят началото на първите плахи стъпки към разчупване на силно централизираната училищна образователна система. Само това обаче не може да промени характера на управлението ѝ.

Педагогическият съвет е вторият субект на вътрешното управление. В състава му се включват всички учители, възпитатели и специалисти с педагогически функции и медицинското лице. Законът за народната просвета го определя като „специализиран орган на управление, който обсъжда и решава педагогически въпроси” (Чл. 38) (4). Този текст, в частта му „педагогически въпроси”, стеснява до голяма степен възможностите на учителите да се включат в решаването на по-широк кръг управленски проблеми. Учителите, независимо че са членове на педагогическия съвет, не могат да се възприемат като реални участници в управлението на училището.

Законът за народната просвета предвижда към всяко училище да бъде сформиран **Училищен съвет**. Той е определен като консултативен орган и дава възможност на всички, които са заинтересовани от дейността на училището – ученици, родители (представители на обществеността), да участват пряко или косвено (чрез представителство) при обсъждането на решения. Функциите му са формулирани в чл. 114 от Правилника за приложение на закона за народната просвета (1992), а именно – „Обсъжда отчети, проекти и други материали и прави предложения пред компетентните органи за решаване на всички проблеми, свързани с развитието и дейността на училището”. Посоченият текст показва липсата на реални управленски правомощия на Училищния съвет, с което участието на заинтересованите страни – учители, ученици, родители, общественост, на практика не може да демократизира училищното управление (8).

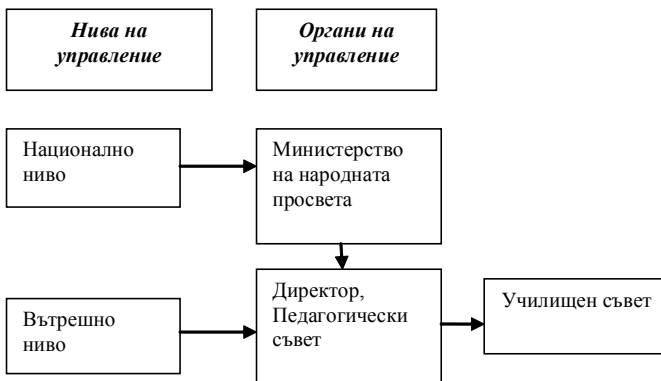


Схема 1. Нива и органи на управление според Закона за народната просвета (1991 г.)

Разпореденията в Закона за народната просвета от 1991 г. запазват силната централизация в управлението на училищното образование. Министерството на народната просвета не само реализира държавната образователна политика, но пряко, без посредници на регионално ниво, контролира дейността както на държавните, така и на общинските училища. Решенията в системата на училищното образование продължават да се вземат отгоре-надолу. Работодател на директорите, не само в държавните, но и в общинските училища е министърът на образованието. Независимо от факта, че управленските правомощия на директорите се разширяват в сравнение с тези от преди 1991 г., не се достига до съществена промяна в характера на управление на училищното образование.

Управление на училищното образование в периода от 1998 до 2006 г.

Разглежданият период включва прехода между XX и XXI век. Обективните реалности, променящи социалните, икономическите и политическите системи в световен план, не могат да не дадат отражение и върху системата на училищното образование. По отношение на училищното образование в България се отчита, че нормативната база е несъвършена, а необходимостта от промени води до актуализирането ѝ. През 1998 г. се приема **Закон за изменение и допълнение на Закона за народната просвета**. Той внася най-значимите промени в Закона от 1991 г., като изменя или допълва 31 члена от общо 49 члена на предишния

закон и повечето от допълнителните разпоредби. Законът е последван от нов **Правилник за прилагане на закона за народната просвета (1999)**.

Управлението на системата на училищното образование отново се регламентира в глава 5.

