

The Teacher and the Teaching Profession
Учителят и учителската професия



АВТОНОМИЯТА КАТО ПРИНЦИП ЗА ОРГАНИЗАЦИОННА ИДЕОЛОГИЯ В РАЗЛИЧНИТЕ УПРАВЛЕНСКИ ШКОЛИ

Ваня Кастрева-Монова

Министерство на образованието и науката

Резюме. Успехът на образователния мениджмънт е корелативно свързан с училищната автономия. Тя се разглежда като стратегия за промяна и модернизация на образованието, свързана е с децентрализацията, муниципализацията и приватизацията в образователните структури; предполага свобода, съуправление и самоуправление в училищната организация; изисква и съблюдаване на определено равновесие между потребностите на обществото и интересите на училището; свързана е с партиципативното управление в рамките на училището от страна на учители и родители.

Теориите за управлението на училищното образование неизменно се свързват с основните теории на управлението и мениджмънта, което рефлектира и върху теорията за управление на образованието.

Глобалните аспекти на образованието неминуемо задават необходимост от значителни промени на образователните системи. В този контекст се разглежда и училищната автономия. За нея няма традиции нито в централизираните, нито във федералния тип държави (с много малки изключения), като тази тенденция и тези особености се наблюдават и вече все по-задълбочено се изследват в Европейския съюз.

Keywords: global aspects of education, educational management, school autonomy, school management, modern education, reform school autonomy

Модерното образование, което осъществяват училищата в Европа, е насочено към главната задача за всички страни членки на ЕС – да създава граждани на бъдещето. Този процес се осъществява чрез оптимизация на училищната мрежа, чрез стимулиране на нейното функциониране, както и чрез редица мерки (целенасочени и аргументирани – особено след приемането на Стратегията от Лисабон на 11 декември 2007 г.). Комплексните научни проучвания на процеса на модернизиране на образователните процеси и системи в Европа показват, че реформите в образованието в последните години си проправят път, набират сила, ангажирайки политиките и държавите членки.

Проведени са редица реформи, широк кръг политики са насочени към същността на образователните реформи. Голяма част от тях са в конкретна връзка с учи-

личната автономия. Спецификата на училищната автономия се характеризира със сериозни политически разлики в определението на степента и типа автономия, които се допускат в отделните държави. Училищата в Европа не се подчиняват на едни и същи правила по отношение на своите задължения, а възлаганите им отговорности са различни по обхват във всяка отделна държава. Всички процеси в училищното образование, регистрирани още от началото на 80-те години на XX век, търсят баланса между основните принципи на централизация, децентрализация, училищна автономия, муниципализация, приватизация.

Теориите за управлението на училищното образование неизменно се свързват с основните теории на управлението и мениджмънта. Няма единна теория за школите в управлението, което респективно рефлектира и върху теорията за управление на образованието. В теорията на научния мениджмънт съществуват много школи, но три от тях се определят за основни: *класическата, бихейвиористката и количествената*.

В последните години възниква и един нов подход в управлението – **ситуационният подход (непризнат все още като официална школа)**. Ситуационният подход не проповядва само един най-добър начин на управление, а предпочита да се набляга на *гъвкавостта, адаптивността, оцеляването*. Този подход е един от най-ефективно приложимите в образователния мениджмънт.

Успехът на образователния мениджмънт е корелативно свързан с училищната автономия. Тя се разглежда като стратегия за промяна и модернизация на образованието, свързана е с децентрализацията, муниципализацията и приватизацията в образователните структури; предполага свобода, съуправление и самоуправление в училищната организация; изисква и съблюдаване на определено равновесие между потребностите на обществото и интересите на училището; свързана е с партиципативното управление в рамките на училището от страна на учители и родители.

Междукултурните отношения (до голяма степен) въздействат върху образованието на всяка страна и го видоизменят. Големият компаративист William D. Halls изтъква виждането си, че: „културните и образователните черти са обединени и действат реципрочно една на друга“, и това, което подкрепя твърдението му, е свързано с виждането, че образованието на една държава е основният структуроопределящ елемент на културата на държавата. Когато става въпрос за културата, в контекста на глобализацията, винаги се има предвид междукултурното взаимодействие, т.е. образованието се разглежда като елемент на културата, може да се променя чрез глобализационните процеси.

Според цитираните автори в настоящето може да се говори тогава, когато акцентът пада върху: „разпространението на западния начин на живот. В тази връзка, поетапното приемане на държавите от бившия социалистически блок в Европейския съюз като пълноправни страни членки е пряко доказателство за стремежите и усилията им към пълноценно приобщаване и осъществяване на вече

поставените от организацията глобални цели в дългосрочен план. „В началото на деветдесетте години страните членки на Европейската общност регламентират общата си образователна дейност¹⁾ чрез т. нар. „Зелена книга на европейските измерения на образованието“ (29 септември, 1993, Брюксел). Освен приемането на международни образователни цели, които трябва да изпълняват ролята на пътеводител, с оглед изпълнението на националните образователни стратегии усилията са насочени и към „обща стратегически насоки на развитие“.

