

УПРАВЛЕНИЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Тенденции и системи

© Маринела Михова – автор, 2011
© АСТАРТА – графично оформление, 2011

ISBN 978-954-350-125-0

Маринела Михова

УПРАВЛЕНИЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Тенденции и системи



АСТАРТА
Пловдив
2011

Съдържание

Предговор	7
ПЪРВА ЧАСТ. Теоретични аспекти на децентрализацията	9
1. Децентрализацията – същност, нива, модел за измерване	9
2. Училищно базирано управление – същност, особености и предимства	25
3. Децентрализация на училищното образование в страните от Европейския съюз	48
ВТОРА ЧАСТ. Управление на училищното образование в България в периода 1991–2011 г.	60
Периодизация на реформите в управлението на училищното образование в България	61
Управление на училищното образование в периода от 1991 до 1998 г.	62
Управление на училищното образование в периода от 1998 до 2006 г.	66
Управление на училищното образование в периода след 2006 г.	71
Иновативни моменти в управлението на училищното образование според Концепцията за нов училищен закон (2011 г.)	76
ТРЕТА ЧАСТ. Системи на управление на училищното образование в Европейския съюз	81
1. Страни с централизирано управление на училищното образование	83
1.1. Страни с умерена централизация	83
Румъния	83
Португалия	89
Латвия	95
Литва	101
Естония	106
Малта	111

Словения	115
Франция	119
Италия	126
Ирландия	132
България	135
1.2. Страни със силна централизация	143
Гърция	143
Кипър	147
2. Страни с децентрализирани системи на управление на училищното образование	151
2.1. Страни с продължаваща/пропорционална децентрализация	151
Германия	157
Полша	162
Холандия	169
Дания	172
Финландия	177
Словакия	181
Чехия	187
2.2. Страни с прекъснатата децентрализация	196
Австрия	196
Испания	199
Унгария	207
2.3. Страни с пълна децентрализация	211
Великобритания	211
Люксембург	222
Швеция	222
ИЗВОДИ	226
КРАТЪК РЕЧНИК	230
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	233

Предговор

Настоящата книга има за цел да представи някои теоретични аспекти на децентрализацията на образованието и да ги приложи към класификацията, описанието и анализа на системите на управление на училищното образование в страните от Европейския съюз.

За да се реализира целта, се поставиха следните задачи:

1. да се изяснят теоретичните аспекти на децентрализацията на училищното образование;
2. да се разработи модел за оценка характера на управление на училищното образование;
3. да се анализира управлението на училищното образование в България през призмата на образователните реформи;
4. да се представи съвременното състояние на системите на управление на училищното образование в страните от Европейския съюз.

Книгата съдържа пет основни структурни единици – три части, изводи и кратък речник.

В Първа част *„Теоретични аспекти на децентрализацията“* са представени основни проблеми на децентрализацията на управлението на образованието. Изследователският интерес е насочен към децентрализацията, защото смятаме, че това е обективна съвременна тенденция. Обяснени са понятията деконцентрация, делегиране и деволуция и е разработен модел за оценка характера на управлението на училищното образование. Специално внимание е отделено на същността, принципите и характерните особености на училищно базираното управление. В сравнителен план е дадена картината на децентрализационните процеси в управлението на училищното образование в страните от Европейския съюз.

Втората част *„Управление на училищното образование в България в периода 1991–2011“* е кратка, но в съдържателен план

е необходимо да се обособи като самостоятелна. На основата на действащата нормативна уредба е анализирано съвременното състояние и реформи в управлението на училищното образование в България.

В Третата част „Системи на управление на училищното образование в Европейския съюз” синтезирано, но систематизирано, са представени системите на управление на училищното образование в 27 европейски страни. За групирането им е използвана традиционната класификация на децентрализирани и централизирани системи, но при оценяването им, с цел по-голяма точност и прецизност, са приложени класификацията на Н. Попов, моделът за измерване на децентрализацията и основните понятия от теорията на управлението – деконцентрация, делегиране, деволуция. Представени са схеми на всяка от разгледаните системи на управление, което онагледява връзката и зависимостите между отделните управленски нива.

В кратък речник са обяснени понятия от управлението на училищното образование, които се използват в книгата

Основната функция на книгата е да служи като учебник за студентите от педагогическите специалности на университетите, и преди всичко на тези от магистърските програми по Управление на образованието.

Книгата може да се разглежда като научно изследване, посветено на децентрализацията на управлението на училищното образование и приложението на различните ѝ нива в страните от Европейския съюз. Това прави книгата полезна и интересна за по-широк кръг читатели – експерти по въпросите на образованието на национално, регионално и общинско ниво, училищни директори и директори на детски градини, както и за всеки, който проявява интерес към проблемите на училищното образование и в частност на неговото управление.

Лято, 2011

Доц. д-р Маринела Михова

ПЪРВА ЧАСТ

Теоретични аспекти на децентрализацията

1. Децентрализация – същност, нива, модел за измерване

През последното десетилетие на 20-ти век започват реформи в образованието на почти всички страни по света. Те целят създаването на условия, които да доведат до увеличаване обхвата на децата и младите хора в образователните институции, до подобряване качеството на образователната услуга, до разработване на образователни стандарти, които да гарантират това качество, до създаване на учебна среда, която да провокира, вдъхновява и развива способностите, до възможността ефективно да се изразходват финансовите ресурси. За да постигнат тези цели, които са изцяло в контекста на международното движение „Образование за всички“ (1990), отговорните за образованието се ориентират към комплекс от промени, част от които е процесът по преразглеждане характера на управлението както на национално, така и на местно ниво.

Все по-ясно се оформя мнението, че колкото по-далеко от клиента се вземат управленските решения, толкова по-тромава и по-неефективна е системата, толкова по-нехуманна е тя. Съвременната образователна политика изисква нова философска основа, която да стъпи на принципите на демокрацията и либерализма. Това предполага пространствено доближаване на управленските

решения до тези, които ще ги изпълняват и тези, които са пряко засегнати от тях. Необходимо е да се създадат условия за проява на мениджърска инициативност и креативност и за участие и упражняване на контрол от страна на гражданите върху функционирането на системата. Това е начинът потребностите на региона, общността или училището от абстрактна даденост да се превърнат в конкретна реалност, която да детерминира управлението.

Като се отчитат обективните реалности в развитието на обществото, напълно естествено се очертава тенденцията в управлението на образователните системи да се премине от централизация към децентрализация. Доказателство за този извод е фактът, че процесът обхваща страни от всички континенти: в Африка – Етиопия, Гана, Нигерия, Южна Африка, Танзания, Уганда, Замбия (Англофонската част), Буркина Фасо, Гвинея, Нигерия, Мали, Сенегал (Франкофонската част); в Азия – Китай, Индия, Индонезия, Пакистан, Филипините, Виетнам; в Южна Америка – Аржентина, Бразилия, Чили, Колумбия, Ел Салвадор, Мексико, Никарагуа; в Европа – всички бивши социалистически страни от Източна и Централна Европа, страни с традиционно централизирано управление на образованието от групата на развитите – Италия, Франция.

Освен това международните финансови организации с приоритет подпомагат проекти, които са ориентирани към децентрализиране на образователните системи. Например Световната банка финансира 40 национални правителства, които реализират план за децентрализация на образованието¹.

Процесите на децентрализация на образованието са много своеобразни за отделните страни. Това се дължи на сложността на процеса, който се отличава с разнообразие на формите, моделите, съдържанието и начините за преразпределение на отговорностите между нивата на управление.

¹ Bjork, Ch. Decentralization and Education: Asian Experiences and Conceptual, Springer Netherlands, 2006.

Понятието децентрализация. Нива на децентрализацията

Понятието децентрализация няма точно определено съдържание. То обикновено се свързва с движението от центъра към периферията. Какво включваме в понятието движение? Включваме власт, отговорност, вземане на решение. Тук е много важно да се определи понятието решение. В този контекст то трябва да се разбира като решение, което определя поведението на управленската система. Властта за вземане на решение се определя от конституцията и националното законодателство. Този вид решения имат рамков характер за системата и са различни от ежедневните решения, вземани от учители, директори, инспектори.

Децентрализацията е движение на властта от центъра към периферията или по друг начин казано – прехвърляне на отговорността за вземането на решения в една управленска система от по-висшите нива на по-нисшите. При такъв вид йерархично взаимоотношение, власт върху решаването на основните проблеми на региона, областта, общината притежават не централните, а местните власти.

На различните управленски нива субектите на управление могат да се дефинират и като стоящи в центъра, и като стоящи в периферия. Поради тази причина при категоризиране характера на управление определяща е йерархичната зависимост между тях. Образователната децентрализация обикновено трансферира власт, отговорности и финансови ресурси към едно от следните три нива: регионално ниво (регионални правителства като щатски и провинциални, или регионални подразделения на образователното министерство), местно ниво (местни власти като общини или райони или местни подразделения на образователното министерство) или училищно ниво (училищен директор, училищен управителен съвет).

Децентрализацията не е статично явление, а много динамичен и разнообразен процес, който се проявява в най-различни

форми. В научната литература се срещат множество техни класификации. Според изследванията от 60-те и 80-те години на миналия век може да се говори за две форми на децентрализация – деволуция и деконцентрация (Macmahon, 1961; Pesler, 1965; Bryant, White, 1982; Smith, 1985)². В края на 80-те и 90-те години се появяват предложения за шест разновидности на децентрализацията, а именно деволуция, деконцентрация, приватизация на децентрализираните функции, представителство на заинтересована група, създаване на независими агенции, приватизация на националните функции (Rondinelli, Nellis, 1986; Hyden, 1983; Turner, Hulme, 1997; Gustav E. K., 1999).

Според М. Bray могат да се разграничат две основни категории децентрализация – *функционална децентрализация* и *териториална децентрализация*. *Функционалната децентрализация* се отнася до „промяна в разпределението на властите между различните управленски органи, които действат паралелно”. Авторът дава следните примери за функционална децентрализация: наличието на министър на образованието, който е отговорен за цялата образователна система и ресорни заместник министри; създаването на отделни органи, които да са отговорни за провеждането на публичните изпити. Тези органи са под прекия контрол на правителството; намаляването на контрола от страна на правителството върху доброволни организации, които се грижат за управлението и добрата работа на училището³.

Функционалната децентрализация може да има и друга диференциация – пазарна, политическа, фискална и административна.

Териториалната децентрализация се свързва с „преразпределението на контрола между географски обособените управленски нива, като национални, щатски/провинциални, районни

² Gustav E. K. “Decentralized-Centralism” Governance in Education: Evidence from Norway and British Columbia, Canada – *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Issue #13, December 6, 1999.

³ Bray, T. M. Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. Robert F. Arnove & Carlos Alberto Torres (eds.). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, Lanham, Maryland, USA, Rowman & Littlefield, 2007, 205.

и училищни. Тя включва три подкатегории – деконцентрация, делегация и деволюция⁴.

Деконцентрацията се смята за най-слабата форма на децентрализация и е характерна предимно за унитарните страни, които са единни, неделими и без вътрешна териториална автономност на отделните административни единици. При нея задачите и отговорностите се преразпределят между различните управленски нива, които са разположени в регионите, провинциите, областите и т. н., но това не се отнася до властта. Централната власт запазва лидерските си позиции.

Деконцентрацията в образователната система е прехвърляне на отговорност от министерството на образованието на негови регионални/местни органи или на регионални/местни органи на централното правителство. То е свързано с: увеличаване на автономността на тези органи по отношение на назначаването, оценяването и поощряването на персонала чрез разпределяне и преразпределяне на бюджета; децентрализация на заплащането и на други административни проблеми, засягащи учителите и училищния персонал⁵.

Пример за деконцентрация в образователните системи са териториалните звена на образованието в някои страни – регионалните инспекторати в България и Италия, академиите във Франция. Те са йерархично подчинени на образователните министерства и изпълняват техните цели.

Делегирането е друга форма на децентрализация. При делегирането централната власт предава управленски правомощия на полуавтономни организации, за осъществяване на определени услуги. Тези организации не са изцяло контролирани от централната власт, но все пак тя е отговорна за тях.

⁴ **Bray, T. M.** Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. Robert F. Arnove & Carlos Alberto Torres (eds.). Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local, Lanham, Maryland, USA, Rowman & Littlefield, 1999, 207-232; 208-209.

⁵ **Gershberg, A. I., Winkler, D. R.** Education decentralization in Africa, 2003 - info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/490/946/africa.doc

Делегирането в образованието се свързва с прехвърлянето на отговорности от централните, регионалните или много рядко общинските/местните власти на училищните директори или училищните съвети. Управленската власт, която тези органи притежават при делегирането, е много различна за отделните страни. В някои случаи те са отговорни за материалната поддръжка на училищната сграда, в други обаче назначават учители, избират директора на училището, разработват и приемат планове за развитие на училището, одобряват бюджета и се разпореждат с него⁶. Следователно делегирането може да се прояви в широки граници и затова то се определя като лимитирано (ограничено) и широко делегиране. При делегирането в широки граници във функциите на министерството на образованието се осъществяват промени. То вече не е ориентирано към издаването на разпореждания и упражняването на контрол, а към оказване на помощ на училищните съвети.

Например форма на лимитирано делегиране в управлението на образованието се въвежда през 1992 г. в Мексико и в България от 2008 г. Управлението на национално ниво в Мексико е централизирано и се осъществява от *Secretaria de Educaciyn* (SEP). То определя учебните планове и програми, прави избор на учебници, назначава училищния персонал и определя финансовите таблици на заплатите. Отделните 32 щата в страната отговарят за основното образование. Учителите и директорите имат малко автономия в системата. В България от януари 2008 г. се въведе системата на делегираните бюджети, което промени съществено управленските правомощия на училищните директори.

Деволуция е третата форма на децентрализацията, която представлява частично отдаване на правомощия в законодателната и в изпълнителната власт от центъра към исторически формирани общности. При нея правителствата прехвърлят отговорността за обществените услуги на автономните местни власти, които имат право да действат независимо, без да искат разрешение от по-висшестоящи. Деволуцията може да бъде част

⁶ Пак там

от политическата децентрализация или начин централното правителство да се освободи от отговорност в сферата на услугите.

Деволуцията е единствената категория на децентрализацията, в която местната власт и независимостта очевидно нарастват. При нея отговорността за базисното образование се предава на местното управление или на местни органи, които са свързани с това управление. Те могат да бъдат окръжни или градски управленски органи или агенции с териториална юрисдикция, съответстващи на местното управление, например градски или общински училищни съвети. Понякога отговорността за образованието може да бъде прехвърлена върху орган, който упражнява власт само върху едно или няколко училища.

Деволуцията има четири основни характеристики:

- местният управленски орган не е подразделение на Министерството на образованието;
- местният управленски орган действа самостоятелно и не е под йерархичния надзор на министерството;
- местният управленски орган може да упражнява власт само в рамките, които му разрешава законът;
- местният управленски орган може да упражнява власт само на територията, определена му от закона⁷.

Местните органи от този вид са изцяло отговорни за своите действия, но са под контрола на обществени съвети, избрани от населението, живеещо в съответната административна единица. Управленските органи на местно ниво вземат ключови решения относно избиране на училищен директор, назначаването на учители, определяне на тяхното възнаграждение, поддържането на материалната база. В много случаи тези решения могат да се делегират на училищата или училищните съвети.

Прилагането на деволуцията в управлението на образователната система е много сложен въпрос. Сложността е продиктувана от обстоятелството, че от една страна централната власт по закон не упражнява контрол върху дейността на местните власти, но

⁷ Florestal, K. Cooper, P. Decentralization of Education. Washington, The World Bank, 1997.

от друга трябва да се гарантират равни права и възможности за качествено образование на всички граждани. Познаването на възможните добри практики в тази сфера е ключова управленска компетенция.

Две са основните стратегии за прилагане на деволюцията. Първата се нарича "big bang" (голям удар). За нея са характерни две стъпки – изявление на правителството за предстояща радикална децентрализация и незабавно приемане на съответното законодателство, съпроводено с официално предаване на властта. Държави, в които е приложена тази стратегия, са например Аржентина, Индонезия и Пакистан.

Втората стратегия е „go slow” (вървя бавно). При нея отговорностите се предават на местните власти, като се повишават техните ръководни и финансови функции. В някои случаи общинските и регионалните власти трябва да докажат, че притежават необходимите възможности, за да получат сертификат, с който се удостоверяват новите им отговорности. Държави, в които е приложена тази стратегия, са Виетнам и Китай.

Всяка от тези две стратегии има своите силни и слаби страни. При първата – "big bang" – съществува риск от неуспех или забавяне на деволюционните процеси, ако местните управленски власти нямат необходимия капацитет за управление и финансиране на образованието. При втората – „go slow” – рискът от неуспех идва от възможността персоналът на министерството или учителските синдикати да се възприемат като губещи и да организират политическа кампания срещу децентрализацията⁸.

Обяснението на сложното и нееднозначно понятие децентрализация обобщено може да се сведе до термините *форма* (пазарна, политическа, фискална, административна), *ниво* (национално, регионално, местно, въгрешно) и *степен* на отговорността/властта, която се предава от по-високото управленско ниво на по-ниското (деконцентрация, делегиране, деволюция) (вж. Табл. 1).