Според закона управлението на училищното образование се осъществява вече на три нива – **национално, регионално и вътрешно (институционално)**. В чл. 141 от Правилника са определени съответно органите на управление, а именно **Министерство на образованието и науката (Министерство на образованието)**, **инспекторатите по образование** на Министерството на образованието и науката и **директорите на детските градини и училищата и обслужващите звена** (виж схема 2) (9).

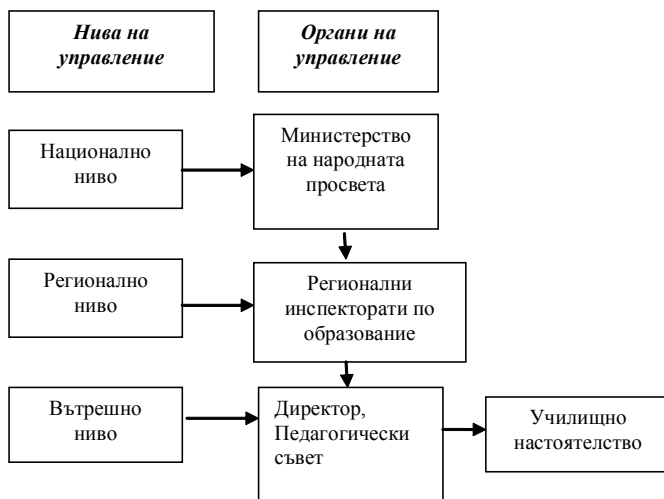


Схема 2. Нива и органи на управление според Закона за изменение и допълнение на Закона за народната просвета (1998 г.)

С този закон се въвежда допълнително ниво на управление Инспекторати по образование. Тяхното създаване съвпада с новото административно деление на страната от 1999 г., включващо 28 области².

В структурно отношение друго нововъведение е в помощните органи на вътрешното ниво, свързано с преименуване на училищните съвети

² От 1987 г. до 1999 г. България е била разделена на 9 области.

на училищни настоятелства и по-големите очаквания към този консултативен училищен орган.

В съдържателно и функционално отношение Законът от 1998 г. и последвалият го Правилник не само подробно регламентират, но и внасят корекции във функциите на отделните органи на управление. Промените, които се внасят, засягат централизирания характер на управлението. Без да го променят по същество, налице е един постепенен стремеж решенията, които се отнасят до преките участници в образованието – учители, ученици и родители – да се вземат по-близо до тях.

Изводът, че в България управлението е централизирано, се аргументира с функциите на **Министерството на образованието и науката**. Те са записани в чл. 142, 143, 144, 145 от Правилника, като някои от тях са:

- Министерството на образованието и науката участва във формирането на държавната образователна политика, а министърът ръководи, координира и контролира осъществяването ѝ за системата на народната просвета.

- Министерството на образованието и науката разработва държавните образователни изисквания; Министерството на образованието одобрява учебни планове, учебни програми, които имат статут на държавни документи и трябва да се спазват изцяло от училищата.

- Министърът на образованието и науката предлага проекти на нормативни актове и издава правилници, наредби, инструкции и заповеди, които се спазват от всички училища.

- Инспекторатите по образованието са органи на МОН за управление и контрол в системата на народната просвета на територията на съответните административни области, т.е. те не провеждат регионална политика, а тази, която се провежда от Министерството.

- Министърът на образованието и науката сключва и прекратява трудовите договори с началниците на регионалните инспекторати и експертите към РИО (9).

Органи на управление на второто (регионално) ниво на управление на училищното образование са **Инспекторатите по образование**. Устройството и функциите им са определени с „Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекторати по образованието”, обнародван в ДВ, бр. 61 от 08.07.2003.

Функциите на РИО са:

- Да осигуряват условия за функциониране и развитие на детски градини, училища и обслужващи звена на територията на съответната област.

- Да координират взаимодействието между институциите в системата на народната просвета, регионалните държавни институции, неправителствените организации и регионалните структури на социалните партньори.