Глобалните аспекти на образованието неминуемо задават необходимост от значителни промени на образователните системи на държавите. В този контекст се разглежда и училищната автономия. Училищната автономия няма традиции нито в централизираните, нито във федералния тип държави (с много малки изключения), като тази тенденция и тези особености се наблюдават и вече все по-задълбочено изследват в държавите от Европейския съюз. Този тип управление на училищата се прилага още от 80-те години на миналия век в ограничен брой европейски страни. Училищната автономия получава по-широко разпространение основно през 90-те години на ХХ век. Тази тенденция продължава и в момента, когато нови държави се ориентират към този тип училищно управление. Две са държавите, които изпъкват със силно развитите си традиции на училищна автономия – това са Белгия и Холандия.

През 90-те години на ХХ век политиката на училищна автономия получава широко разпространение. Всички Скандинавски страни (в момента) прилагат политика на децентрализация, съчетана с училищна автономия. Като резултат от политически консенсус през 1993 година Австрия започва първата си реформа за училищна автономия. Разпадането на бившия Съветски съюз е сигнал за Чехия, Унгария, Полша, Словакия, както и за Прибалтийските републики, да приложат този метод на училищно управление. През 1993 година – още преди политическите процеси на разширяваща се независимост от 1999 година, държавният секретар на Шотландия взема решение за ускорена децентрализация, започнала в рамките на британската реформа чрез въвеждане на модел за училищно управление, който все още функционира: *децентрализирана училищна система*. Няколко години по-късно, след труден парламентарен дебат, продължил години наред, през 1997 година Италия също въвежда политика на училищна автономия.

Много европейски страни започват да обсъждат възможността за въвеждане на училищна автономия в началото на последното десетилетие. Такъв е случаят с Република Германия, която от 2004 година насам осъществява пилотни проекти в няколко провинции. Републиките Литва, Люксембург и Румъния се ориентират към същия процес през 2003, 2004 и 2006 година. Училищата в Република България получават известна самостоятелност по отношение на финансовото управление, като част от процеса на децентрализация, в който се дават широки правомощия и на общините. Лихтенщайн например планира и развитието на средни училища с определен профил, което да започва от учебната 2008/09 г.

Новото хилядолетие поставя началото на втори кръг от реформи за училищна автономия. В Испания например новият Закон за образованието от 2006 година, който в момента е в сила, акцентира върху принципа на автономност на училищата по отношение на планирането, управлението и организацията.

През 2006 година Латвия също приема нови разпоредби, свързани със средното училище, които целят да се ограничи външният контрол върху училищата. В Португалия са въведени принципите на училищната автономия, с указ – Закон No 115-A, според който поетапно, до 2006 година, тези принципи трябва да бъдат възприети от всички училища, след което започва прилагането на нови, по-конкретни политики.

По аналогичен начин и правителството на Шотландия издава заповед, с която кани училищата да се възползват от свободата на преподаване и да въведат нови дисциплини за професионално обучение. Френското правителство обмисля разширяване на училищната автономия, за да оздрави мерките, предприети през 80-те години на миналия век. В повечето страни тези нови мерки са продиктувани от тревогата, че първият тласък на реформите затихва поради съпротиви на местно ниво, което е сериозна пречка пред нововъведенията.

Движението към училищна автономия се развива постепенно, в продължение на три десетилетия, а реформите, свързани с него, се отразяват върху широк спектър от теоретични школи, които се различават помежду си.

Съществува убеждението, че училищната автономия се свързва с няколко теоретични школи, които според момента на своята поява и лансиране формират в по-голяма или по-малка степен мерките за нейното въвеждане. Исторически погледнато, а най-отчетливо това се вижда в Белгия и Холандия, училищната автономия се развива като следствие от свободата на преподаване, а легитимирането ѝ става с философски и религиозни аргументи. През XIX в. (и по-голямата част от XX в.) това се случва предимно на основа на вярването, че училищната автономия е даденост, която не се подлага на критичен анализ.

През 80-те години на миналия век се полага началото на една нова тенденция. Училищната автономия се свързва с политическата кауза на **демократичното участие** и се поставя акцент върху необходимостта училищата да се отворят към местните общности. В Испания Конституцията налага въвеждане на училищна автономия като средство за постигане на демократично участие. Според основния закон на държавата в органите за управление на училището трябва да бъдат представени всички сектори на образователната общност. През същия период (краят на 80-те години) и Португалия вижда възможности за промяна и пристъпва към широко консултиране на училищната автономия, а инициатор на процеса е Комисията за образователна реформа.