⁸ **Winkler, D. R.** Understanding Decentralization, April, 2005; McGinn и Welsh. Decentralization: Why, When, What and How. In Fundamentals of Educational Planning – 64. UNESCO, 1999.

Таблица 1.

Нива, степени и функции на децентрализацията⁹

Ниво	Степен	Функции
От министерството на образованието към неговите провинциални, щатски, регионални власти	Деконцентрация	Централните управленски органи контролират разпределението на бюджета Регионалните органи са отговорни за управлението на финансовите и човешките ресурси. Регионалните органи не вземат решения, а изпълняват решението на МО*.
От министерството на образованието към общинските/окръжните власти	Делегиране/ Деволуция	Вземат управленски решения, назначават персонала, разпределят местния бюджет за образование/ МО запазва отговорността по разпределението на държавния бюджет за образование
От министерството на образованието и регионалните или местни власти към училищата или училищните общности	Деволуция	Училищата са отговорни за вземането на обичайни административни решения – поддържане на материалната база, назначения на персонала, училищната политика, плановете за развитие, учебните програми и финансовия мениджмънт.

⁹ **Educational Governance** at Local Level – Policy Paper and Evaluation Guide-line. UNESCO, 2007 – unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf.

* МО – Министерство на образованието

И така деконцентрацията е прехвърляне на задачи и работа, но не и на власт от един орган на друг вътре в организацията. Делегирането е предаване на власт по вземане на решения от по-високо към по-ниско управленско ниво. Деволуцията е предаване на власт към орган, който може да действа автономно, без да иска разрешение за действие. Според М. Hanson деволуцията на властта има по-добри шансове за успех, защото осигуряват последователност и приемственост на промяната¹⁰. Разграничаването на трите подкатегории на териториалната децентрализация е много важно, защото те детерминират размера, вида и перманентността на властта, която се предава.

Образи/графични модели на децентрализацията

Най-разпространеният модел на децентрализация е във формата на пирамида (Фиг. 1). За нея е характерно наличието на няколко управленски нива, подредени в йерархична зависимост или съвкупността от органи, които са във взаимовръзка и принадлежат към определен вид администрация. Решенията, които се



Фиг. 1. Модел на управление – пирамида

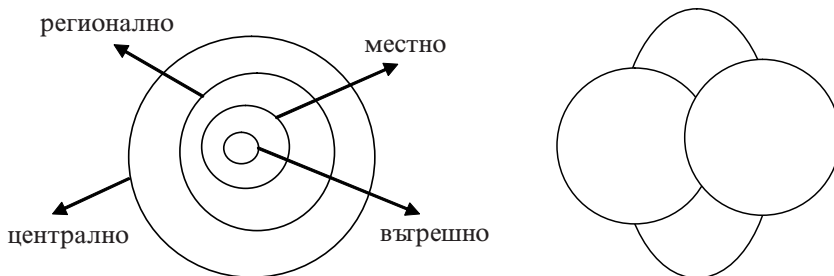
¹⁰ **Hanson, M.** “Educational Decentralization: Issues and Challenges,” *Inter-American Dialogue, Occasional Paper Series*, November 1997. An abridged version published as “Decentralizacion educacional: Aprendizaje de tres decadas de experiencia,” Santiago, Chile, PREAL, 1999.

вземат от по-високите управленски нива, засягат повече хора от системата и обратно. На пирамидален принцип са устроени министерствата на образованието (функционалната децентрализация), страните, в които има елементи на деконцентрация на управлението (териториална децентрализация).

Вторият модел на децентрализация на управлението, който може да се определи като противоположен на първия, е под формата на октопод. Той се състои от един голям централен управленски орган и неговите разклонения. За успешното функциониране на системата, определяща е дейността на разклоненията (работата на учителя), но решенията се вземат от центъра.

McGinn и Welsh¹¹ предлагат още един модел на децентрализация (Фиг. 2). Границата на всеки кръг определя неговата автономност, но неговата пълна идентичност се споделя и от другите кръгове. Съществува и вариант, при който частите не съвпадат.

Тези три графични изображения са илюстрираните представи за централизацията и децентрализацията в управлението.



Фиг. 2. Модел на децентрализирано управление на McGinn и Welsh

Измерване на децентрализацията

Категоризирането на управлението на образователните системи към една от двете разновидности – централизирано и децентрализирано, както и измерването на степента на децентрализация, е много труден процес. На практика се наблюдава смесване

¹¹ McGinn и Welsh. Decentralization: Why, When, What and How. In Fundamentals of Educational Planning – 64. UNESCO, 1999.

на отделните видове системи на управление, както и на техните форми. Има системи на управление, които категоризираме като централизирани, но в тях съществуват елементи на деконцентрация или делегиране (България, Франция, Италия, Мексико), има и такива, които по същество са децентрализирани, но в различни форми, или с елементи на централизиране на по-ниските управленски нива (Канада, Австрия, Испания, Унгария). Освен това когато страните се диференцират в две групи централизирани и децентрализирани по отношение на системите на управление трябва да се има предвид, че вътре в самата група между отделните страни, по отношение на управлението, има съществени различия. Върху трудността в измерването на характера на управление на образованието влияние оказва големината на територията и броя на населението, преструктурирането на държавите, политическите решения в областта на образованието, решенията, които се вземат от по-ниските управленски нива, както и степента на тяхната важност за общността, за учителите и за учениците.

Един от възможните механизми, който би улеснил изследователския процес по измерване характера на управление на училищното образование, съдържа четири стъпки.

Първата е *диференциране на държавите по териториален признак*: големи държави – Русия, Индия, Канада, Австралия, Китай и др.; малки държави – България, Люксембург, Малта, Кипър, Заир, Никарагуа и др.

Втората – *отчитане формата на държавно устройство*, което зависи от административното деление и самостоятелността на териториалните единици – държави с федерални и конфедерални системи на управление – Аржентина, Индия, Нигерия, САЩ, Германия, Канада, Швейцария и др.; униратни държави – Франция, България, Турция, Гърция, Италия, Япония, Колумбия, Пакистан и др..

Третата – *познаване на езиковото многообразие и плурализъм* в отделните страни – държави с конституционно признато езиково многообразие като Белгия, Канада, Швейцария, Нигерия.

Четвъртата – *съставяне на набор от въпроси, които са насочени към откриване субекта/нивото на управленското реше-*

ние. Те могат да се отнасят до управленските органи и взаимоотношението между тях, учебните планове, учебните програми и учебниците, назначаването на учителите, избора на директор на училището, възнагражденията на учителите, финансирането на училището, разпореждането с училищния бюджет, провеждането на изпити. Наборът от въпроси може да бъде разпределен в следните управленски сфери: финансови ресурси, учебно съдържание и оценяване, човешки ресурси и оценяване (вж. Таблица 2).

Таблица 2.

Групиране на въпросите по управленска сфера

Управленска сфера	Въпроси
Управление на финансовите ресурси	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кой съставя годишния бюджет на училището? 2. Кой одобрява годишния бюджет на училището? 3. Кой взема решения за разпределянето на годишния училищен бюджет? 4. Кой взема решение за капиталовите разходи в училището? 5. Кой взема решение за оперативните разходи в училището?
Управление на учебното съдържание, оценяването, образователните технологии	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кой разработва образователните стандарти? 2. Кой разработва учебните планове и програми? 3. Кой избира учебниците и учебните помагала? 4. Кой съставя учебния план на училището? 5. Кой определя избираемите учебни предмети? <p>Кой организира, провежда и контролира външното оценяване?</p>
Управление на човешкия ресурс	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кой назначава директора на училището? 2. Кой назначава педагогическия персонал? 3. Кой назначава непедagogическия персонал? 4. Кой определя възнаграждението на педагогическия и непедagogическия персонал в училище? 5. Кой определя допълнителните възнаграждения?

Предложеният модел за определяне характера на управление на училищното образование трябва да се прилага изцяло, а не

частично. В противен случай има опасност от неверни оценки и класификации. Например, ако се използва само първата стъпка и приемем, че за всички големи по територия страни е характерно децентрализираното управление, то този извод е неверен за големи страни като Китай¹¹ и Индонезия, както е неверен изводът, че в малките по територия страни – Люксембург, Холандия, Гамбия, управлението е централизирано. Оценяването на управлението на образованието само на основата на административното деление и самостоятелността на териториалните единици също не е достатъчно, защото, например Швеция е унитарна държава¹², но със силна децентрализация на управлението на образованието. За окончателната оценка относно характера на управление на образованието най-голямо значение има съставянето на пълен набор от въпроси, насочени към откриване субекта/ниво на управленското решение и прецизният им отговор.

Използването на предложения модел дава възможност за добро ориентиране и приблизително точно диференциране на отделните системи на управление на училищното образование, за които вече беше писано, че се отличават с многообразие на възможните варианти за приложение на управленските решения.

Децентрализиранията – съвременна тенденция в управлението на образователните системи

Исторически образователните системи се формират като централизираны управленски системи. Причините се отнасят както до ключовата роля на образованието във формирането на отделната личност и на нацията като цяло, така и в определянето на образователната система като една от най-големите „индустрии“ за всяка страна – трудова заетост и използване на част от държавния бюджет. Това поражда необходимостта от контрол върху функционирането на системата и изразходването на средствата. Първоначално този контрол се упражнява от отделни за-

¹¹ До скоро в управлението на Китайската образователна система беше силно централизирано.

¹² За унитарните държави е характерно централизираното управление.

наятчий, килийни учители, свещеници, постепенно той става право на група от хора, които имат отношение към образованието. През 19 век и 20 век контролът върху образованието преминава в ръцете на правителствата, които налагат стандарти (основни еднаквости за всеки образован гражданин) и стриктно съблюдават функционирането на системата. Постепенно образованието става част от политиката, проблемите на образователните системи се превръщат в политически проблеми, а решаването им в политически решения.

През последната четвърт на 20 век започват качествени промени в развитието на обществото, които очертават тенденции към децентрализация на управлението на образователните системи. Те задават обективната рамка на тази тенденция. Един от основните фактори, които повлияват тези промени, е *икономическата и финансовата глобализация*. Тя променя стратегическите позиции на националните правителства и на пазара. Политическите решения започват да се детерминират не от волята и желанията на правителствата, а от нарастващата роля на пазара, който постепенно измества централизирания контрол. Тази обективна реалност засилват ролята на местните власти и на неправителствените организации върху управлението на образователните системи, защото те могат много по-бързо и адекватно да реагират на образователните потребности и на пазара и на населението, както и да реализират целенасочено финансиране.

Вторият фактор, причина за очертаващата се тенденция, е призивът на световните организации за осигуряване на базисно (основно) образование на всички, вследствие на което нараства значително броя на учителите и на учениците. Това води до невъзможността на централните образователни власти да овладеят ситуацията и да я контролират. Естественото решение е в прехвърляне на отговорности върху местните власти. Тази причина е характерна за страни с многобройно население като Индия и Китай.

Бързото разпространение на информационните и комуникационните технологии прави възможно реализирането на централизиран контрол и в едно децентрализирано управление. Това

ги прави третият фактор, детерминиращ тенденцията към децентрализация на управлението в образователните системи през последните години.

Демократизирането на обществата и разпространението на либералните идеи като философска основа на управленските взаимоотношения в образователните системи (вкл. и в развиващите се страни и страните от Източна и Югоизточна Европа) очертават четвъртия фактор. Прието е децентрализацията, разпределянето на властите и отговорностите да се смятат както за проявление на демократизъм в управленските взаимоотношения, така и за пример на либерална управленска политика.

Изброените по-горе фактори, които очертават тенденцията към децентрализация на образованието в световен план, можем да определим като такива, които стоят въвн от образователната системата, но които я обуславят на макрониво и очертават обективната ориентация към децентрализация на нейното управление.

Втората група фактори са инспирирани от функционирането на самата система, а именно стремежът за усъвършенстване на управлението и повишаване на неговата ефективност и резултатност с цел повишаване качеството на образователната услуга. Предполага се, че децентрализацията наистина притежава такива възможности. Ако за доброто управленско решение ключова е ролята на информацията, то естествено местните власти могат да управляват по-ефективно образованието на тяхната територия, защото имат по-бърз достъп до необходимата информация, познават общността с нейните особености и потребности и могат да реагират своевременно.

Качеството на управлението е свързано и с контрола върху субектите на управление. При делегирането на отговорност на по-ниските управленски нива се разширяват възможностите за участие на местната общественост в работата на училищата. Те наблюдават, изискват и контролират, но и се ангажират с дейността на образователните институции.

2. Училищно базирано управление – същност, особености и предимства

Характерът на управление на образователната система детерминира своеобразието и особеностите на училищното управление. В условията на централизираните и децентрализираните управления на ниво вътрешно управление се вземат решения, които са качествено различни по значимост, автономност и съдържателна същност. Субектите на вътрешното управление – директори и училищни съвети – могат да реализират управление в двете крайности, а именно да бъдат само органи, които да създават условия за реализирането на управленските решения, идващи от по-високо ниво, или да се ползват с правата на ръководители, които да вземат автономни решения.

Унифицирането на училищата, липсата на възможности за гъвкавост и адаптивност в тяхното управление, несъобразяването с особеностите на учениците и техните потребности, незачитането на изискванията на родителите към предоставянето на образователната услуга и на възможността те да се включат в управлението на училището, игнорирането на учителите и техните конструктивни предложения, се отчитат като част от причините, които трасират очертаващата се през последните две десетилетия тенденция към преструктуриране и реформиране на управлението на образователните системи. В търсенето на пътища за подобряване на качеството на предлаганото от училищата образование и довеждането на акта по вземането на управленско решение по-близо до тези, които са част от него, на директорите и учителските съвети започват да се предоставят все по-големи възможности за вземането на важни управленски решения. Като следствие от новата управленска реалност са процесите на деволуция, и навлизането на нови управленски модели. Те са част от съдържанието на понятието училищно самоуправление или училищно базирано управление.

Какво е училищно базирано управление

През 90-те години на 20 век, когато в много страни по света стартират образователни реформи, в научната литература започва да се изяснява, коментира и изследва понятието “училищно базирано управление”. Трудността в неговото дефиниране е както терминологично, така и съдържателно. Терминологично, защото в отделните страни за едно и също управленско явление се използват различни понятия – училищно базирано управление, училищна автономия, училищно самоуправление, ефективно училище, в съдържателно, защото се определя и като процес, и като метод, и като стратегия.

Понятието училищно базирано управление (УБУ) не е популярно в нашата научна литература. То не е синоним на понятието училищно управление, то е вид училищно управление, което е изцяло детерминирано от конкретното училище – неговите особености и потребности на членовете му. Аз ще използвам понятието училищно базирано управление, защото според мен то е по-общо по обем и включва и училищна автономия, и училищно самоуправление, и ефективното училище, т.е. те могат да се разглеждат като негови разновидности или да изчерпват част от неговото съдържание.

В съдържателен аспект най-обобщено определение на училищно базираното управление дава Caldwell, B.¹³, според когото то може да се разглежда като децентрализация на власт от министерско към училищно ниво.

Според Malen, B.¹⁴ концептуално УБУ се определя като формална промяна на управленската структура, като форма на децентрализация, която определя училището като основен елемент на усъвършенстването и възприема преразпределението на уп-

¹³ Caldwell, B. & Spinks, J. (1992) *Leading the self-managing school*. London: Falmer.

¹⁴ Malen, B., Ogawa, R. T., Kranz, J. (1990), “What do we know about school-based management? A case study of the literature – a call for research”, in Clune, W. H., Witte, J. F. (Eds), *Choice and Control in American Education, Volume 2: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring*, Falmer Press, New York, NY, pp. 289-342.

равленската власт като основно средство за стимулиране и поддържане на това усъвършенстване.

Candoli, I.¹⁵ дефинира УБУ като начин за стимулиране на училищата да поемат отговорност за това какво се случва с учениците, които са под тяхната юрисдикция и посещават тяхното училище. Това разбиране за УБУ предполага, че когато отделното училище е натоварено с пълното разработване на учебните програми, целящи да обслужват потребностите на децата, които посещават това училище, училищният персонал ще състави по-добри програми, защото познават учениците и техните потребности.

Гледната точка на Murphy, J.¹⁶ аргументира УБУ като стратегия за децентрализиране процеса по вземане на управленски решения към отделните училища, което ще подпомогне включването на родители и учители. Разпределението на отговорността по вземането на решения между всички, вкл. и неадминистративни субекти, които имат отношение към образованието на местно ниво – учители, ученици, родители, спонсори – се явява определяща характеристика на УБУ.

Обобщаването на тези определения ще даде възможност да се изгради по пълна представа за съдържанието на понятието училищно базирано управление. В случая няма да се използва технологията на концентрирания кратък изказ, т.е. да се търси ново определение, формулирано с едно изречение, а ще се представят основните характеристики на понятието, които ще изпълнят неговото съдържание.

1. УБУ е систематична децентрализация на управленската власт от национално към училищно ниво. Деволюцията е в основата на училищно базираното управление.
2. УБУ е форма на училищна автономия. Отговорността за вземането на решения се прехвърля на директорите, учителите, учениците, родителите и други обществени органи към училището.

¹⁵ Candoli, I. C. *Site-based management in education*. Lancaster, PA: Technomic, 1995.