- Да контролират прилагането и спазването на държавни образователни изисквания от държавните, общинските и частните детски градини и училища и от държавните и общинските обслужващи звена (Чл. 144 Правилник на ЗНП).

В чл. 8 от „Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекторати по образованието” детайлно са описани функциите на началника на РИО. Някои от по-съществените са:

- Планира, организира и контролира дейността на регионалния инспекторат по образованието.

- Провежда държавната политика в областта на образованието на територията на съответната област.

- Съдейства за осигуряване на условия за функциониране и развитие на детските градини, училищата и обслужващите звена на територията на областта.

- Координира взаимодействието между институциите в системата на народната просвета, териториалните органи на изпълнителната власт, органите на местното самоуправление, ръководствата на регионалните структури на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите и юридическите лица с нестопанска цел.

- Контролира спазването на държавните образователни изисквания в детски градини, училища и обслужващи звена.

- Организира и отговаря за дейностите по изпълнение на държавната политика, свързана с квалификацията на педагогическите кадри на територията на съответната област.

- Съгласува сведения за организацията на дейността на детските градини, училищата и обслужващите звена (списък-образец № 1, списък-образец № 1а и списък-образец № 2), които прилагат системата на делегираните бюджети, и контролира изпълнението му.

- Организира, координира и контролира провеждането на държавните зрелостни изпити.

- Организира, координира и контролира дейностите, свързани с насочване и интегриране на деца със специални образователни потребности.

- Предоставя на министъра на образованието и науката мотивирано становище по предложения за откриване, преобразуване и закриване на държавни детски градини, държавни и общински училища и обслужващи звена след извършване на проверка.

- Прави мотивирано предложение до министъра на образованието за възникване, изменение и прекратяване на трудовите правоотношения с директорите на държавните детски градини, училища и обслужващи звена.

- Прави мотивирано предложение до министъра на образованието за налагане на наказания на директорите на държавните детски градини, училища и обслужващи звена, а до кмета на общината – за директорите на общинските детски градини (10).

Инспекторатите по образование се разглеждат като присъствие на министерството на образованието на територията на всяка област и като такива изпълняват неговата политика. Създаването им обаче има и за цел да се създаде възможност да се вземат решения, които да са по-адекватни и да съответстват на особеностите на региона – на потребностите на тези, които живеят там.

На вътрешно (институционално) ниво органите на управление продължават да бъдат директорът и педагогическият съвет. В управленските правомощия на директора няма съществени изменения. С приемането на **Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план от 1999 г.** се разширяват правомощията на учителите, свързани с учебното съдържание. Педагогическият съвет е органът, който определя учебните дисциплини, които ще се включат като задължителноизбираеми и свободноизбираеми. Решенията се вземат на основата възможностите на училището и предпочитанията на учениците. Учителите са основен субект и при избора на учебници. Решенията се вземат на методически съвет, за да могат по-задълбочено и по-цялостно да се анализират одобрените от МОМН предложения.

Управлението на училищното образование в периода 1998–2006 г. се отличава с постепенен стремеж към децентрализация. По характер управлението може да се определи като умерено централизирано. Това, което отличава периода от предходния, е създаването на териториалните подразделения на Министерството на образованието – РИО, подробното регламентиране на държавните и общинските детски градини и училища и обслужващи звена, даването на допълнителни правомощия на учителите по отношение на учебното съдържание. Образователната ни система

остава затворена за широко гражданско участие. Гражданите не се чувстват съпричастни към образователните проблеми на регионите, защото нямат законови основания за упражняване на контрол. Децентрализацията на управлението продължава да има характеристиките на деконцентрация. Изводът произтича от слабото участие на неадминистративни субекти в акта на вземане на управленски решения.