Едно задълбочено изследване на концепцията води до твърдо разграничение между училищната автономия, като управленски политики, и училищната автономия, като оперативно управление на образователните процеси. Освен това се

разгръща и дискусия около управленските органи (в условията на училищните свободи): анализира се казусът дали на тях да се гледа като на политически фактори, широко отворени към представителство на родителите и общността, или като на фактори на оперативното управление, в което участват само хора от самото училище. Под въпрос се поставя и мажоритарното участие на учителите в процеса на вземане на решения, както и на широките им правомощия.

Ако през 90-те години на миналия век се обсъжда отварянето на системата и свободата за участие на местни хора в образованието, то в тази дискусия се поставя вече настоятелно и още един въпрос – за ефективното управление на публичните ресурси.

Съществуват пет основни възгледа: поставяне на клиента в центъра на държавните дейности, което променя манталитета на работещите в публичния сектор; децентрализиране на отговорностите до нивото, където се осъществява дейността; изискване към държавните/общински служители да се отчитат пред местните общности; акцентирание върху качеството на услугите и ефективността на публичните институции; и накрая – замяна на традиционните контролни процедури с оценка на резултатите.

Децентрализирането на отговорностите до нивото на местните общности е обвързано с училищната автономия, за да се повиши ефективността на училищното управление – приема се аксиоматично фактът, че решенията, вземани на най-ниското оперативно ниво, ще гарантират най-добро използване на публичните ресурси. Тази дуалистична теория е двигател на реформите, които протичат по това време в Чехия, Полша, Словакия и Прибалтийските републики, където разпадането на високоцентрализираните системи от близкото минало дава възможност за приемане на нови правила в сферата на публичното управление. Скандинавските страни също обвързват училищната автономия с процеса на политическа децентрализация, в който органите на местно управление стават основни играчи в управлението на училищата. Училищната автономия става част от една обща законова рамка за децентрализация на управлението – като две части на едно цяло, тъй като местните власти, натоварени с нови отговорности, могат, на свой ред, да делегират права на училищата, за които отговарят.

Визията за училищна автономия бележи незначително развитие през последното десетилетие поради факта, че прехвърлянето на нови отговорности към училищата вече не е част от по-глобален процес на политическо и административно структурно обновление. В повечето страни училищната автономия се разглежда като инструмент за повишаване качеството на образование. Независимо дали става въпрос за страна, където се рестартира процес, започнат в миналото – като България, Чехия или Португалия, или за страна, която прави първите си стъпки по пътя към училищна автономия – като Германия, Люксембург или Румъния, акцентът пада върху отговорностите, които подлежат на де-

легиране. Особено внимание се отделя на педагогическата автономност, която изглежда сякаш по-пряко свързана с по-добрите постижения на училището.

През предишните десетилетия – с изключение на някои Скандинавски страни и изолирани пилотни проекти, училищната автономия се прилага без преходни периоди или без специално тестване. В последните години се наблюдава повече прагматизъм и прилагане на експерименталния подход. Повечето германски провинции (от 2004 година насам) осъществяват пилотни проекти под стриктно наблюдение и анализ, за да се получи задълбочено разбиране в хода на самата работа (по подобен начин чешката реформа за автономия в образованието, която изисква от училищата сами да разработят образователните си планове за 2006 година, започва през 2004 година с пилотиране в 14 училища за образователно ниво 1 и 2 по ISCED; Люксембург също прилага пилотна схема със силен педагогически акцент в образователните институции на ниво 2 по ISCED от 2004 година).

Новата политика по договаряне в Португалия се тества в 24 училища, подбрани сред съвкупност от доброволно заявили се учебни заведения, преминали през процес на самооценка. Затова и автономията се развива постепенно, в няколко сфери: преподаване (включително и образователни програми), човешки ресурси, социални услуги и управление на собствеността и финансите. Румъния следва този път от 2006, тествайки новата си система на автономност, въведена в 50 училища от образователни нива 1 и 2 по ISCED. През 2006/07 г. Словения въвежда пробна гъвкавост на учебния хорариум (училищата имат право да решават как да разпределят общия брой учебни часове между различните дисциплини и как да организират интердисциплинарни дейности, работа по проекти и пр.).

В първия случай новите отговорности се вменяват на училищата *чрез общи разпоредби, които покриват широк спектър от елементи на училищната система* и най-често училищната автономия не е основен приоритет в тях. Затова в Испания различните общи образователни закони и разпоредби, приемани в контекста на прогресивната децентрализация, признават правото на автономните общности да регулират и автономията на училищата, въпреки че те също залагат на една обща рамка, която води до сравнително хомогенна структура на национално ниво.