¹⁶ Murphy, J. Restructuring through school-based management: Insights for improving tomorrow's schools. In T. Townsend (Ed.), *Restructuring and Quality: issues for tomorrow's schools* (pp. p. 35-60). London: Routledge, 1997.

3. УБУ включва формирането на легитимни училищни съвети и бордове, които имат право да вземат управленски решения.
4. УБУ се свързва с ясно изработена училищна политика, която да съответства на потребностите на учителите и учениците и на населението от региона. Тя трябва да бъде съобразена с принципите на националната образователна политика.

Училищата, които се самоуправляват, не са независими училища. Те функционират в рамките на националната образователна система, която е централно детерминирана, независимо от нейния характер – централизиран или децентрализиран. Финансово те се контролират от национални, регионални и местни финансови органи и са публично отговорни за своята дейност. Училищно базираното управление е начин да се стимулират училищата да поемат отговорност за създаването на образователна среда, която от една страна да не противоречи на националните образователни приоритети, а от друга да се съобрази с контекста на средата, в която функционират – образователни потребности, регионални, демографски и културни особености. В този смисъл училищно базираното управление е управление ориентирано към ученика и качеството на образованието. Основните му принципи са гъвкавост, автономност, прозрачност, отговорност и колективно вземане на решения.

Училищно базирано управление и традиционно училищно управление

За разбирането на училищно базираното управление е необходимо съпоставянето му с училищното управление в условията на традиционното централизирано управление (вж. Таблица 3). Теориите на управление и принципите, от които се ръководят двата вида вътрешно управление, са коренно различни. За традиционното училищно управление е характерен външният контрол, упражняван от страна на националното ниво на управление на образователната система. При този тип управление училищата

следват инструкциите на по-високото управленско ниво, което не се съобразява с техните особености и потребности.

Таблица 3

УБУ срещу традиционно училищно управление
(по Y. C. Cheng, 1993)

	Училищно базирано управление	Училищно управление с външен контрол
Същност на управление на училището	<p><i>Принцип на многовариантността</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Много пътища за постигане на целта; ● Набляга се на гъвкавостта <p><i>Принцип на децентрализацията</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Неизбежните проблеми се решават в момента, в който се случват; ● Ориентация към ефективност и решаване на проблеми. <p><i>Принцип на самоуправляващата система</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Самоуправляваща ● Активна работеща ● Отговорна <p><i>Принцип на човешката инициатива</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Развива вътрешните човешки ресурси ● Широко участие на всички, които работят и имат отношение към училището. 	<p><i>Принцип на стандартната структура</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Стандартни методи и процедури за постигане на целта; ● Набляга се на обобщението <p><i>Принцип на централизацията</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Малки или големи проблеми внимателно се контролират, за да се избегнат проблеми; ● Спазва се процедурен контрол. <p><i>Принцип на системата изпълнител</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Външно контролирана; ● Пасивна ● Не отговорна <p><i>Принцип на структурния контрол</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Прилагане на външен надзор. ● Разширяване на бюрократичната система.

<p>Основни принципи относно управление на образованието</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Разнообразие на образователните цели; ● Комплексна и променяща се образователна среда; ● Необходимост от образователни реформи; ● Ориентация към ефективност и адаптивност; ● Преследване на качество 	<ul style="list-style-type: none"> ● Унифициране на образователните цели; ● Опростена и почти статична образователна среда; ● Липса на необходимост от образователни реформи; ● Ориентация към стандартизация и стабилност; ● Преследване на количество
--------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Двата типа училищно управление се различават в целите, към които са ориентирани училищата, начинът, по който функционират, образователната среда, която създават, теориите и принципите на управление, които са в основата на съответния управленски модел.

Научните основи на традиционното училищно управление могат да се открият в най-ранните публикации по управление, тези на Фредерик Тейлър за научния мениджмънт (1911) и Макс Вебер за бюрокрацията. Това са теории, които акцентират на стандарта, а не на индивидуалността, характерна за всяко едно училище, и са изцяло подходящи за училищното управление в едно индустриално общество.

С навлизането на обществото в нов стадий на развитие – информационен, тези класически теории на управлението влизат в противоречие с новите тенденции и се заменят от теории на модерния мениджмънт, разработвани от Hackman и Walton¹⁷. Те се обявяват против унификацията в управлението на организациите, в частност училищата, и защитават тезата за зачитане на различното и необходимостта от гъвкавост в реализирането на целите.

Освен фундаментална, базисна съпоставка между двата вида управление, може да се навлезе и в подробности, които са свърза-

¹⁷ Hackman, J. R., & Walton, R. E. *Leading groups in organizations*. In P. S. Goodman (Ed.), *Designing effective work groups* (pp. 72-119). San Francisco: Jossey-Bass, 1986.

ни с много по-голяма конкретика по отношение особеностите на училищното управление. Подобно сравнение детайлизира представата за УБУ и създава един изчерпателен негов профил. Отново ще се позова на обобщението на професор Cheng от университета по образование в Хонг Конг¹⁸, като в някои характеристики го допълня и адаптирам през призмата на моите разбирания за училищно базирано управление (вж. Таблица 4).

Таблица 4.

Сравнение между УБУ и традиционно управление с външен контрол

Характеристики на вътрешното управление	УБУ	Традиционно управление с външен контрол
Мисия на училището	<ul style="list-style-type: none"> ● Целта е ясна, споделена, разработва се и с готовност се актуализира от всички, които засяга. Тя е конкретна по своята формулировка ● Предава особено значение на участието в разработването на образователната цел. Инициативност и активност на членовете на училището ● Съществува силна и уникална организационна култура 	<ul style="list-style-type: none"> ● Целта е неясна, задава се отвън, не се поставя и приема от членовете на училището. Тя е глобална по своята формулировка ● Предава особено значение на спазването и прилагането на външната цел. Бюрократизъм и йерархичност ● Съществува слаба и неясна организационна култура
Природа на училищните дейности	Училищно базирани дейности: управление и образование според особеностите и потребностите на училището	Съдържанието и стилът на образование и управление се определят от външните управленски органи

¹⁸ Cheng, Y. C. *School Effectiveness and School-based Management*. Falmer Press, 1996.

<p><i>Стратегии на управление</i> Концепция за природата на човека</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Теория У¹⁹ ● Комплексен човек ● Активността, участието и развитието на човека се приемат като важни. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Теория Х ● Рационален икономичен човек ● Ръководството и контрола се приемат като важни.
<p>Концепция за училищната организация</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Училището е място, където учениците, учителите и администраторите живеят и всеки има право на развитие. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Училището е средство, учителите се назначават и запазват когато е необходимо и уволняват, когато не са необходими.
<p>Стил на вземане на решение</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Децентрализиран ● Участие на учители, родители, ученици, общественост 	<ul style="list-style-type: none"> ● Централизиран ● Административно вземане на решения
<p>Стил на ръководство</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Многопластово ръководство – символично, културно, образователно в допълнение с техническо и човешко 	<ul style="list-style-type: none"> ● Главно техническо и човешко ръководство
<p>Използване на властта</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Основно се използва властта като експертна и ниво на компетенция 	<ul style="list-style-type: none"> ● Главно като легитимна, за награди и принуда
<p>Техники на управление</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Усъвършенствани научни техники 	<ul style="list-style-type: none"> ● Обикновени техники или опит

¹⁹ Дъглас Макгрегър разработва теорията Х и теорията У. Теорията Х представя вижданията за работника на този тип ръководители, които смятат, че човек по природа е ленив, мрази отговорността и предпочита да бъде ръководен. Според виждането на теория У, изхождайки от обратите на Х представи, основната задача на управляващия е да се дадат възможности на хората сами да се развиват.

<p><i>Използване на финансовите ресурси</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Самоуправление, изработване на бюджета на училището ● Според нуждите на училището ● Решаването на проблемите става своевременно ● Тенденция към разширяване на източниците на финансови ресурси 	<ul style="list-style-type: none"> ● Здраво ограничени от централната власт ● Според правилата, определени отвън ● За решаването на проблеми се чака разрешение ● Тенденция към избягване на досадните процедури за повече финансови ресурси
<p><i>Роли на различните субекти</i></p> <p>Роля на училището</p> <p>Роля на централната власт</p> <p>Роля на администратора</p> <p>Роля на учителя</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Активно-развиващ стил: използват се всички възможности за развитие на училището, учителите и учениците ● Решаване на проблеми ● Поддръжник и съветник ● На лидер и на разработващ целите ● Отговорен за персонала и координира неговите действия ● Разработва ресурси ● Партньор ● Участва във вземането на решения ● Инициатор ● Прилага инициативите 	<ul style="list-style-type: none"> ● Пасивно-възприемчив стил: прилагане на централизираната цел, следване на административни процедури ● Избягване допускането на грешки ● Стриктен наблюдател и контролиращ ● Пази постоянните цели ● Надзирава персонала ● Контролира ресурсите ● Наемен работник ● Привърженик ● Получава заповеди ● Прилага заповедите

Роля на родителя	<ul style="list-style-type: none"> ● Получател на качествени услуги ● Партньор ● Подпомага на училището 	<ul style="list-style-type: none"> ● Получава количествена услуга ● Външно лице
<i>Човешки взаимоотношения</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Партньорство ● Екипен дух, отвореност и сътрудничество ● Споделени задължения ● Организационен климат ● Насочен към задълженията и ангажиментите 	<ul style="list-style-type: none"> ● Йерархичност ● Началник – подчинени ● Конфликт на интереси ● Организационен климат. ● Насочен към контрола
<i>Качества на ръководителя</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Притежава познания и техники на модерния мениджмънт ● Продължава да учи и да се развива, да открива и решава проблеми ● С открити намерения 	<ul style="list-style-type: none"> ● Притежава административен опит ● Работи според наредби и правила, избягва проблеми ● Запознат с последните наредби
<i>Показател на ефективност</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Съставен от много части – вход, процес и изход; академичните постижения са само част от тях ● Оценяването е процес на придобиване на опит за усъвършенстването на училището. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Обръща се голямо внимание на академичните постижения и на малко на брой цели, пренебрегва се процесът и развитието ● Оценяването е средство за административен контрол.

Яснотата в разбирането на училищно базираното управление предполага по-подробен анализ на областите, относно които се вземат решения, като някои от тях могат да бъдат открити и в таб-

лицата по-горе, а именно: мисия на училището, бюджет, персонал, учебна програма и обучение, организационна структура.

Особености на училищно базираното управление

Мисия на училището

Всяко училище има разработена и приета от състава на училището мисия – какви са стремежите на училището в неговото развитие и в подготовката на учениците. Много от тях обаче използват формулировки, които са или много общи и абстрактни, или шаблони под формата на лозунг. Този формален подход е характерен за управление на училището в една централизирана система, която унифицира образователната услуга и игнорира потребностите на потребителите ѝ.

В българската образователна система, която е ориентирана към децентрализация в някои области, все още се наблюдава приоритет към общите и абстрактните формулировки в мисиите на училищата. Стига се дотам, че тези формулировки са и много еднакви. Съвсем произволно тук ще посоча мисията на едно средно общообразователно училище и на една професионална гимназия по ветеринарна медицина – две училища от различен тип:

„Училището е призвано да формира личности с висока интелектуална подготовка и култура, с ярко изразено гражданско съзнание и поведение, способни за ефективна обществена реализация. Да възпитава и обучава според държавните образователни изисквания и стандартите на Европейския съюз в духа на демократичните ценности. Да осигурява условия за усвояване и формиране на общочовешки и национални ценности, за развитие на индивидуалността и стимулиране на творческите заложби.“

(СОУ „Христо Ботев”, Нова Загора).

„Формиране на личности с висока интелектуална подготовка и култура с ярко изразено гражданско съзнание и поведение, способни за ефективна обществена реализация; възпитание и обучение според държавните образователни изисквания

и стандарти на Европейския съюз в духа на демократичните ценности: адекватно ориентиране в динамично променящия се свят и създаване на високоотговорно поведение за участие в обществения живот; усвояване и формиране на общочовешки национални ценности; развитие на индивидуалността и стимулиране на творческите заложби”.

(ПГ по ветеринарна медицина
„Проф. д-р Георги Павлов”, Добрич)

Безспорно е, че училищата в националната система на образование функционират на основата на нормативни документи, които са единни за всички и които задават една обща посока, детерминирана от образователната политика. Освен това на най-големия брой училища, тези, които осигуряват базисната подготовка, им е заложено да имат много общо в своята дейност. Независимо от това на училищата трябва да се предоставят права да се идентифицират като оригинални субекти. Те са разположени в региони, които се различават по интересите, потребностите и ценностите на своето население и това трябва да се отрази и във формулировката на мисията на училището. Защото именно мисията на училището очертава рамките и посоката, в които училището ще функционира.

Разбира се има и положителни примери в нашата образователна система при формулирането на мисия на училището. По-детайлното представяне на мисията от едно варненско основно училище е добра практика в това отношение:

- *„Усъвършенстване на обучението по чужди езици в паралелките по РЧЕО и стартиращите по нов учебен план за първокласници, второкласници и третокласници.*

- *Още по-успешно протичане на учебния процес в паралелките с разширено изучаване на музика – фолклор и разширяване на кампанията за прием в тях, издирване на талантиливи деца.*

- *Популяризиране на успехите на училището.*

- *Навлизане на информационните технологии в учебния процес” (ОУ „Антон Страшимиров”, гр. Варна).*

Формални формулировки на мисиите на училищата най-често се срещат там, където управлението на училището е под строг външен контрол, или при т. нар. традиционно управление. При него училището се възприема като „средство, което прилага стандартната образователна мисия, зададена от централната власт, с добре организиран контрол върху преподаването... За членовете на училището не е необходимо да развиват или да приемат като ангажимент мисията на училището”. В управленска среда, в която липсва ясна и убедителна организационна култура, мисията на училището не е мотивационен фактор в работата на състава на училището. Тя формално съществува в документацията на училището, но не е осъзната и осмислена от работещите и учещите в това училище.

При училищно базираното управление мисията на училището се разработва от всички, които имат отношение към училището на базата на споделени очаквания, убеждения и ценности. Тук е налице нов тип организационна култура, която има забележително влияние върху дейността на училището. Мисията на училището не е формулирана формално и има силен мотивационен ефект върху състава на училището. Членовете на училището работят усилено, не се страхуват да поемат отговорности, защото са убедени че си струва да положат усилия за постигането на тази мисия. Вследствие на тяхната активност е привличането на нови съмишленици от обществеността, които да подпомогнат реализирането на техните цели.

Мисията на училището е елемент от организационната култура, която влияе върху мотивирането и активността на работещите в училището. Те от своя страна са необходими за развитието на училището и създаването на образователна среда, която да задоволява многостранните интереси на членовете на училището.

Училищни дейности

Училищните дейности могат да бъдат или инициирани от самото училище, в резултат, на което се определят като ориги-

нални и съобразени с членовете на училището, или неинициирани от училището, а зададени от по-висше стоящи управленски органи и съобразени изцяло с образователните стандарти.

Училищата, функциониращи в рамките на силно централизираните образователни системи, изпълняват дейности, които са продукт на образователната политика на централната власт. Например в страни като Гърция и Турция всички решения относно учебните планове, изпитите и методите на преподаване се вземат от министерството на образованието. То, министерството, има свои органи, които контролират изпълнението на тези решения, и това прави невъзможно училищата да реализират инициативи в тази посока.

В страни като България не можем да говорим за учебни дейности, детерминирани изцяло от централната власт. Една част, като учебните планове и програми, държавните образователни изисквания, изпитите, в рамките на външното оценяване, матуриците, са продукт на централизираните решения, докато технологията на преподаване, изборът на учебници са изцяло решение на учителите, които се съобразяват с различни специфични фактори. Освен това училищата в България имат право да променят учебните планове в разделите задължителноизбираема и свободноизбираема подготовка. Тези раздели трябва да се разработят изцяло според особеностите на училището, предпочитанията на учениците и одобрението на родителите. Може да се каже, че решенията за тези две части на учебния план за всяко училище са проява на училищно базирано управление. Тенденцията към децентрализация на българската образователна системи дава основания да се въведат понятия като училищно базирано изработване на учебния план, училищно базирано преподаване, училищно базирана квалификация на учителите, училищно базирани извънучилищни дейности и т. н.

Трябва да отбележим, че съществува практиката на формалните решения в сферата на училищните дейности, което поражда недоверие към възможността за значимо участие на ученици, учители и родители. Не са редки случаите, когато от родителите и учениците се изисква просто да одобрят взетото от директора и

педагогическият съвет решение. Тези примери естествено ще намалееят с новия начин на финансиране на училищата, които, за да привлекат ученици, трябва да зачитат техните интереси и потребности.

В училищните дейности, инициирани и организирани в рамките на модела училищно базирано управление, е заложена възможността за повишаване качеството на образованието. Те са изцяло съобразени с членовете на училището, което е решаващо условие за тяхното мотивирано и активно участие в цялостния процес на образование, реализиращ се в различни форми и различно съдържание.

Стратегии на управление

Стратегиите на управление, които се прилагат в училищно базираното управление и при управление, подложено на външен контрол, не само се различават, а са и напълно противоположни по отношение на следните показатели: представа за човешката природа, концепция за училищната организация, стил на вземане на решение, стил на управление, начин на използване на властта, управленски умения. Разкриването на съществуващите различия в съпоставителен план дава възможност да се открият особеностите на училищно базираното управление.