Управление на училищното образование в периода от 2006 до 2011

Разглежданият период включва годината на приемане на България в Европейския съюз. Този исторически за страната ни акт е предшестван от сериозна подготовка, включително и в сферата на образованието. Обективните фактори, детерминиращи образователните реформи в повечето страни – глобализацията, прехода от индустриално към информационно общество, превръщането на знанието и информацията в генератор на икономиката, както и частните за страната причини, свързани с предстоящото членство в ЕС, са в основата на промените в образователната ни политика и ориентирането на образованието към нови цели, определени от Лисабонската стратегия:

- Повишаване на качеството и ефективността на системите за образование и обучение в ЕС.
- Осигуряване на достъп на всички граждани на ЕС до образование и обучение.
- Отваряне на образователната към другите световни системи.

За да е в унисон с европейската образователна политика, през 2006 г. Народното събрание гласува „Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищната подготовка (2006–2015)”. В този документ е заложена образователната реформа в България и можем да кажем, че той е от малкото, който последователно се реализира на практика.

По отношение на управлението Националната програма излиза с констатацията, че системата на училищното образование е свръхцентрализирана (оценката е малко преувеличена – моя бележка) и не се създават условия за регионална образователна политика, която да отчита „демографските, социално-икономическите и други характеристики на всеки регион, на отделната община”.

Това, което е предвидено в Програмата, е да се предприемат реформи, които да децентрализират системата. Министерството на образова-

нието да се освободи от вземането на „ежедневни решения“ и да запази само правомощията, свързани със случаите, „когато не е възможно или не е оправдано решението да бъде взето на друго ниво“ (7).

Предвижда се децентрализацията да се реализира в две посоки – децентрализация на правомощията и финансова децентрализация. В този контекст ще се променят функциите на отделните управленски нива.

Министерството ще реализира предимно контролно-регулативни функции, като запазва правото си да разработва държавните стандарти за качество на образованието и да упражнява контрол за тяхното спазване. Следствие от тези реформи е идеята РИО да изпълняват повече методическа дейност и контрол, отколкото да са ангажирани с решаването на административни проблеми. На вътрешно ниво се предвижда да се създадат такива форми, които да дадат възможност на родители и учители по-активно да се включат в управлението на училищата.

Според Националната програма децентрализацията ще се реализира като се предоставят *нови административни правомощия на местните власти*. Те ще имат възможност да участват активно при назначаването и освобождаването на директорите на училищата и вземат решения относно вида на училищната мрежа, в която вече ще бъдат включени както общообразователните училища, така и професионалните и специалните училища.

Условията, които следва да бъдат създадени, за да се реализира реформата в управлението на образованието по посока на децентрализирането са – въвеждане на финансова децентрализация и създаване на възможност за широк граждански контрол върху управленската дейност на училищата, чрез радикална промяна във функциите на училищните настоятелства и създаването на училищни съвети на широка обществена основа.

Специално внимание в Националната програма се отделя на промяната в статута на училищния директор. Предоставянето на нови и по-големи управленски правомощия поставя въпроса за квалификацията на директорите да реализират управленските си правомощия, както и необходимостта от създаването на механизми, които да контролират дейността им. Директорската длъжност ще бъде обвързана с мандатност и периодично атестиране, а за да се осигури обучението на директорите, ще се създаде на Национален институт за обучение на учители.

От краткия преглед на реформата в управлението на училищното образование, разработена в Националната програма, ясно се открояват намеренията на Министерството на образованието, а именно:

- Делегиране на административни правомощия на местните власти – участие на представители на местната власт в училищните съвети и настоятелства, назначаване на директори, определяне на неучебните дни.

- Освобождаване от финансова отговорност, чрез финансовата децентрализация и преминаване на държавните училища на общинско финансиране.

- Запазване контролната функция и съблюдаване стандартите за качество на образованието.

- Даване на по-големи възможности за граждански контрол върху управлението на училищата.

Какво от Националната програма в сферата на реформата в управлението на училищното образование е реализирано до момента и какво все още не е.