В други случаи се създават: *правила за училищна автономия чрез специални разпоредби за целта*. Такъв е примерът на Люксембург, където е прието специално законодателство със закон от 25 юни 2004 година относно управлението на средните общообразователни и професионални училища, като по този начин се проправя път за изпълнение на експериментални проекти за училищна автономия.

Третият вариант се среща изключително рядко: дефинирането на училищната автономия в някои страни се основава на по-гъвкави *административни норми*, приемани от органите на изпълнителната власт. Те по своята същност са по-адаптивни. Например този подход е възприет в някои от германските провинции, където процесът протича в рамките на проект, наречен „Автономия на училищата и управление на образованието през учебната 2006/07 година“,

или в Бавария, където е въведена схема на „делегирано лидерство“ като част от административен проект, наречен „Пилотен проект Модус F“.

В някои страни представителите на училищния персонал участват само в консултации по планираните реформи. В Естония например синдикатът на училищните директори е въвличен в процеса на изработване на модела за училищна автономия, а предложения по-късно са интегрирани в общата рамка на реформите. В България Синдикатът на Съюза на работодателите в системата на средното образование участва в консултативен процес във връзка с въвеждане на училищна автономия. Този процес протича във времето, когато се реформира системата на образователно ниво 2 по ISCED. Във всички останали страни училищата са поканени да участват при разработването на практическите начини за въвеждане на училищна автономия. В Люксембург министерството на образованието води преговори с всяко отделно училище, преди да бъдат делегирани отговорностите към него. Италия например организира по-широк мащабен процес на консултиране с училищата, преди да се подготвят указите за влизане в сила на Закона за училищната автономия.

Десетилетията на реформи в образователната система непрестанно поставят на първо място – като ключов въпрос за успех в образователните реформи, автономията на училищната система. В повечето европейски държави мерките за въвеждане на училищна автономия се съдържат в националното законодателство, което ги налага на всички училища. За да се гарантира свобода на преподаването, укрепването на местната училищна демокрация и да се завърши процесът на децентрализация, автономията на училищата трябва да се превърне в инструмент за постигане на основните образователни цели, като се постигне повече свобода за училищата и учителите, за да се подобри качеството на образованието.

ЛИТЕРАТУРА

- Бижков, Г., Попов, Н. (1999). *Сравнително образование*. София: Св. Климент Охридски.
- Ериксен, Т., Нилсен, Ф. (2006). *История на антропологията*. София: Арго пбблишинг.
- Крейпо, Р. (2000). *Културна антропология*. София: Лик.
- Попов., Н., Бижков, Г. (1997). *Образователни системи в Европа*. София: Св. Климент Охридски.
- Цоков, Г. (2011). *Политики по отношение на училищното образование*. Пловдив: Европа.
- Тейлър, Фр. (1989). *Научното управление*. София: Профиздат.
- Watson, K. (Eds.). (2001). *Doing comparative education research: issues and problems*. OXFORD: Symposium books.

REFERENCES

- Bizhkov, G., Popov, N. (1999). *Sravnitelno obrazovane*. Sofiya: Sv. Kliment Ohridski.
- Eriksen, T., Nilsen, F. (2006). *Istoriya na antropologiyata*. Sofiya: Argo publishing.
- Креypo, R. (2000). *Kulturna antropologiya*. Sofiya: Lik.
- Popov., N., Bizhkov, G. (1997). *Obrazovatelni sistemi v Evropa*. Sofiya: Sv. Kliment Ohridski.
- Tsokov, G. (2011). *Politiki po otnoshenie na uchilishtnoto obrazovanie*. Plovdiv: Evropa.
- Teylar, Fr. (1989). *Nauchnoto upravlenie*. Sofiya: Profizdat.
- Watson, K. (Eds.). (2001). *Doing comparative education research: issues and problems*. OXFORD: Symposium books.

AUTONOMY AS A PRINCIPLE OF ORGANIZATIONAL IDEOLOGY IN VARIOUS SCHOOLS OF MANAGEMENT

Abstract. The success of educational management is correlated to school's autonomy. It is explicated as a strategy of change and modernization of education, related to decentralization, municipalization and privatization in educational structures; it presupposes freedom, self-governing in the educational organization; it requires also the observance of certain balance between society's need and school's interests; it is associated to the participative governing in the school by teachers and parents.

The theories of school education's governing are associated with the main theories of governing and management, which also reflects on the theory of education's governing itself.

The global aspects of education inevitably presuppose the needs of major changes in educational systems. In this context the school autonomy is researched. It has no traditions either in centralization, or in the federal countries (with just few exceptions), as well as this tendency and features are already thoroughly researched in the European Union.

✉ **Mrs. Vanya Kastreva-Monova**
Ministry of Education
Sofia, Bulgaria
E-mail: v.kastreva@gmail.com