Представа за човешката природа. В книгата „Човешката страна на предприятието” (1960) McGregor²⁰ развива два възгледа за човешките същества, известни като теория X (основно негативен) и теория Y (основно позитивен). Те обединяват представите на ръководителите за персонала и са в основата на управленските подходи, мотивацията и лидерските стилове. Според теория X хората са мързеливи, те не обичат своята работа, не са амбициозни, не поемат отговорност, за да допринесат за постигането на целите на организацията и трябва да бъдат насилвани или заплашвани. Представата на ръководителите, известна като Теория Y, е противоположна на предходната. При нея хората са

²⁰ McGregor, D. *The Human Side of Enterprise. Annotated Edition*, McGraw-Hill, 1960.

съпричастни към работата, която вършат, не се страхуват да поемат отговорност и с желание участват във вземането на решения.

При училищно управление, подложено на външен контрол, ръководителите са ориентирани към теория Х. Управлението, което реализират, се характеризира с високо равнище на авторитаризъм и формализация на учебните дейности. На учителите не се дава почти никаква свобода за вземането на решения, а работата им се следи много стриктно, което е съпроводено и с определена степен на натиск и принуда.

Ръководителите на училищно базираното управление са ориентирани към теория У. Те позволяват на учителите и всички, които имат отношение към работата на училището, да вземат самостоятелни решения и да се самоконтролират. Убедени са, че учителите и учениците са креативни и им делегират пълномощия, с което създават условия за активното им и мотивирано включване в дейността на училището.

Концепция за училищната организация. Конструирването на организацията е обусловено от целите, които тя преследва. При традиционното училищно управление, с ясно изразен външен контрол, целите са зададени от по-високо управленско ниво и не са съобразени с конкретните потребности и интереси на членовете на училището. Работещите в училището се възприемат като инструменти, които трябва да се използват, за да се постигне целта. Според Cheng²¹ съвременният мениджмънт не може да приеме тази концепция за организацията. Ориентацията на 21 в. към демократичните принципи променя позицията на личността в организацията.

Визията за училищната организация при училищно базираното управление е резултат от съвременния мениджмънт. На работещите в училището не се гледа като на инструменти, с които ще се постигне външно зададената цел, а като на субекти, които са в училището, за да се развиват и удовлетворяват лични и професионални интереси. Разбирането, че училището е място, където

²¹ Cheng. Y. C. *School Effectiveness and School-based Management*. Falmer Press, 1996. с. 54.

учениците се подготвят за бъдещето е много ограничено. Училището е организация, в която и ученици, и учители, и административен персонал трябва да виждат възможности за перспектива. Само при такъв дизайн на училищната организация всички членове на училището са ентузиазирани да работят ползотворно и ефективно. Разбира се, това се отразява положително и върху дейността на училището.

Стил на вземане на решение. Ръководителите на организации, включително и на училищата, ежедневно са принудени да вземат решения. Това е изключителна отговорност, защото тези решения трябва да бъдат в интерес на всички. Съществуват различни стилове на вземане на решения – демократичен, авторитарен, колективен, консенсусен. Те могат да бъдат детерминирани както от личностните особености и предпочитания на самия ръководител, така и обективно предопределени от характера на управление на системата като цяло. В случая нас ни интересува вторият вариант. Много тясно свързани със стила на вземане на решения са стилът на ръководство и прилагането на властта.

В централизираните образователни системи обективно е заложено преобладаването на авторитарния стил на вземане на решения, т. е. директорите или по-горните нива на управление вземат всички решения, а учителите само изпълняват възложените задачи. Участието им в търсенето и намирането на решения е незначително или се смята за ненужно. Такъв стил на вземане на решения прави системата тромава и ориентирана към задачите, които трябва да се изпълняват, а не към учениците и работещите в училището.

Управлението, базирано на училището, се характеризира с демократичен, колективен стил на вземане на решения. Управленската власт се споделя от всички, които учат и работят в училището, както и от местни обществени организации. Създадената управленска среда е ориентирана към конкретните проблеми на училището и потребностите и интересите на учениците и учителите. Създадени са условия за поемането на отговорност от повече хора и съответно за доброволно участие в изпълнението на решенията.

Стил на ръководство. Стилът на ръководство е начин или подход да се провежда определена линия в дейността на организацията, да се осъществяват плановете и да се мотивират хората да реализират тези планове.

Управленски умения. Уменията да се управлява се учат. Те не са сбор от константни дадености, а една много динамична система. Обусловени са както от развитието на психологията в областта на човешкото поведение, така и от науките за управлението. Необходимите на ръководителя управленски умения се определят от вида на организацията и характера на управление на системата, част от която е съответната организация. При централизираните системи на управление на образованието училищните директори са единствено гарант за изпълнението на взетите от по-високо ниво решения. Тази им основна управленска роля характеризира и сравнително по-елементарните умения, които са им необходими.

Училищно базираното управление е много по-комплицирано, разнообразно и трудно. Директорите са ръководители в нов качествено различен тип управленска среда, която изисква нови по-сложни управленски умения. Това налага и съответното обучение.

Например в нашата страна се създаде Национален институт за обучение на директори в гр. Баня. Неговото откриване беше естествено след въвеждането на делегираните бюджети, разширените правомощия на директорите и необходимостта от притежаването на нови управленски умения и компетенции.

Изразходване на финансовите ресурси. Механизмът на финансиране на училищата и изразходването на средствата от тях обикновено зависи от характера на управление на образователната система. Исторически обособилият се подход е централизирано финансиране на училищата. Той е продиктуван от факта, че образованието е публична услуга и правителството (държавата) е задължено да гарантира високо и равно по качество средно образование във всяко училище. Това предполага и стриктния контрол от министерството на образованието върху всички финансови разходи, направени от училището. Такава система на

финансиране не стимулира инициативността и развитието на потребностите на учениците и учителите.

Училищно базираното управление е съпроводено с финансова автономия на училищата и осигуряване на възможност за привличане на допълнителни финансови ресурси. Предполага се, че даването на възможност за самофинансиране на училищата им гарантира възможността гъвкаво да оперират с бюджета си, съобразно специфичните им проблеми и цели.

Тенденцията към децентрализация в управлението на образователните системи, очертала се в края на миналия век, естествено е съпроводена и с финансова децентрализация. Тя може да има много разновидности. Например през 80-те години на миналия век страни с традиционно децентрализирано управление на образователните си системи – САЩ, Великобритания, Канада, Австралия – инициират различни програми за училищно самофинансиране²².

Друг подход се реализира в страните с централизирано управление на образованието. Пример в това отношение е и България. Образователната реформа, стартирала 2006/2007, предвижда прехвърляне на правомощия, свързани със съставянето и изпълнението на бюджет от страна на училищата (делегираните бюджети). Въведената система на делегираните бюджети в училищата и детските градини в България не може да се оцени като форма на училищно самофинансиране, но със сигурност дава повече възможности на директорите за конкретно планиране и гъвкаво изразходване на финансовите средства.

Роли на различните субекти

Субектите, които имат отношение към дейността на училището, са административни ръководители, учители, ученици, родители, училищни съвети (настоятелства), където има обществени организации. В зависимост от характера на управление на образованието, и в частност на училището, те имат различна

²² Пак там с. 55.

отговорност и възможности за влияние върху разнородната дейност на училището.

Роля на училището. Ролята на училището в условията на строг външен контрол може да се определи като пасивна и рецепторна, т.е. основната задача е то да съблюдава изпълнението на възложените от по-високите нива задачи и да създава условия, които да предотвратяват възможността за допускането на грешки. Такъв тип училища не се съобразяват с учениците и учителите. При училищно базираното управление ролята на училището е коренно противоположна. Тя може да се определи като роля, в основата на която е иницирирането на дейности, произтичащи от спецификата на училището, които имат за цел развитието на ученици и учители. Тези училища вземат отговорни, конкретни решения и проучват всички възможности за подпомагане ефективното преподаване и учене²³.

Роля на министерството. При традиционното централизирано управление министерството на образованието има административно-разпоредителни функции и упражнява стриктен контрол върху всички дейности на училищата.

Ролята на министерството при училищно базираното управление е на помощник и съветник за постигането на високо качество на образование и увеличаване ресурсите на училището.

Роля на административното ръководство. Ролята на административното ръководство се определя от това кой определя целите на училището и неговата мисия. Ако те са зададени от по-високите управленски нива, тогава административното ръководство има символични управленски функции, защото то само съблюдава изпълнението на заповедите и наредбите на централното ръководство.

При училищно базираното управление административното ръководство има изключително разнообразни управленски задължения – формулирането на целта на училището, съставянето на училищния бюджет и координиране намирането на финансови ресурси, упражняването на управленска власт, т.е. вземането на

²³ Пак там, с. 56.

решения за развитието на училището и образователната среда и управление на персонала.

Роля на учителите. В зависимост от характера на управление ролята на учителите е много различна. Те са чиновници, които получават заповеди и трябва да ги изпълняват, или са партньори във вземането на решения и споделянето на отговорности, но и активни участници в изпълнението на тези решения. Второто е типично за училищно базираното управление.

Роля на родителите. Образователната услуга, която училището предлага е за учениците, но и за техните родители, които са отговорни за развитието на своите деца. Поради тази причина родителите трябва да са заинтересовани от дейността на училището. Видът на управление на образователната система определя характера на получаваната услуга – количествена или качествена, което се отразява и на ролята на родителите. При традиционното централизирано управление те получават количествена услуга, в смисъл на стандартна продължителност на учебния час, на учебната година, на учебна програма. Нямам право да вземат участие в учебния процес или да афишират своите очаквания. Напротив при училищно базираното управление получаваната услуга е с характеристиките на качествена, което означава че тя е съобразена с потребностите на учениците. При такъв управленски модел родителите са съпричастни и допринасят за повишаване ефективността в дейността на училището – участват в процеса на обучение, съдействат за повишаване финансовите средства на училището, подпомагат и защитават училището в моменти на затруднения и криза²⁴.

При анализа на ролите се откроява една обща особеност – при централизирано управление на училищата ролите на административното ръководство, учителите и родителите се характеризират като пасивни, и обратно, при училищно базираното управление те са активни и имат пряко отношение към създаването на качествена образователно-възпитателна среда.

²⁴ Пак там.

Човешки взаимоотношения

Взаимоотношенията в училище между административно ръководство и учители, между учители и ученици, между самите учители са част от училищния климат. За управлението на училището е важен т. нар. училищен организационен климат, който се разглежда като комбинация от два континуума поведение: на директора (Поддържащо, Напътстващо, Ограничително) и на учителите (Колегиално, Интимно, Неангажирано)²⁵.

Ченг²⁶ определя четири типа училищен климат: ангажиращ стил, безлидерски стил, свободен, неангажиращ стил, стил на контрол. Според него при училищно базираното управление училищният климат е с характеристики на ангажиращ стил, т.е. взаимоотношенията между членовете на училището са открити и отзивчиви, всички се чувстват като част от екип, който има общи ангажменти.

Климатът на централизирано управляваните училища се определя от обективно зададените йерархични взаимоотношения и ориентирането на училището към изпълнението на заповеди и наредби. Взаимоотношенията са близки, но организационният климат може да бъде различен: ако директорът не е ангажиран с дейността на училището, то климатът се определя като безлидерски; ако учителите са индиферентни към работата си, директорът не им помага, тогава климатът ще има неангажиращ стил; ако директорът упражнява авторитарно ръководство и е безразличен към реакциите на учителите, климатът притежава контролен стил. Трите стила на училищния климат са вредни за училището и не подпомагат неговата дейност.

²⁵ Иванов, Ив. Типологии на училищните култури.

<http://ivanpivanov.awardspace.com/admun/js/spaw2/uploads/files/Tipologii%20na%20uchilishtnite%20culturi.pdf>

²⁶ Cheng, Y. C. *School Effectiveness and School-based Management*. Falmer Press, 1996. с. 54.

Качества на ръководителя

Двата модела на управление функционират в различна управленска среда и изискват притежаването на различни компетенции от страна на ръководителя. При централизираното управление управленската среда се характеризира със стриктно прилагане на законите, наредбите и другите нормативни актове. От ръководителя се изисква да изпълнява това, което идва по йерархията от горе и да предотвратява допускането на грешки. При този вид управление образователната система се променя много бавно, което не изиска непрекъснато обучение и професионално развитие от страна на директора на училището.

При училищно базираното управление училището е автономно и постигането на ефективност в неговата работа изисква от ръководителя умения да се изправя пред проблемите, да ги анализира и намира решение. Управленската среда е много динамична и разнообразна и предопределя необходимостта от непрекъснато обучение на директорите с цел за повишаване на компетенциите им в областта на училищния мениджмънт.

3. Децентрализация на училищното образование в страните от Европейския съюз

Съвременната управленска реалност все повече се ориентира към нова философия, която изисква ангажиране и поемане на отговорност от по-голяма част от субектите, членове на системата, организацията, институцията. Промяната на нивото, на което се вземат управленските решения, е свързана с необходимостта от усъвършенстване на функционирането и повишаване на качеството на системата. От една страна това е различно отношение към управляваните, а от друга – различно отношение на управляваните към системата. Включването на по-голяма част от участниците в реален управленски акт ангажира, мотивира, повишава отговорността, което променя начина, по който системата се придвижва напред. Всичко казано дотук има отношение и към управляването на образователната система. Участието на учителите в управлението не само на класната стая, но и на самото училище, променя вида на училищното управление. Разбира се, за да може да се говори за роля на учителите в управлението, е необходимо да има съответната среда, която може да бъде създадена в резултат на делегирано училищно управление във вида му училищно базирано управление.

След приемането на Лисабонската стратегия, която формулира основните цели и приоритети пред Европейския съюз до 2010 г., правителствата на страните-членки, предприемат решителни мерки за усъвършенстване организацията и функционирането на училищното образование. Една част от планираните реформи са насочени към демократизиране на системата, чрез радикални промени в нейното управление. Започналият още през 80-те години на 20 в., но само в отделни страни²⁷, процес на децентрализация, през последните години обхваща и страните с традиционно

²⁷ Белгия и Холандия

силна централизация на управлението²⁸ на образователната система²⁹.

История на училищната автономия в страните от Европейския съюз. Законодателство

Изследванията върху управлението на училищното образование в страните от Европейския съюз са категорични в извода, че на стария континент не може да се говори за традиция в училищната автономия. Най-рано тя е въведена в Белгия и Холандия – в средата на 20-ти век. След 80-те години на миналия век и други страни започват да делегират отговорности на училищата.

През 1985 г. със съответните нормативни документи Испания и Франция въвеждат ограничена училищна автономия. Три години по-късно, когато със Закона за образованието от 1988 г. във Великобритания започва радикална образователна реформа, на училищата се дават права да се разпореждат с бюджета си и да извършват подбора на кадрите, които до момента са били в прерогативите на местните образователни власти. Този закон обаче нарушава училищната автономия, защото той въвежда централизиран контрол върху учебните програми – оценяването на учебните постижения. През 1989 г. към започващата тенденция на децентрализация се присъединява и Северна Ирландия.

През последното десетилетие на 20-век към страните, които въвеждат политиката на училищната автономия, се присъединяват Скандинавските страни, Австрия, Чехия, Унгария, Полша, Словакия, Балтийските страни, Шотландия.

От началото на новия век, в съответствие с Европейска образователна политика, и в други страни започва да се обсъжда и

²⁸ Франция, Литва, Румъния, Гърция, България и др..

²⁹ За написването на тази глава са използвани данни от две публикации на Евридика (Информационна мрежа по въпросите на образованието в Европа): Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe, EURYDICE, 2008; http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094BG.pdf

School Autonomy in Europe. Policies and Measures, EURYDICE, 2008; http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090BG.pdf

постепенно да се въвежда училищна автономия – Германия (2004), Литва (2003), Люксембург (2004), Румъния (2006), България (2008) (вж. Таблица 3).

Таблица 3.

Въвеждане на училищна автономия

<i>Държава</i>	<i>Година на въвеждане на Училищна автономия</i>
Белгия	50-те години на 20-ти век
Холандия	50-те години на 20-ти век
Франция	1985 г.
Испания	1985 г.
Великобритания	1988 г.
Северна Ирландия	1989 г.
Швеция	90-те години на 20-ти век
Дания	90-те години на 20-ти век
Финландия	90-те години на 20-ти век
Австрия	1993 г.
Чехия	1991 г.
Унгария	1991 г.
Полша	1991 г.
Словакия	1991 г.
Естония	1991 г.
Литва	1991 г.
Латвия	1991 г.
Италия	1997 г.
Шотландия	1999 г.
Германия	2004 г.
Люксембург	2004 г.
Румъния	2006 г.
Португалия	2006 г.
България	2008 г.
Лихтенщайн	2008 г.
Гърция	

Таблицата недвусмислено показва очертаващата се тенденция към децентрализация на училищните системи в страните от ЕС. Изключително интензивен е този процес в края на 20 в. и

началото на 21 в. Страни с традиционно централизирани образователни системи като Франция, Италия, Гърция, бившите социалистически страни, постепенно променят своето законодателство и делегират по-големи правомощия на училищата. Целта на училищната автономия е в отговор на стремежа за повишаване качеството на предлаганата образователна услуга. Трябва да се направи уточнението, че в повечето страни говорим за ограничена автономия, която включва преподаването, човешките ресурси, социалните услуги, управлението на собствеността и финансите.