На първо място факт е финансовата децентрализация в системата на училищното образование. От 2008 г. със ЗДБРБ всички училища, а от 2009 г. и детските градини, преминават на Делегирани бюджети (ДБ). Този факт дава сериозно отражение върху разширяване на функциите и правомощията на директорите, а именно:

- Получават правомощията на второстепенен разпоредител на бюджетни кредити.

- Разпореждат се със средствата на училището.

- Определят индивидуалните възнаграждения, в границите на рамка, определена на централно ниво.

- Определят преподавателската натовареност.

- Определят броя на учениците в групи и паралелки.

- Самостоятелно определят числеността на персонала (2).

- Управляват отношенията с Министерството на образованието, училищното настоятелство, общините и родителите.

На второ място е създаването на Национален институт за обучение на директори, чиято цел е да „организира и провежда дейностите по обучение на директори и други лица в системата на училищното образование с цел подобряване на качеството и ефективността на управленския процес”. Обучението в института дава възможност на директорите за кратко време да получат базисни знания и компетенции, свързани с новите им роли на мениджъри на финансовия и човешкия ресурс в училищата. Разнообразието от действащи в института курсове осигурява на директорите постоянна учебна среда, където те могат перманентно да актуализират управленската си квалификация.

На трето място е предоставянето на административни правомощия на общините, свързани с оптимизиране на училищната мрежа. Общинските съвети, които най-добре познават потребностите на района, получават правото да откриват и закриват общински училища, като се съобразяват с целите на образованието, свързани с подобряване на качеството на образователната услуга и осигуряване на равен достъп до образование.

Внедряването на горепосочените управленски промени са съпроводени и с някои проблеми. Разширяването на правомощията на училищните директори не е съпроводено от механизъм, който да контролира дейността им. Нито общините, нито родителите имат тази възможност. На практика се получава следното противоречие, училищата са общинска собственост, по закон общините са отговорни за задължителното образование, но техните управленски правомощия са занижени в сравнение с тези на директорите и те нямат лостове, с които да упражняват контрол върху своята собственост и да реализират в максимална степен своята отговорност. И след политиката на децентрализация на училищното образование като че ли нивата на управление продължават да са три – национално, регионално и вътрешно.

Реализиране на децентрализационни мерки в училищното образование провокира напрежение между местните власти и регионалните инспекторати. Особено ярък пример в това отношение е неясният статут и роля на директора, който попада под двойна зависимост – на общината във финансово отношение и на регионалните инспекторати в професионално отношение.

Финансовата децентрализация, която, както казахме, е факт, не е съпроводена със създаването на възможност за широк граждански контрол върху управленската дейност на директора. Предвиденото в програмата създаване на училищни съвети на широка обществена основа остана само в рамките на пилотен проект³.

Иновативни моменти в управлението на училищното образование според Концепцията за нов училищен закон (2011)

„Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищна подготовка 2006–2015 г.“ вече не е основният ориентир на реформите в системата. На основата на вече реализираното до момента

³ През 2007 г. по проект на Министерство на образованието и науката към училищата в 10 общини се създават Училищни съвети, които имат за цел да засилят ролята на родителите и обществеността в училищното управление.

и като се отчитат новите реалности, след проведена широка почти едногодишна дискусия, на 22.03.2011 г. е публикувана **Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта на нов закон за предучилищното и училищното образование.**

Концепцията аргументира потребността от създаване на нов училищен закон и очертава състоянието на системата както по отношение на положителни тенденции и резултати, така и по отношение на проблеми и предизвикателства пред предучилищното и училищното образование. Подробно, детайлно и структурирано са представени иновативните моменти и подходи, които ще бъдат предмет на регулиране в новия закон. За целите на изследването ще бъдат разгледани само онези промени, които ще засегнат управлението на училищното образование.

Първата съществена промяна е в *нивата на управление*. Ако до момента съществуват три нива на управление на училищното образование – национално, регионално и вътрешно – и четири нива на предучилищното образование – национално, регионално, общинско и вътрешно, то с новия закон се предвиждат четири нива на управление и на училищното образование (Виж схема 3). Изводът е следствие от предвидените нови функции на общините в сферата на училищното образование.