Очертаващата се тенденцията за предоставяне на повече права и отговорности на училищата може да бъде или вследствие от политиката на националните правителства, или вследствие от инициативата, желанията и усилията на училищата, т.е. те сами да си извоюват автономията. За страните от Европейския съюз решението е наложено отгоре чрез съответното законодателство, което определя сценария, по който училищната автономия да се случва.

В изследване на ЕВРИДИКА разнообразието от законодателни политики в тази сфера е обединено в три разновидности:

I-ви сценарий: *Училищната автономия се урежда не със самостоятелен закон, а чрез общото законодателство, което обхваща много страни от училищната система.* Най-често училищната автономия не е приоритет в тях. Към тази група спадат Испания, Франция, Полша, Великобритания, Северна Ирландия, Италия, Гърция. Училищната автономия се разглежда или със закона за образование (Великобритания, Полша), или със закона за местната администрация (Полша), или с Конституцията на страната (Италия, Гърция). При този сценарий няма допитване до училищата и автономията им се налага.

II-ри сценарий: *Училищната автономия се урежда със специален закон.* Към тази група спадат Люксембург и Португалия. Този сценарий е характерен за законодателството след 2000 година, когато училищната автономия се разглежда самостоятелно, а не в рамките на други закони и когато училищата започват да демонстрират нов тип мислене.

III-ти сценарий: *Гъвкаво законодателство.* Училищата, ако желаят се присъединяват към проекти, насочени към въвеждане

на автономно управление, т.е. автономията по никакъв начин не се налага отгоре. Приемането ѝ като форма на управление е решение на училището. Този сценарий се прилага в някои лендери на Германия.

Анализът на различните сценарии за въвеждане на училищната автономия доказва, че преобладава централизираният подход (отгоре) на нейното налагане. По принцип автономията в управлението на училищата е свързана с повишаване на отговорността не само на директорите, но и на всички, които имат отношение към училището – учители, ученици, родители. Те престават да бъдат само изпълнители на решения, които са вземани на по-високи нива, и се превръщат в активни субекти, които инициират решения, създават условия за тяхното решаване, контролират изпълнението им. Следователно делегирането на повече управленски права на ниво вътрешно управление изисква и съответната управленска подготовка и култура. Тогава, когато те липсват, наложената на училищата чрез националното законодателство училищна автономия не винаги се приема без възражения.

Практиката на училищната автономия в скандинавските страни е малко по-различна, но и не толкова болезнена за самите училища. Образователните системи в тези страни са децентрализирани по своя характер и като такива за основен управленски фактор се възприемат местните власти. Именно те определят на кои училища да се делегира автономия. В тези страни не се прилага централизиран, а децентрализиран подход, решението се взема отдолу и е съобразено с особеностите и подготовката на тези, които ще изпълняват решението.

Нива на училищната автономия и сфери на решения

Училищната автономия може да бъде разглеждана в различни граници. Те се определят от степента на свободата, която директорите и училищните съвети имат по отношение на решенията, които вземат. В този контекст в посочено изследване на Евридика се различават четири вида училищна автономия:

- **пълна автономия** – училищата вземат решения в рамките на съществуващото законодателство, без намеса от външни органи;
- **ограничена автономия** – училищата имат право да вземат решения в предварително определени от по-висшите нива на управление рамки или е необходимо да получат тяхното одобрение;
- **липса на автономия** – училищата нямат право да вземат решения;
- **административен орган или местната власт делегира правомощия на училищата.**

Европейската мрежа за образование публикува сериозно сравнително изследване, което представя данни за автономията на училищата да вземат решения относно управлението на финансовите и човешките ресурси.

Управление на финансовите ресурси

По отношение управлението на финансовите ресурси нивото на автономност на училищата зависи от това дали решенията им се отнасят до капиталови разходи, оперативни разходи или закупуването на компютърна техника. По този показател страните се разделят на три групи. Към първата група включваме Белгия, Латвия и Швеция, където училищата имат пълна автономия. В Холандия, Дания и Финландия това право се делегира на училищата от специални административни органи.

Втората група страни, в които училищата все още нямат право да вземат решения в тази сфера, са Кипър, Румъния.

Има и такива страни, които по отношение на управлението на финансовите ресурси притежават различни права – напълно са ограничени в някои решения, но за други имат лимитирани права. Например по отношение на капиталовите разходи в 19 страни училищата нямат право да ги управляват, но по отношение на оперативните разходи – страните, в които няма училищна автономия, са само три (Кипър, Румъния, Дания). Следователно

текущите (оперативните) разходи обикновено се управляват от училищата.

Картината, свързана със закупуването на компютърна техника, е следната – в България, Гърция, Франция (за началното образование), Кипър, Австрия (за началното образование), Португалия, Румъния, Лихтенщайн училищата не носят отговорност. Страните, в които училищата сами закупуват компютърни конфигурации, са Белгия, Чехия, Естония, Латвия, Люксембург, Унгария, Словакия, Швеция, Исландия. Във Великобритания на училищата се предоставят целенасочено средства за снабдяване с информационни и комуникационни технологии. Има страни като България и Испания които имат право да закупуват компютри от придобити собствени средства. С ограничени права по този показател са училищата в Германия, Малта, Франция (за базисното образование), Полша.

Управление на човешкия ресурс

Този показател включва сключване и прекратяване на трудовите договори на директори на училища, педагогически и непедагогически персонал. В повечето европейски страни училищата не участват в избора на директорите. Има няколко изключения и това е при страните, в които училищното управление е поверено на училищни управленски органи, а именно някои училища в Белгия, училищата за долна средна степен (7–9 клас) в Ирландия, във Великобритания. Във Великобритания е интересен фактът, че крайното решение за избора на директор се взема от властите, отговарящи за образованието.

В много малко страни (четири на брой) учителите имат отношение към избора на директор на училище. Участието им е регламентирано по различен начин. В Полша и Испания към комисията, която прави избора, участват и учители, в Португалия учителите избират директора на училището измежду колегията, а в Словения учителите директно участват в избора на директор.

По отношение на подбора на педагогическия персонал страните от ЕС се разделят на две групи. В едната група са страните,

в които училищата не вземат участие във вземането на подобно решение (Дания, Белгия – немско говореща област), Гърция, Испания, Франция, Италия, Кипър, Люксембург, Малта, Австрия, Португалия, Румъния, Лихтенщайн), а в другата са тези, в които директорите на училища (България, Чехия, Швейцария, Лихтенщайн, Исландия, Норвегия, Литва, Латвия, Унгария, Полша, Словакия, Словения) или училищните комисии (Естония, Ирландия, Великобритания) са отговорни за подбора на учителите.

Автономност и отговорност на учителите при вземането на управленски решения, свързани с разработването на учебни планове и програми

В края на миналия век постепенно се променя ролята учителите в управлението на образованието и в частност в управлението на училището, в което те работят. Паралелно с отговорностите, които винаги са имали, започва да се говори за тяхната автономност, а това е свързано с вземането на решения, които не засягат само управлението на класната стая, но и управлението на училището.

На основата на данни от проведено изследване на европейската мрежа за образование – Евридика – ще направя сравнителен анализ на нивата на автономност и отговорност на учителите в страните от Европейския съюз. Аспектите на сравнението са участие на учителите при разработването на учебните планове и програми.

Учебни планове и програми

Учебните планове и програми се разработват на основата на две възможности – задължителни и избираеми учебни предмети/теми. Каква е ролята на учителите при реализирането на тези възможности? Вероятно очакването е, че при страните, в които управлението на образованието е децентрализирано, и по отношение на учебните планове и програми тази характеристика ще се запази. Това, разбира се, не е така. Дори и в тези страни има

сериозни държавни документи, които очертават както целите, към които се ориентира резултатът от обучението, така и стандартите или изискванията за постиженията на учениците, с които учителите трябва да се съобразяват.

По отношение определянето на задължителните учебни предмети учителите от страните на Европейския съюз, като цяло, имат много малко влияние. В училищата, управлението на които се характеризира с пълна автономност, ако някой има право да се изказва и да взема решения относно учебните планове и програми, това е директорът. Като цяло в две трети от страните от Европейския съюз задължителните учебни предмети и учебните програми не се определят на ниво училище. В останалите една трета автономността на учителите по отношение на задължителния образователен минимум зависи от степента на автономност, предоставена на училищата.

Изключение правят Чехия, Естония, Холандия, Швеция и Шотландия. В тези страни училищата имат автономия при вземането на решения относно задължителните учебни предмети и тяхното съдържание. С ограничена автономия са страните Ирландия, Литва, Люксембург, Унгария, Финландия.

С най-големи традиции в автономността на училищата при определянето на учебните планове и програми е Холандия. Трябва да отбележим, че в тази страна има специални органи, отговорни за всички дейности в едно или няколко училища, които създават облика на училището. В тези органи ролята на учителите е по усмотрение на училищата.

Наличието на пълна училищна автономия в Холандия обяснява липсата на национален учебен план и учебна програма. От 1993 г. на национално ниво се дефинират само целите, които следва да се постигнат в началната и средната образователна степен. Тези цели ориентират училищата при определянето на учебното съдържание, но в най-общ план, и минимума на ученическите постижения на всяко ниво. Учителите са тези, които подбират конкретното учебно съдържание и са отговорни изцяло учениците да достигнат определените цели.

Интересен е случаят с Чехия, където реформата на учебното съдържание, която започва през 2007/08 г., е предхождана от проекта „Framework Educational Programme” (2005). В тази програма са определени знанията и уменията, които се очаква да бъдат развити, общото учебно съдържание и нивата на постижения във всеки клас. На базата на националната програма училищата (директори и учители) разработват училищни програми, в които конкретизират съдържанието и резултатите от обучението за съответната учебна година. Реформата стъпва на резултатите от проект, които са изцяло продукт на училищата, а не е наложена от националните образователни власти.

Безспорно е, че задължителният минимум от учебни предмети и тяхното съдържание в по-голямата част от страните се определя на национално ниво, но пряко или косвено учителите могат да се включат при неговото разработване. Решенията, по които се прави това, са разнообразни. Например във Франция, Исландия, Белгия, Кипър, Латвия, Литва, Румъния, Лихтенщайн е чрез представителство на учителите в експертни групи или участие на учителските профсъюзи и асоциации в работни дискусии.

В Гърция се прилага т. нар. кръстосан тематичен подход към учебното съдържание, което означава, че учителите имат право да упражняват по-голямо влияние върху съдържанието на учебните програми.

В Ирландия училищата и учителите се стимулират да адаптират учебното съдържание към специфичните условия и потребности на училищата и отделните ученици.

Във Великобритания съответните оторизирани власти определят задължителния образователен минимум, учебното съдържание по предмети, целите, които трябва да бъдат постигнати и оценяването на постиженията. Училищата и учителите не могат да променят тези изисквания, но могат да добавят учебни предмети към учебния план, да решат кои предмети да се изучават отделно и кои да се обединят, как учебният план да се разпредели в съответното ключово образователно ниво и какъв да е хорариумът на учебните предмети. Новите учебни планове, които са

приети през 2007 г. за Северна Ирландия и през 2008 г. за Англия и Уелс, са по-гъвкави и с по-малко предписания.

За да се реализира приетата в Норвегия реформа „Повишаване на знанията”, се предвижда национално определяне на задължителните учебни предмети, основните учебни теми и компетенции, докато учебното съдържание по отделните предмети се определя на местно ниво.

В началото на новото столетие започва цялостна образователна реформа в Италия, която засяга и общообразователния минимум, участието на училищата, и респективно на учителите, при определяне на учебните планове и програми. Училищата са тези, които определят общите и специфичните цели на обучение, като ги обвързват с нивото на компетентност на учениците, както и учебното време, което е необходимо за всеки учебен предмет. Към всяко училище има сформиран учителски съвети, който разработва учебни програми, на основата на личностно ориентирания подход. В тях са посочени знанията и уменията, които следва да бъдат усвоени и развити в учениците. Учителите имат свободата да подбират учебното съдържание по всяка тема, да определят реда, по който ще се усвояват темите. Директорите са отговорни да контролират работата на учителските съвети, като следят дали решенията на съвета съответстват на законовите изисквания и са подчинени на качествени образователни критерии. Освен всичко това училищата имат свободата до 20% от учебното време, предвидено за някои задължителни учебни предмети, да се редуцира, като се включат учебни предмети, които не са предвидени в националната учебна документация.

В Ирландия (за долна средна степен) и Литва училищният управителен съвет, в който участват и учители и директорът, вземат решения по отношение на учебните планове и програми, но само в степен, определена от националните власти.

В Естония учителите и директорите също имат право да конструират една част от задължителните учебни предмети, в съответствие с националния учебен план и програма. Те конкретизират учебното съдържание и целите и са отговорни за една четвърт от училищния учебен план. Например определят избираемите

учебни предмети и избират дълбочината, с която ще се преподават задължителните.

Интересна е ситуацията в Швеция. И там на национално ниво са определени само рамките на учебните планове и програми – цели, принципи, базисно учебно съдържание. Учителите, съобразявайки се тях и обсъждайки с учениците техните очаквания, стремежи и интереси, правят конкретния подбор на учебното съдържание и методи на обучение.

В Люксембург и Унгария учителите и директорите могат да правят известни допълнения към учебната документация относно съдържанието на образованието, но задължително се изисква одобрението на по-висшите административни власти. Промените в учебното съдържание, които е допустимо да бъдат направени, засягат предимно средната образователна степен.

Във Финландия ситуацията наподобява много други страни. Националният учебен план и програма дефинират целите и основното учебно съдържание, докато местните образователни власти разработват на нейна основа и съобразявайки се със специфичните изисквания на региона местни учебни планове и програми.

ВТОРА ЧАСТ

Управление на училищното образование в България в периода 1991–2011 г.

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 публично административния 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 отгук ще последва и повишаване качеството на образователната услуга и респективно продукт.

Управленската реформа в образованието не трябва да 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.

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

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

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); 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-ви етап – от 1991 до 1998 г.;
- II-ри етап – от 1998 до 2006 г.;
- III-ти етап – след 2006 г.

- IV-ти 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 (1991), 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 (2006–2015), 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 г.

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 (вж. 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)¹.

¹ Закон за народната просвета, Обн., ДВ, бр. 86 от 18.10.1991.

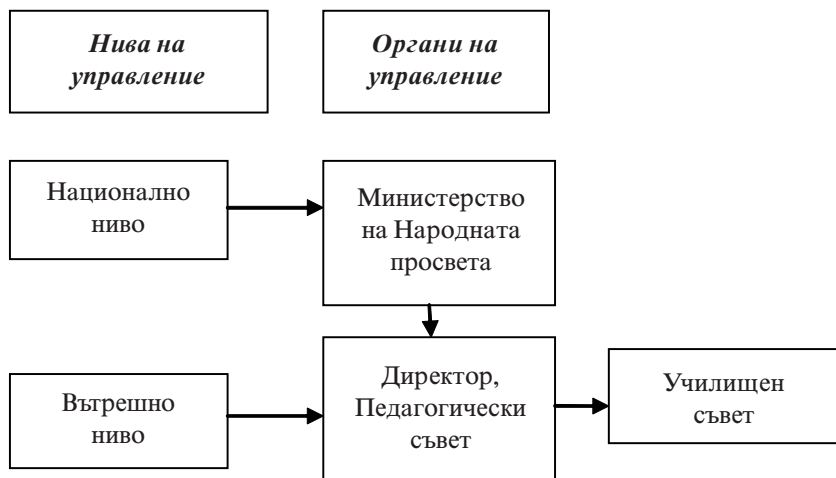


Схема 1. Нива и органи на управление според Закона за народната просвета (1991г.)

И в двата посочени документа има много пропуски по отношение 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 училища² и обслужващи звена и на всеки пет години атестира назначените директори (чл. 37)³.

² Кметът на общината по предложение на комисията сключва трудовите договори с директорите на детските градини.

³ Закон за народната просвета, Обн. ДВ, бр. 86 от 18.10.1991.

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 педагогическия съвет**, са формулирани в Правилника за приложение на закона – от член 108 до член 112⁴.

Според закона директорът организира, ръководи и отговаря за цялостната дейност на училището или детската градина (чл. 108)⁵. 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, 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”⁶. 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 характерът 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

⁴ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, Обн. ДВ, бр. 31 от 14.04.1992.

⁵ Пак там.

⁶ Пак там.

орган на управление, който обсъжда и решава педагогически въпроси” (чл. 38)⁷. 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 управление⁸.

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

⁷ Закон за народната просвета, Обн. ДВ, бр. 86 от 18.10.1991.

⁸ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, Обн. ДВ, бр. 31 от 14.04.1992.

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 20 и 21 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 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 (вж. схема 2)⁹.

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 области¹⁰.

⁹ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, Обн. ДВ, бр. 68 от 30.07.1999).

¹⁰ От 1987 г. до 1999 г. България е била разделена на 9 области.

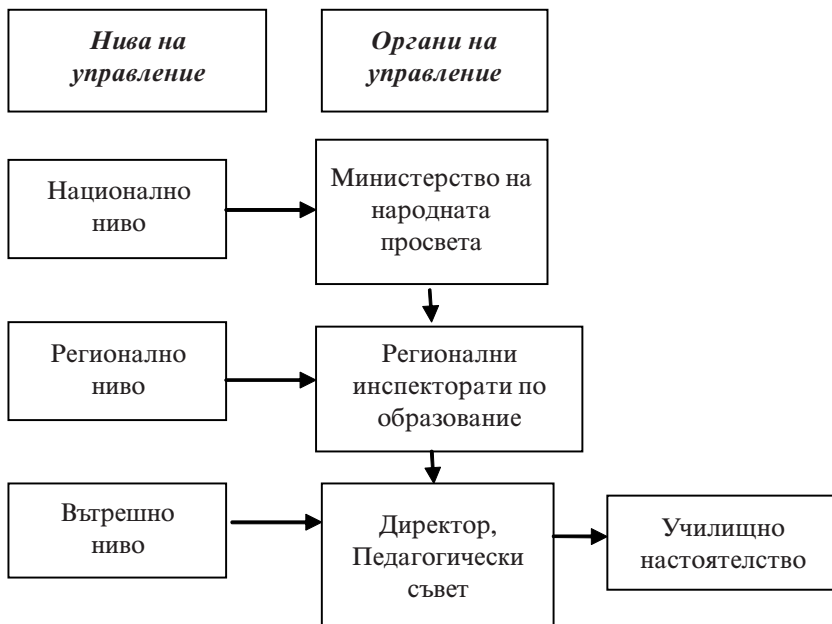


Схема 2. Нива и органи на управление според Закона за изменение и допълнение на Закона за народната просвета (1998 г.)

В структурно отношение друго нововъведение е в помощните органи на вътрешното ниво, свързано с преименуване на училищните съвети на училищни настоятелства и по-големите очаквания към този консултативен училищен орган.

В съдържателно и функционално отношение Изменението и допълнението към Закона за народната просвета от 1998 г. и последвалят 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 постепен 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 с експертите към РИО¹¹.

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

¹¹ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, Обн. ДВ, бр. 68 от 30.07.1999.

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)¹².

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;

¹² Пак там.

- 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 докмета на общината – за директорите на общинските детски градини¹³.

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. Учители-

¹³ Правилник за устройството и дейността на регионалните инспекторати по образованието, Обн. ДВ, бр. 61 от 08.07.2003.

те 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 МОН 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 след 2006 г.

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, които 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 – бел. моя, М. М.) 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 образованието 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”¹⁴.

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 про-

¹⁴ Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищната подготовка (2006–2015).

блеми. 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;¹⁵
- 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

¹⁵ Децентрализация на училищното образование в България – доклад на Институт Отворено общество, 2009.

<http://self.government.bg/decentralization/?id=314&ssid=8&cid=9>

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 остава само в рамките на пилотен проект¹⁶.

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 реализираното до момента 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 (вж. схема 3). Изводът е следствие от предвидените нови функции на общините в сферата на училищното образование.

¹⁶ 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.

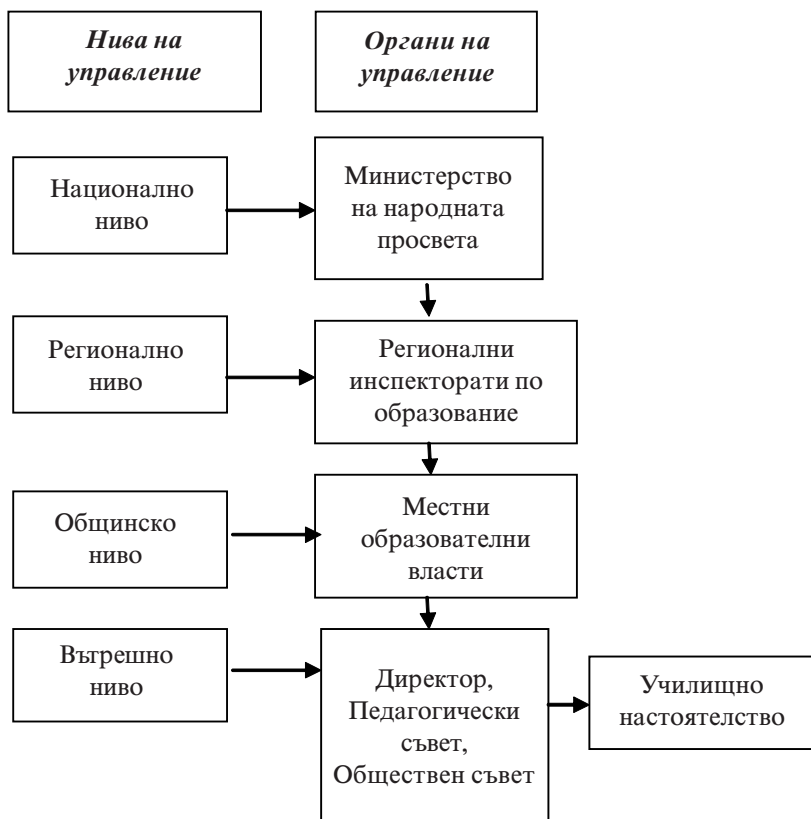


Схема 3. Нива и органи на управление на училищното образование според Концепцията за закон за училищното образование (2011)

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-близко до възникването им и изпълнението им се редуцират до две функции на националните институции. Първата е 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 отговорят 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 образованието.¹⁷

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.

¹⁷ Новото наименование на Регионалните инспекторати по образование.

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 или 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 качеството¹⁸.

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”¹⁹. Правото му да приема разпределението на бюджета и отчета за неговото изпълнение, както и участието в атестацията на директора ще засили гражданския контрол върху външното управление.

¹⁸ Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта на нов закон за предучилищното и училищното образование (март, 2011).

¹⁹ Пак там.

Направеният опит за анализ на управлението на училищното образование през последните 20 години показва един постоянен стремеж към децентрализация, който продължава и в проекто-нормативните документи. Очевидно е желанието на отговорните за образователната политика да въведат по-високите нива на децентрализация, и най-вече делегирането във всички управленски сфери.

ТРЕТА ЧАСТ

Системи на управление на училищното образование в Европейския съюз

Системите на управление на училищното образование в Европейския съюз се характеризират с голямо разнообразие както по отношение нивата и субектите на управление, така и по отношение на техните функции и правото да вземат решения. То се дължи на няколко причини, а именно административно управление на страната като цяло, традициите в управлението на образованието, доминиращите управленски теории, съвременните тенденции в управлението на образованието.

Тази пъстрота на системите на управление на училищното образование в отделните страни затруднява тяхното класифициране и сравняване. Независимо от това на основата на една макроуправленска рамка и като използваме модела за измерване на децентрализацията, представен в част 1, е възможно да се направи, разбира се условно, класифициране.

Традиционно системите на управление на образованието се разделят на две големи групи – централизирани и децентрализирани. Н. Попов прави първия опит за по-конкретно класифициране на училищните системи по отношение на тяхното управление. Според „степената на съсредоточаване на управленската власт в ръцете на централната администрация”¹ той разделя централи-

¹ Попов, Н., М. Пиронкова. Образователната система в България. Бюро за педагогически услуги, С., 2007, с. 189.

зираните образователни системи на две големи групи – страни с умерена централизация и страни със силна централизация, а децентрализираните – на страни с продължаваща децентрализация, страни с прекъсната децентрализация и страни с пълна децентрализация (вж. Таблица 6). Направената класификация е много прецизна и точна. Аз ще я използвам като база и ще внеса някои детайли, като приложа модела за измерване на децентрализацията и внеса понятията от теорията на управлението – деконцентрация, делегиране, деволуция².

Таблица 6.

Групиране на страните според характера на управление на училищното образование

Централизирано управление		Децентрализирано управление		
Умерено централизирано	Силно централизирано	Продължаваща/Пропорционална децентрализация	Прекъсната децентрализация	Пълна децентрализация
Румъния, Португалия, Латвия, Литва, Естония, Малта, Словения, Франция, Италия, Ирландия, България	Гърция, Кипър	Белгия, Германия, Холандия, Полша, Дания, Финландия, Словакия, Чехия	Австрия, Испания, Унгария	Великобритания, Люксембург, Швеция

² **Информацията** за системите на управление на училищното образование в страните от Европейския съюз е взета от публикации на International Network on Education in Europe (EURYDICE): http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

1. Страни с централизирано управление на училищното образование

Страните от Европейския съюз, за които е характерно централизирано управление на училищното образование, могат да се разделят на страни с умерена централизация и страни със силна централизация. Към първата група спадат Румъния, Португалия, Латвия, Литва, Естония, Малта, Словения, Франция, Италия, Ирландия и България. В тези страни са предприети сериозни реформи за децентрализация на управлението и са делегирани права за вземане на разнородни решения от страна на субектите на външното управление. Към втората група са Гърция³ и Кипър.

1.1. Страни с умерена централизация

РУМЪНИЯ

Управлението на училищното образование в Румъния е умерено централизирано и се осъществява на три нива: национално, което се реализира от Министерството на образованието; регионално – от Окръжни училищните инспекторати и външно – директор, заместник директори, педагогически съвет и административен съвет. (Вж. Схема 1)

Национално ниво

На национално ниво за системата на училищното образование отговаря **Министерството на образованието, изследванията и младежта**. В ръководния екип на министерството влизат един министър, трима държавни секретари, един генерален секретар, двама президенти на национални органи. В структурно отношение то се състои от дирекции, които отговарят за различни образователни равнища.

³ От началото на 21 в. в Гърция започват процеси на децентрализация.

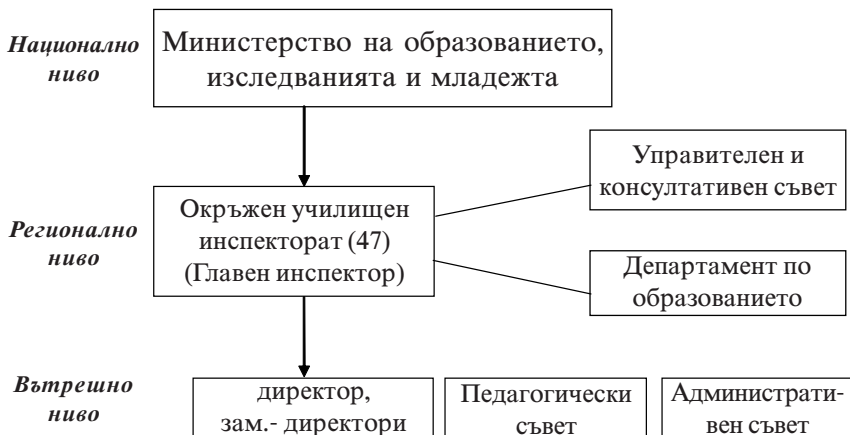


Схема 1. Нива и органи на управление на училищното образование в Румъния

Основната функции на министерството на образованието е да създава, контролира и прилага националната образователна политика, а другите функции са:

- Да координира и контролира националната образователна система;
- Да организира обществената образователна мрежа и да прогнозира обхвата на учениците в училищната система;
- Да одобри и осигури спазването на Националната учебна програма;
- Да координира научноизследователската дейност в образованието;
- Да осигури издаването на учебници и финансирането на училищата за снабдяването им с учебници;
- Да определи общия критерии за прием във висшето образование;
- Да одобри откриването на средни училища (лицей) и на колежи и факултети;
- Да извършва диагностични и прогностични изследвания за реформиране и модернизирание на образователната система;

- Да осигури организационната рамка за подбор и обучение на талантиливи деца;
- Да осигури специализирано образование и адекватна психо-педагогическа помощ на деца и младежи с физически, сетивни умствени затруднения;
- Да анализира социалната защита в образованието и да предложи адекватни мерки на правителството и на местните обществени власти;
- Да поеме отговорността за подготовката и квалификацията на учителите;
- Да координира, чрез подчинените нива и според изискванията на закона, назначаването, преместването, уволнението, пенсионирането на учители, помощник учители и управленски, ръководен и контролен персонал;
- Да осигури преразпределението на фонда за национално обучение, на основата на консултации със заинтересованите лица;
- Да поеме отговорност за оценяването на националната образователна система, съобразно националните стандарти;
- Да разработва и прилага средносрочни и дългосрочни стратегии за образователни реформи;
- Да разработва съвместно с други министри стратегии за коопериране в областта на образованието и научните изследвания с други държави и международни организации;
- Да съдейства на основата на договореност с държави, в които живеят лица с румънска националност, за получаването на образование на майчин език;
- Да разработва точно определени норми за училищните сгради и дарения;
- Да определя, на основата на вътрешни правила, способите за признаване и валидизиране на дипломи, сертификати и научни титли, получени в чужбина, съобразно международните договорености;
- Да определя структурата на учебната година за училищната система, изпитните сесии и ваканции.

Регионално ниво

В административно отношение Румъния се дели на 41 окръга. Столицата Букурещ е самостоятелна административна единица. Министерството на образованието има подразделения във всеки окръг – **Окръжни училищни инспекторати**, които се ръководят от *главен инспектор*. Те функционират като децентрализирани специализирани органи на местно ниво и основните им задачи са:

- Да ръководят организацията и функционирането на училищната система в съответствие с националната образователна политика;
- Да съблюдават изпълнението и спазването на законодателството в организирането, управлението и функционирането на образователния процес;
- Да осигуряват качество на образованието и спазване на националните стандарти чрез инспектиране на училищата;
- Да откриват, след одобрение от Министерството на образованието, на обществени училища – детски градини, начални и средни училища;
- Да правят прогнози за обхвата на учениците по образователни степени;
- Съвместно с местните обществени административни власти да осигуряват задължителното образование на учениците от окръга;
- Да координират набирането на учители, според нормативните документи;
- Да организират и ръководят квалификацията на учителите;
- Да координират заедно с местната администрация използването, развитието и опазването на материалната база на училищата;
- Да координират приема в училищата и провеждането на матурите;
- Да координират и контролират ресурсния център за квалификация на учителите.

Всеки училищен инспекторат има *управителен и консултативен съвет*. Консултативния съвет се състои от училищните

директори в окръга, изтъкнати учители, представители на родителите, местната администрация, религиозните и бизнес среди.

Към всеки окръг има *департамент по образованието*, който прави технически препоръки и контролира средствата, които се отпускат от местния бюджет.

Вътрешно управление

Управлението на училищата се осъществява от **директор, заместник директори, Педагогически съвет и Административен съвет**. Според влязлото в сила законодателство⁴ *директорът* на училището не може да взема еднолични решения. Той е задължен да се съветва и да отчита решенията си на педагогическия съвет. Педагогическият съвет включва всички учители, работещи в училището, независимо от техния статут (временно назначен или заместник учител) и се ръководи от директора на училището. В зависимост от разглежданите проблеми, директорът на училището може да покани за участие в работата на педагогическия съвет представители на родителите, на учениците, на местните административни власти.

Педагогическият съвет има следните правомощия:

- Да обсъжда и одобрява срочния и годишния план за работата на училището;
- Да избира представители от учителите за членове на административния съвет;
- Да предлага на директора на училището членове на училищните комисии;
- Да одобрява срочните и годишните постижения на учениците;
- Да наказва учители и помощен персонал, които не спазват закона и правилника на училището;
- Да определя наказанията за учениците;

⁴ The Education Law (Law 84/1995), the Teaching Staff Statute (Law 128/1997) and the Regulation for Organisation and Functioning of the Pre-University Education Institutions (Ministerial Order 4925/2005).

- Да определя наградите за учители, ученици и помощен персонал;
- Да одобрява оценките за поведение на учениците по ниски от 7 (скалата е от 1 до 10);
- Да утвърждава избираемите и факултативни учебни предмети;
- Да одобрява проекта за прием на ученици;
- Да разработва система за допълнително възнаграждение на учителите;
- Да одобрява провеждането на разширени срещи с участието на родители, синдикати, местни административни власти, ученици.

Административният съвет се състои от 5 до 11 члена и се ръководи от директора на училището. В състава му влизат директорът, заместник директорът, счетоводителят, представители на учителите, на родителите, на местната администрация. Учителският синдикат участва в работата на Административния съвет само като наблюдател. В зависимост от вида на училището може да има и други членове на съвета. Някои от по-важните функции на административния съвет са:

- Да разработва краткосрочна образователна стратегия на училището;
- Да разработва съвместно с учителските синдикати вътрешния правилник на училището;
- Да разработва съвместно с учителските синдикати професионалните изисквания към непедагогическия персонал и критериите за оценяване на техния труд;
- Да оценява ежегодно професионалното представяне на всеки;
- Да одобрява, в съответствие със закона и предложенията на директора, заплатата на училищния персонал;
- Да определя месечните добавки към заплатата;
- Да определя отпуските;
- Да определя членовете на училищните комисии;
- Да контролира изпълнението на учебната програма и оценяването на учениците;

- Да анализира и прави предложения за одобрение на годишния училищен бюджет;
- Да разработва стратегия за привличане и използване на допълнителното финансиране на училището.

Румъния е унитарна държава с официален език – румънския. Наследила централизирания характер на управлението на училищното образование от преди двадесет години, днес то може да бъде оценено като типично умерено централизирано. Министерството на образованието е отговорно за националната политика в сферата на училищното образование. То има свои териториални подразделения – Окръжни училищни инспекторати, чрез които реализира функциите си в отделните региони. Не всички управленски решения обаче, се вземат на национално ниво. На Педагогическия и на Административния съвет са дадени правомощия, които им позволяват да реагират конкретно и съобразно интересите на училището. Управлението на училищното образование е централизирано, но с елементи на деконцентрация и делегиране на правомощията.