Втората промяна, която се оценява като „приоритет по отношение на децентрализацията”, е преразпределението на правомощията за вземане на решения или изменения във *функциите на управленските нива*. С цел свалянето на решаването на проблемите до ниво най-близо до възникването им и изпълнението им се редуцират до две функциите на националните институции. Първата – свързана с формирането на националната образователна политика, а втората – с контрола върху нейното спазване. Изрично е подчертано, че се ограничават централизираните разрешения и съгласувания.

Значително се разширяват правомощията на общините. В унисон с децентрализацията на училищното образование местните власти получават законова основа за повече отговорности и възможности за вземане на решения. За първи път функциите на общините не са само в сферата социално-битовите въпроси на училищата. Общините ще бъдат отговорни за прилагането на националната политика в областта на образованието и ще отговарят за нейното изпълнение в рамките на общината. Те ще притежават известна финансова свобода, която се изразява в контрол над изразходването на средствата и насочването на ресурси към решаването на специфични местни образователни проблеми. Местните власти ще имат отношение и конкретно към управлението на училищата и детските

градини, чрез участието им в избора и атестирането на директори и чрез представителството им в Обществения съвет на училищата. Лицето, което ще реализира това представителство, ще бъде посочено от кмета. Разширяването на правомощията на общините е едно от решенията за преодоляване на съществуващата деконцентрация на власт и постепенно преминаване към по-съвършените нива на децентрализацията.

Третата промяна е по отношение на *вътрешното управление*. Предвижда се въвеждане на система на атестиране на директорите на училищата и детските градини на всеки четири години и разширяване на контрола върху дейността му. В атестирането ще участва Общественият съвет на училището, като окончателната оценка се оформя от началника на Регионалното управление на образованието⁴.

Много сериозно внимание в концепцията се отделя на новоназначените директори. За тях се планира задължително обучение, осигурено от МОМН и атестиране веднага след първата година. Въвежда се ролята на директор-наставник, който в продължение на една година наблюдава, помага и оценява новоназначения директор.

Предвидените нововъведения по отношение на директорите ще осигурят възможност за формиране на управленски знания и компетенции не само на основата на практиката, а и на специализираното обучение. И още – ще засилят контрола върху дейността им – една слабост, която трябва да бъде преодоляна.

Четвъртата промяна предвижда изграждане на *Обществен съвет* към всички училища и детски градини. В състава му ще има представителство на родителите, общината, учителите, учениците и регионалното управление на образованието. Тази организационна форма на гражданско управление ще бъде разграничена от училищните настоятелства, които ще продължат да съществуват. Правата на Обществения съвет ще бъдат:

- Да утвърждава предложената от ПС стратегия за развитие на образователната институция и отчета за нейното изпълнение.

- Да одобрява и връща със становище разпределението на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи на образователната институция, както и отчета за изпълнението му.

- Да участва в атестацията на директора.

- Въз основа на резултатите от училищната самооценка, външното оценяване и инспектирането на училището да предлага политики и мерки за подобряване на качеството(б).

⁴ Новото наименование на Регионалните инспекторати по образование.

Изграждането на *Обществен съвет* е нововъведение в управлението на училищата, което ще ангажира в по-голяма степен родителите и местните власти с проблемите на училището. Те ще бъдат възприемани като „равноправни партньори на детската градина и училището в процеса на образование и възпитание на децата и учениците”(6). Правото му да приема разпределението на бюджета и отчета за неговото изпълнение, както и участието в атестацията на директора ще засили гражданския контрол върху вътрешното управление.