ПОРТУГАЛИЯ

Управлението на училищната система в Португалия по своя характер е **умерено централизирано** и се реализира на три административни нива – централно, регионално и вътрешно. (Вж. Схема 2)

Национално ниво

За образователната система на Португалия отговарят две министерства – **Министерството на образованието и Министерството на науката и висшето образование.**

Министерството на образованието е институцията, която централно администрира училищното образование, т.е. притежава управленски функции по отношение на предучилищното и училищното образование.

Административната структура на министерството включва пряка администрация на централните и периферните служби,



Схема 2. Нива и органи на управление на училищното образование в Португалия

непряка администрация, консултативни органи, други структури и мрежа от предучилищни и училищни институции.

Министерството на образованието реализира своите управленски функции чрез действащите към него централни служби:

- *Служба за статистика и планиране в образованието* – гарантира представянето и анализа на статистически данни в сферата на образованието, цялостното наблюдение и оценката на резултатите на образователната система и подпомага международните връзки;

– *Главен инспекторат по образование* – контролира и извършва одити върху работата на образователната система, службите и органите на министерството;

– *Главен секретариат* – осигурява техническа, административна и логистична подкрепа на различни органи и служби в министерството по отношение на човешките ресурси, финансирането и управлението на авоарите;

– *Служба за финансов мениджмънт* – осигурява програмен и финансов мениджмънт на Министерството на образованието посредством коректно определяне изпълнението на бюджета;

– *Главна дирекция на човешките ресурси в образованието* – прилагане политиката на министерството по отношение на човешките ресурси, педагогическия и непедагогическия персонал и училищата;

– *Главна дирекция за иновации и развитие на учебните програми* – ръководи изпитите, подпомага научните изследвания в областта на учебните програми и нововъведенията, средствата за преподаване и оценяване. Предлага ръководства за постигане на успех в училище и предпазване от отпадане;

– *Служба за оценяване на образованието* – планира, координира, ратифицира, прилага и контролира външното оценяване;

Консултативни органи към министерството на образованието са *Националният образователен съвет* и *Съвета на училищата*.

Националният образователен съвет е създаден през 1982 г. Той е независим от министерството орган, който взема отношение по въпросите на образователната политика. Притежава административна и финансова власт. Състои се от 63 членове – представители на родители, спомоществователи и ръководители в образователната сфера.

Съветът на училищата представлява училищата пред Министерството на образованието. Неговите функции са:

- Участие в определянето на образователната политика;
- Консултиране дейността по създаването на законодателство, уреждащо предучилищното и училищно образование;
- Изказване на становища по всички административни и финансови въпроси;

- Участие в оценяване статута на училищата, техния състав и всички професионалисти в образованието;
- Консултиране по въпросите на реформа в обществената образователна система, особено по отношение създаването, интегрирането, модифицирането и закриването на образователни институции;

Регионално ниво

Португалия е унитарна държава. Основната административно-териториална единица е общината (308 на брой). След 2007 г. административните единици над ниво община се реформират и в момента няма централизирано обособени такива.

На регионално ниво правителствената образователна политика се осъществява от пет **Регионални директората по образование**, които не съответстват на териториалното деление на страната. Техните компетенции се простират върху училищното образование – държавно и частно, общообразователно, профилирано и професионално, училищно и извънучилищно. Намират се на континенталната част на страна. Функциите им са следните:

- Да координират дейността на училищата;
- Да дават указания за работа;
- Да осъществяват връзка с местните административни власти.

Всеки директорат се ръководи от Регионален директор с един или двама заместника.

В двете автономни области – Азорски острови и Мадейра, управлението на образованието се осъществява от **Регионални секретариати по образование**, които са регионални правителствени органи със специфични компетенции.

На регионално ниво представителство има и Главният инспекторат по образование. Това са **Регионалните делегации**, които са също пет и по териториален обхват съвпадат с регионалните директорати. Те осъществяват методически, административен, финансов и имуществен надзор върху образователната система.

Местно ниво

Закона за образование от 1986 г. постановява процес на децентрализация в системата на образованието. Съгласно чл. 43 от него принципите на децентрализация и пряко участие на населението трябва да се приложат при администрирането и управлението на образователната система. С няколко последователни нормативни документа от 15 януари и 22 август 2003 г. се регламентира статутът и функциите на общинските комисии (*conselhos municipais de educação*), които отговарят за образованието.

Комисиите включват представители на учителите, учениците, родителите местните административни власти и представители на социални, икономически и културни организации. Те са организационно-консултативни органи, които:

- Подпомагат, заедно с общината, координирането на образователната политика;
- Проверяват предприетите мерки чрез наблюдение на начина, по който системата функционира;
- Предлагат мерки, които са подходящи за поощряването на по-високи стандарти на ефективност.

Вътрешно управление

В края на 90-те години вътрешното управление на училищната система в Португалия се осъществява на качествено различни принципи, които чертаят посоката на училищната децентрализация. През 1998 и 1999 г. Парламентът одобрява модел за автономия и административно управление на училищата. Той предвижда нова форма на училищно управление, чрез създаването на групи от училища (*school cluster*). Групирането на училищата не е задължително.

Групата от училища представлява организационно цяло със собствено административно управление. Тя може да бъде създадена на хоризонтален или вертикален принцип. Когато обединението е на хоризонтален принцип включва предучилищното образование и първия цикъл на основното образование, а при вертикалния – предучилищното образование и първия, втория и третия

цикъл на основното училище и средното училище, които са базирани на общ учебен план. Групата от училища обикновено включва училища от един район.

Въвеждането на училищната автономия и модела на групиране на училищата е причина за създаването на нови управленски органи: **Събрание на училището, Изпълнителен орган, Педагогически орган и Административен орган.**

Събранието на училището или групата от училища е орган, който отговаря за определяне посоката на училищните дейности и за участието и представянето на образователната общност. То се състои от не повече от 20 члена, в които влизат учители, родители, ученици, непедagogически персонал и местни власти. Мандатът на събранието е три години. В срещите на събранието участват председателите на изпълнителния и на педагогическия орган, но без право на глас.

Основните функции на Събранието са:

- Одобряване, наблюдаване и оценяване на образователния план и неговото прилагане;
- Одобряване на вътрешните правила на училището или групата от училища и създаване на предложение за план на действие;
- Одобряване на договор за автономия;
- Определяне на бюджетната рамка;
- Оценяване резултатите от вътрешното оценяване на училището или групата от училища и подпомагане на отношенията с образователната общност.

Изпълнителният орган е административно и управленско тяло на училището или групата от училища в сферата на преподаването, културата, администрацията и финансите. То се ръководи от президент и двама заместници, а в случая на група от училища – от трима заместници.

Изпълнителният орган има за задача:

- Да състави вътрешните процедурни правила на училището и образователния план и да ги представи за одобрение пред Събранието, след консултиране с педагогическия орган;

- Да състави годишния план на училището и да го предложи за оценка на Събранието;

Управлението на обучението и администрирането на училището или групата от училища са в правомощията на *Педагогическия орган*. Неговите отговорности са:

- Развитието на училището;
- Обособяването на класовете;
- Подготовката на седмичното разписание;
- Разпространението на преподавателски и преподавателски услуги;
- Прилагането на дейности в сферата на социалните училищни дейности;
- Подписването на споразумения с други училища или институции за целите на обучението.

Управлението на училищното образование в Португалия е централизирано, но от края на 90-те години на 20 век, със сериозни тенденции към децентрализация. Регионалните органи на управление са подчинени на Министерството на образованието, но новото законодателство въвежда интересна форма на училищно базирано управление, наречено *School cluster* (Група от училища, или училищно обединение). На всяко училищно обединение е предоставена административна, изпълнителна и педагогическа автономия, което дава възможност управленските решения да се вземат по-близо до тези, които ще ги изпълняват. Наличието на консултативни и научно-изследователски органи на национално ниво контролират функционирането на системата и поддържат нейния централизиран характер. Формата на децентрализация е с елементи на делегиране.

ЛАТВИЯ

Управлението на училищните системи се извършва на национално, общинско и вътрешно ниво. По своя характер то е умерено централизирано. (Вж. Схема 3)

Национално ниво

На национално ниво субектите на управление могат да бъдат определени така – **Министерски съвет, Министерство на образованието и науката.**

Министерският съвет има много конкретни функции по отношение на училищното образование, а именно:

- Определя формата на държавните образователни документи, критериите и реда за тяхното придобиване;
- Определя реда за държавното финансиране на частното образование;
- Определя реда за получаване заеми за образование;
- Определя реда за описание на децата, които са достигнали възрастта за постъпване в училище;
- Определя реда за регистриране и акредитиране на образователните институции,

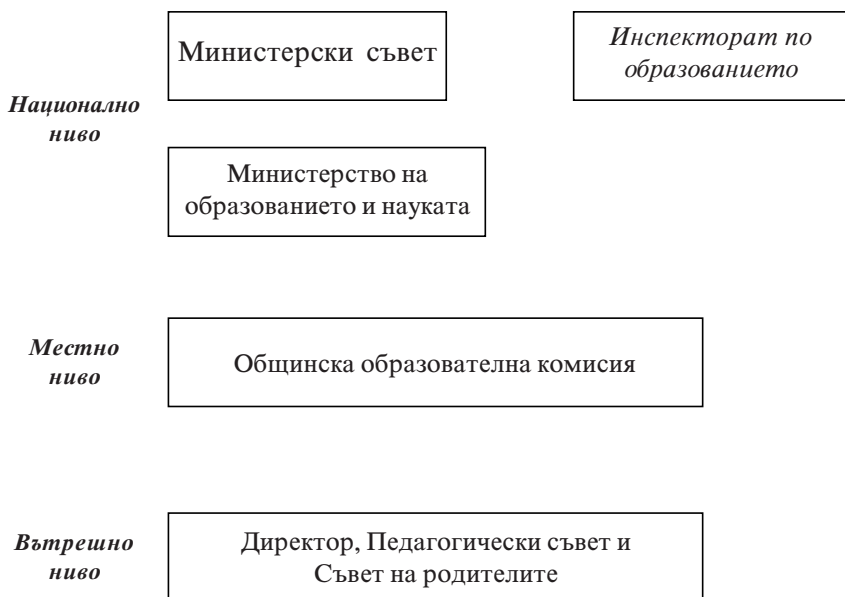


Схема 3. Нива и органи на управление на училищното образование в Латвия

- Определя реда за атестиране на директорите в държавните и общинските училища;
- Определя списъка с професиите и длъжностите на педагозите;
- Определя изискванията за необходимото образование и професионална квалификация на педагозите;
- Определя реда, по който държавата да организира и финансира издаването и закупуването на учебници;
- Определя заплащането на учителите;
- Определя реда за финансиране на училищата за деца със специални образователни потребности;
- Разработва стратегиите за развитие на образованието и ги предлага на парламента за одобрение;
- Разработва държавните образователни стандарти;
- Определя минималните разходи за образованието на един ученик;
- Определя натовареността на учителите;
- Определя реда за финансиране на неформалното образование.

Функциите на *Министерство на образованието* се свеждат

до:

- Провеждане на държавната образователна политика;
- Създаване на регистрите за образователните институции, образователните програми и учителите;
- Управяване на лицензирането на образователните програми;
- Управяване на акредитирането на образователните програми и институции;
- Организиране на по-нататъшната квалификация на учителите;
- Разработване на държавните образователни изисквания;
- Изработване на предложения относно бюджета за образование, наука, спорт и други дейности, свързани с младите хора;
- Контролиране на законното изразходване на бюджета за образование;

- Координиране на съвместната дейност на държавните образователни институции с други страни и международни организации;
- Разработване на правилата за учебните програми, съобразно образователните стандарти;
- Разработване на примерни наредби за образователните институции;
- Определяне на държавните изисквания за създаване и издаване на учебниците;
- Разработване и координиране на изискванията за образованието на учителите;
- Организиране на оценяването на професионалната квалификация за учителите и директорите;
- Разработване на изискванията за държавните изпити;
- Разработване и прилагане на действия за подобряване процеса на обучение;
- Сключване и прекратяване на трудовите договори на директорите на държавните училища;
- Прави предложения за прекратяване на трудовите договори на директорите на общинските училища.

Важен помощен орган към Министерството на образованието е *Инспекторатът по образование*, който упражнява контрол върху качеството на училищното образование на територията на страната.

Общинско ниво

Латвия е унитарна държава. В административно отношение тя се дели на 26 района и 7 самостоятелни града. Районите са обединени в четири региона, но те са по-скоро исторически обусловени, отколкото да играят административна функция.

Министерството на образованието и науката няма териториални органи на управление. Отговорностите на *районната администрация* по отношение на образованието са:

- Да осигуряват условия за функционирането на училищата-интернати, професионалните образователни институции, извънучилищните центрове;

- Да организират образованието за възрастни, професионалното ориентиране на учениците, квалификацията на учителите;
- Да разработва и поддържа база данни за образователна информация;
- Да подпомага финансово образователните институции, за които е отговорна.

Към районната администрация има специален орган – **Общинска образователна комисия**, който се финансира от района или самостоятелния град и чийто директор се избира съвместно с Министерството на образованието и науката.

Отговорностите на Общинската образователна комисия са:

- Да снабдява училищата с материали, необходими за обучението;
- Да организира образованието за възрастни;
- Да създава условия за повишаване квалификацията на учителите;
- Да провежда регионалната образователна политика;
- Да разпределя средствата, определени от държавния бюджет, за заплати на учителите.

Общините са отговорни за осигуряване достъп до предучилищно, основно и средно образование на учениците, които живеят на тяхната територия. Учениците имат право да избират общината, в която ще учат, но в тези случаи се сключват съответните финансови договарености.

Функциите на общините, по отношение на образованието са:

- Да откриват, преобразуват и закриват детски градини, основни, средни и професионални училища, след съгласуване с Министерство на образованието и науката;
- Да осигурят достатъчно места в детските градини и училищата за всички ученици;
- Да сключват и прекратяват трудовите договори с директорите на детските градини и училищата в координация с Министерството на образованието и науката;
- Да разработват процедура за финансиране от общинския бюджет на общинските детски градини и училища;

- Да поддържат училищното оборудване;
- Да осигуряват финансовите средства, предназначени за училищата от държавния бюджет;
- Да осигуряват здравеопазването в училищата;
- Да осигуряват училищен транспорт.

Вътрешно управление

Органи на вътрешно, институционално управление са **директорът и съветът** на детската градина или училището (основно и средно).

В състава на съвета на детската градина влизат директорът, създателят на детската градина, представители на учителите, родителите, общината, спонсори и началното училище. Дейността на съвета се изчерпва с анализ на образователните дейности, съвместна работа с училищата, в които има начален етап на образование и преглед на предложенията на родителите.

Училищата притежават известна степен на автономност. Те са независими при разработването и прилагането на образователните програми. На директорите, които се назначават от тези, които са открили училището и чиято собственост е то (частно, общинско, държавно) са делегирани реални управленски отговорности:

- Назначаване на педагогическия и непедагогическия състав в училището;
- Назначаване на заместник директор/и;
- Управляване на училищния бюджет и всички финансови ресурси;
- Осигуряване спазването на нормативните актове за образование.

Управлението на училището се подпомага от *Съвет на училището*. В състава му влизат директорът, представители на учителите, общината, родителите и учениците. Той има консултативни функции.

Управлението на училищното образование в Латвия е умерено централизирано. На национално ниво се определя образова-

телната политика на страната, стандартите за образователна степен, квалификацията на учителите и се осъществява контролът върху училищата. Въпреки че Министерството на образованието няма териториални органи на управление, много от решенията на общинските органи за управление на образованието трябва да получат потвърждение от централното ръководство. Относителната административна, финансова и педагогическа самостоятелност на училищата, която може да се дефинира като форма на делегиране на управленски правомощия на по-ниските управленски нива, отразява тенденциите към децентрализация в управлението, което придава умерен характер на централизираното администриране.

ЛИТВА

Управлението на училищната система на Литва е **умерено централизирано**. Нивата на управление са национално, регионално, общинско и въгребно. (Вж. Схема 4)

Национално ниво

Националната институция, която е отговорна за образователната политика на страната, е **Министерството на образованието и науката**. Министърът на образованието се назначава от Президента на републиката по предложение на министър-председателя.

В структурно отношение Министерството на образованието е разделено на департаменти, които отговарят за отделните степени на образованието и за приоритетните направления в дейността му.

Подчинени на министерството са различни образователни институции, които подпомагат неговата дейност – Център за развитие на образованието, Център за професионална квалификация на учителите, Национален център за организиране на изпити, Център по информационни и комуникационни технологии в образованието, Методологически център за професионално ориентиране и др.