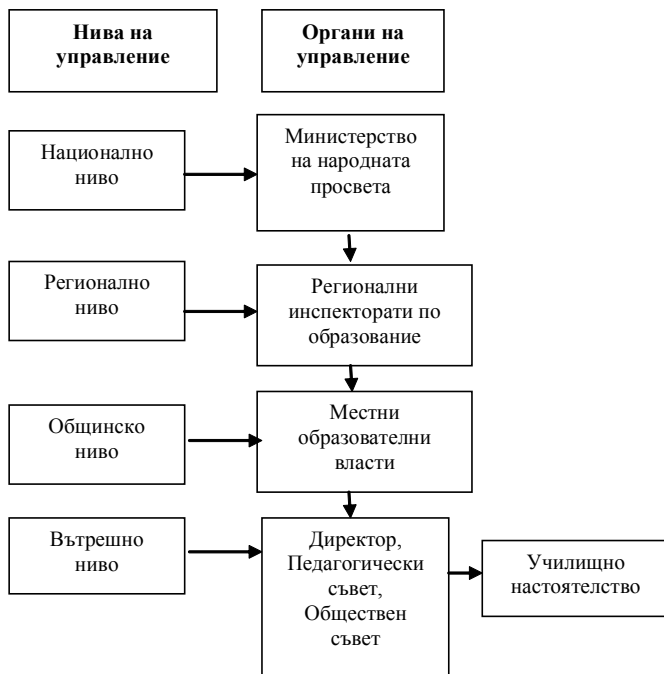


Схема 3. Нива и органи на управление според Концепцията за закон за училищното образование (2011)

Изводи:

1. Законът за народната просвета от 1991 г. запазва силната централизация в управлението на училищното образование.
2. Управлението на училищното образование в периода 1998–2006 г. се отличава с постепенен стремеж към децентрализация. По характер управлението може да се определи като умерено централизирано.

Участието на неадминистративни субекти в управлението на училищното образование е изключително слабо, което поддържа характера на децентрализацията като деконцентрация.

3. „Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищната подготовка 2006–2015” предвижда първите по-съществени промени по отношение на децентрализиране на управлението на училищното образование.

4. На практика до 2011 г. лисва реална децентрализация. Постигнатото е само в сферата на финансовата децентрализация.

5. Като най-голям недостатък на съществуващото управление на училищното образование се отчита липсата на конкретни възможности за участие на неадминистративни субекти – родители, учители, ученици, местни образователни власти и неправителствени организации.

6. Сериозно основание за промяна в управлението е необходимостта от законови форми на граждански контрол върху управленската дейност на директорите.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. България: Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната автономия. Доклад на световната банка, 2010 – http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/Bulgaria_School_Autonomy_Reforms_FINAL_BUL_for_web.pdf

2. Децентрализация на училищното образование в България – доклад на Институт Отворено общество, 2009 <http://self.government.bg/decentralization/?id=314&ssid=8&cid=9>

3. Закон за изменение и допълнение на закона за народната просвета (1998).

4. Закон за народната просвета (1991).

5. Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план от 1999 г.

6. Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта на нов закон за предучилищното и училищното образование (март, 2011).

7. Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищната подготовка (2006–2015).

8. Правилник за прилагане на Закон за народната просвета (1992).

9. Правилник за прилагане на Закона за народната просвета (1999).

10. Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекторати по образованието”, обнародван в ДВ, бр. 61 от 08.07.2003.

УПРАВЛЕНИЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ –
ОТ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КЪМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ (1991–2011)

МАРИНЕЛА МИХОВА

Резюме

Теоретичното изследване се фокусира върху управлението на училищното образование в България през последните 20 години. На основата на нормативните документи – закони, правилници, програми, стратегии – авторът обособява четири етапа и прави изводи относно настоящите и бъдещите промени в управлението на училищното образование.

BULGARIAN SCHOOL MANAGEMENT – FROM CENTRALIZATION
TO DECENTRALIZATION (1991–2011)

MARINELA MIHOVA

Summary

The research focuses on Bulgarian school management during the last 20 years. On the base of legal documents analysis – laws programme, and conception – the author divides the period into four phases and makes some conclusions about the current and future management changes.