Схема 4. Нива и органи на управление на училищното образование в Литва

Някои от по-съществените функции на Министерството на образованието са:

- Да определя образователната политика;
- Да отговаря за качеството на образованието;
- Да изработва образователни стратегии и програми;
- Да разработва проектозаконови, които се отнасят до образованието;
- Да прави предложения за образователния бюджет;
- Да определя структурата на учебната година;
- Да организира и координира акредитацията на учебния план и програма;
- Да създава и съхранява регистъра на държавните училища и сертификатите;
- Да организира зрелостните изпити;

- Да координира дейността на регионалните и общинските отдели за образование;
- Да утвърждава процедурите за одита на училищата; квалификационните изисквания към директорите и експертите на отделите за образование към регионалните и общинските администрации и директорите на училища от всички видове;
- Да утвърждава процедурите за организиране на конкурси за директори на държавните училища.

Регионално (окръжно) ниво

Литва е унитарна държава. Административното деление на страната включва 10 окръга, които са разделени на 43 общини, 8 градски района и 9 района. Към всеки окръг има сформирани **Окръжни образователни власти**.

Подобно на Латвия Министерството на образованието няма териториални органи на управление.

За образованието в окръзите отговаря **Управителят на окръга**. Неговите функции са определени в закона за образованието, а именно:

- Осъществява държавната образователна политика в окръга;
- Утвърждава стратегията за образованието в окръга и програмата за действие;
- Инициира създаването на самоуправляващи се органи;
- Анализира състоянието на образованието в окръга и наблюдава дейността на училищата;
- Открива, реорганизира и ликвидира отделите за образование към окръжната администрация, посочва експертите и ръководителите им;
- Създава мрежа с училищата за деца със специални образователни потребности и съвместно с общинските институции осигурява образование за тези деца;
- Създава институции, които да подпомагат учениците, учителите и училищата;
- Предоставя информация на Министерството на образованието за състоянието на образованието в окръга.

Общинско ниво

Към общините са създадени специални комисии (Комисия за култура, образование, спорт и младежи) и отдели (Отдел за култура и образование), които са занимават с всички проблеми на образованието. Функциите им са определени от закона за образованието, а именно:

- Осъществяват държавната образователна политика в общината, утвърждават стратегията за образованието и програмата за действие;
- Създават, реорганизируют и закриват отделите за образование към общините;
- Създават мрежа от училища за всички степени на образование;
- Създават, реорганизируют и закриват институции, които подпомагат ученици, учители и училища;
- Анализират състоянието на образованието, осигуряват изпълнението на държавната образователна политика;
- Определят началниците и експертите към отделите за образование;
- Осъществяват квалификацията и атестирането на училищните директори;
- Организируют изпитите в основното образование и матурата в средната образователна степен;
- Осигуряват безплатен транспорт, в съответствие със закона;
- Предоставят информация на министерството на образованието, на други образователни институции и на обществеността за състоянието на образованието в общината.

Вътрешно ниво

Според закона за образование парламентът, правителството, общинските власти и отделни личности сключват своеобразен контракт за откриването на училища (**Mokyklos**).

Те имат право да упълномощат друга институция, която да изпълнява част от функциите им (член 60), а те са:

- Осигуряват прилагането на държавната образователна политика в училището;
- Вземат решения относно учебните програми, съобразно потребностите на живеещите в района;
- Определят началото и края на учебната година за неформалните и частните училища;
- Откриват, преобразуват, закриват училища;
- Одобряват статута на училището;
- Осигуряват функционирането на училището на основата на демократични принципи;
- Одобряват плана за развитие на образованието и годишния план на училището;
- Одобряват функциите на директорите на училищата и списъка на учителите;
- Сключват и прекратяват трудовите договори на директорите;
- Оценяват директорите на държавните и общинските училища, съобразно процедурата, установена от Министерството на образованието;
- Осигуряват информационна, психологическа, социално-педагогическа помощ и здравеопазване на учениците;
- Организируют квалификацията на директорите и педагогическия състав;
- Наблюдават дейността на училището;
- Организируют храната и квартирите за учениците и транспорта за децата със специални образователни потребности.

Директор

Директорите на държавните и общинските училища се назначават от тези, които откриват съответното училище, след провеждането на конкурс. Назначението е за период от пет години.

Функции на директора на училището:

- Ръководи разработването на стратегия за развитие на училището, планът за действие и училищния учебен план, одобрява ги съблюдава тяхното изпълнение;

- Сключва и прекратява трудовите договори на педагогическия и непедagogическия персонал в училището;
- Отговаря за информирането на обществеността относно образователните услуги, които предлага училището;
- Осигурява управление на училището, базирано на принципите на демократичността и педагогическата етика;
- Осигурява безопасна среда, която не позволява насилие, заплахи и формиране на опасни навици;
- Анализира състоянието на финансовите средства на училището и ги управлява;
- Инициира въгрешен училищен одит.

В помощ на директора са двама заместник директори – по учебната и по административната част, училищен съвет и съвет на учителите.

Системата на училищното управление на Литва е много подобна на тази на Латвия, което е обяснимо, предвид общото образователно наследство (и двете страни са били част от СССР) и настоящето им като членове на Европейския съюз. Централизираното управление е съчетано с делегиране на управленска самостоятелност както на окръжните и общински образователни власти, така и на училищните институции.

ЕСТОНИЯ

Подобно на Латвия и Литва и управлението на училищното образование в Естония може да бъде определено като умерено централизирано. Нивата на управление са четири – централно, окръжно, общинско и институционално. (Вж. Схема 5)

Национално ниво

На национално ниво органи на управление са **Парламентът, Министерският съвет, Министерството на образование и изследванията.**

Като орган на управление на образователната система **Парламентът** на Естония има много по-голямо отношение към висшето образование, отколкото към училищната система. Незави-

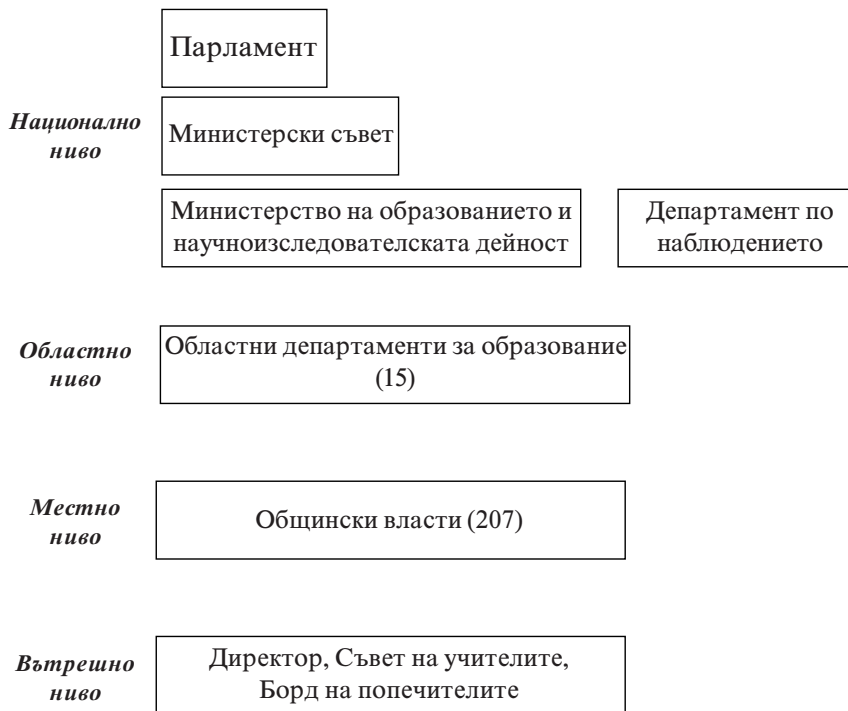


Схема 5. Нива и органи на управление на училищното образование в Естония

симо от това, фактът, че той определя принципите, функционирането и развитието на образователната система, ни дава основание да го определим като субект на управление на национално ниво.

Много по-конкретни са функциите на **Министерския съвет** по отношение на образователната система. Те са записани в член 5 алинея 2 от Закона за образованието⁵:

- Одобрява програмите за развитие на образованието и осигурява гаранции за прилагането им;
- Определя процедурите за откриване на образователни институции;

⁵ Republic of Estonia Education Act Passed March 1992.

- Определя националните стандарти за образование на различни равнища;
- Определя учебните такси за държавните образователни институции и университети и процедурите за заплащане;
- Определя максималния размер на заемите за обучение и условията за тяхното отпускане и връщане;
- Определя държавните помощи и привилегии, включително и кредитиране за ученици и учители;
- Определя базата за възнаграждение на учителите от детските градини и училищата;
- Определя рамковите изисквания за подготовката на учители.

Малко са страните, в които Министерският съвет има конкретни управленски функции по отношение на образованието. Много от посочените функции на Министерския съвет в други държави се реализират от министерството на образованието. В този структурен елемент от системата на управление на училищното образование Естония и Латвия си приличат.

Министерството, което е отговорно за образователната система, е **Министерството на образованието и научноизследователската дейност**.

Структурата на министерството на образованието включва министър, секретар и четирима заместника. Законът за образованието определя функциите му така:

- Организира подготовката и прилагането на програмите за развитие на образованието;
- Координира и контролира местните администрации и други министерства при организирането на образованието и получава техните предложения за откриване, преобразуване и закриване на училища;
- Открива, реорганизира и закрива държавни образователни институции, без университетите и институтите;
- Ръководи и организира подготовката на учебни планове;
- Регистрира дипломите за средно и висше образование;
- Определя процедурите за атестиране на преподавателите и за повишаване на тяхната професионална квалификация;

- Определя правилата за държавното финансиране на образованието;
- Определя ръководителите на държавните образователни институции;
- Определя правилата за настаняване в общежития.

Министерството на образованието ръководи няколко държавни института, а именно Национален изпитен и квалификационен център, Център за работа с младежите, Мрежа за образование и наука.

Регионално/областно ниво

Естония е унитарна държава. Тя е разделена на 15 области. Те се ръководят от областни управители, които реализират държавната политика на регионално ниво. Съгласно Закона за институциите за предучилищни грижи и Закона за основните и средните училища областните управи осигуряват наблюдение над предучилищните заведения и училищата. Част от структурата им са **Департаментите за образование**. Функциите на областната управа по отношение на образованието са:

- Наблюдение върху дейността на детските заведения и училищата;
- Разработване на план за развитие на образованието в региона;
- Управление на някои държавни училища;
- Провеждане на конкурси за директори на училища и назначаването им;
- Създаване и управляване на Съвета на общинските училища.
- Организиране на външното оценяване.

Местно ниво

В Естония са регистрирани 207 общини. Според закона те се управляват от демократично избрани органи, които според Конституцията на страната притежават правото независимо да организират и решават всички общински въпроси. Една от забележителните нововъведения в управлението на училищното образо-

вание е автономността на учебните заведения и делегирането на управленчески права на общините. По отношение на образованието общинските власти поддържат детските градини⁶, основните и средните училища.

Функциите им се отнасят до:

- Разработване на план за развитие на образованието в общината;
- Откриване, реорганизиране и закриване на детски градини и училища, съобразно нормативните документи;
- Осигуряване на икономическа и финансова подкрепа на общинските детски градини и училища;
- Назначаване и освобождаване на директорите на подчинените им учебни заведения;
- Прогнозиране потребността от учители и подпомагане на образователните институции при намирането на учители;
- Осигуряване на жилища за учителите и други придобивки, определени от закона;
- Организиране защитата на правата на децата;
- Водене под отчет на децата, които подлежат на задължително образование, и тяхното подпомагане с материали, които осигуряват техния престой в училище, организиране на училищен транспорт, училищно здравеопазване и храна.
- Организиране на методическа помощ на образователните институции и консултиране на директорите и учителите;
- Организиране на професионално ориентиране на учениците;
- Водене на отчет на децата със специални образователни потребности.

Вътрешно управление

В Естония детските градини са само общински и частни, а университетите – държавни и частни.

⁶ Детските градини са само общински и частни.

Вътрешното управление на детските градини и училищата се реализира от **Директор, Съвет на учителите и Борд на попечителите**. Директорът трябва да:

- Осигури ефективното функциониране и организиране на училището;
- Ръководи финансовите дейности на училището съвместно със Съвета за образование;
- Сключва и прекратява трудовите договори на работещите в детската градина и училището.

Специфичното в управлението на училищната система на Естония е, че от една страна Министерския съвет реализира някои функции, които в повечето държави са присъщи на Министерството на образованието, а от друга страна се засилва ролята на общините в управлението на образователните институции и се предоставя по-голяма автономия на училищата. Делегирането на правомощия от националното на общинското и вътрешното ниво на управление ни дава основание на определим характера на управление на училищното образование като умерено централизиран.

МАЛТА

Управлението на образованието в Малта е умерено централизирано и се реализира на национално, регионално, вътрешно ниво. (Вж. Схема 6)

Национално ниво

На национално ниво за образованието в Малта отговаря **Министерството на образованието, културата, младежта и спорта**. Министърът се посочва от министър председателя. Неговата дейност се подпомага от Секретариат и Политически отдел. Министерството е изцяло отговорно за автономните университети, Колежа за изкуство, наука и технологии и Института по туризъм.

Централният правителствен отдел, който определя политиката на министерството на образованието е **Образователният отдел**. Той е отговорен за предучилищното и задължителното обра-

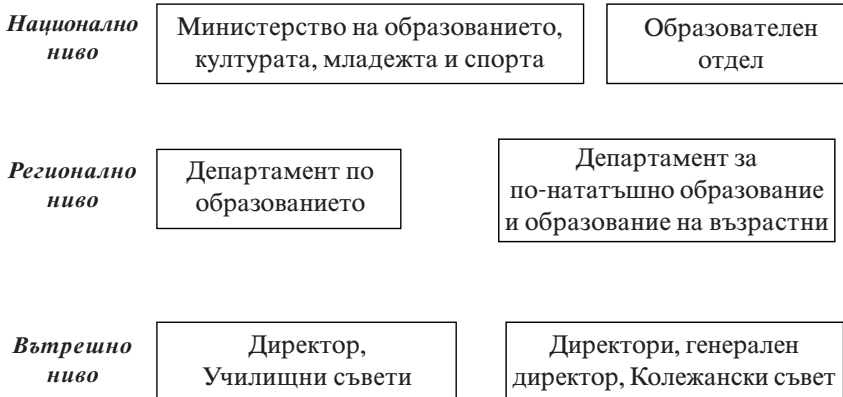


Схема 6. Нива и органи на управление на училищното образование в Малта

зование, както и за два института за горна средна степен. На подчинение на отдела са държавните и недържавните училища.

Образователният отдел се ръководи от Генерален директор и включва в структурата си шест департамента (служби), всеки, от които се ръководи от директор: Планиране и развитие, Оперативност, Понататъшно образование и образование за възрастни, Учащи, Международни връзки, Управление на учебните планове и програми и технологии в образованието.

Образователният отдел се грижи за:

- Назначаването, уволняването, дисциплината и повишаването на персонала;
- Подбора на учебници;
- Организиране на годишните изпити;
- Разпределението на учениците в градските и селските училища;
- Организиране на разнообразни ученически дейности от културен, социален и спортен характер;
- Квалификация на учителите;
- Разпределение на финансовите средства.

Регионално ниво

Малта е унитарна държава. Тя е разположена на Малтийския архипелаг, който включва шест острова, два, от които са поголеми – Малта и Гоцо. Образованието и на двата острова се администрира от Министерството на образованието. Министерството, което е отговорно за административните въпроси на о-в Гоцо, има отношение към ръководенето на училищата на негова територия. То е отговорно за заплащането на работещите в училищата.

След реформата в образователната система Малта е разделена на четири региона (те имат отношение само към образованието и не съвпадат с административното деление на страната), които включват детските градини и училищата за задължително образование. Всеки регион се администрира от **Департамент по образованието**, който се ръководи от асистент директор. Регионите се отличават с автономност, а на асистент-директорите е делегирана значителна власт.

Училищата за средно образование се ръководят от друг отдел – **Департамент за понататъшно образование и образование на възрастни**.

Местно ниво

Местните съвети имат много ограничено влияние върху образованието в селата и градовете. Независимо от това, за да се осигури качествено образование в съответната община, училищните власти работят съвместно с местните съвети. Интересно е това, че местните библиотеки се откриват към началните училища, но се ползват и от ученици и от обществеността. Освен това местните съвети правят различни дарения на училищата на тяхната територия.

Вътрешно управление

Детските градини са част от началните училища и се ръководят от съответния директор. Възможно е за тях да отговаря заместник-директор на училището.

Субектите на вътрешно управление на началните и средните училища са **директор, заместник директор/и, Училищен съвет. Училищният съвет** се ръководи от президент, който се определя от министерството, след консултация с местния съвет, директорът на училището, трима учители и трима родители. Съветът е отговорен за управлението на училищния бюджет и останалата собственост на училището. Училищната администрация има право да взема решения, с които да тушира централизирания характер на управлението. Те могат да закупуват оборудване и дидактически материали, да организират поддържането на сградите и извършването на ремонтни дейности. Всяко училище има задължението да разработи и приеме тригодишен план за дейността на училището.

Съгласно реформата от 2007 г., която цели повишаване качеството на образованието, дейността и инициативността, училищата се групират в **Колежи**. В колежи се обединяват училища от различни образователни степени – детски градини, начални училища, училища за задължително образование и средно образование. Те се ръководят от директори, които са отговорни пред Генералния директор, и Колежански съвети, назначавани от Министерството на образованието. Колежанските съвети имат консултативна функция.

Директорите на училищата, принадлежащи към Колеж, са членове на съвета на директорите, който се председателства от директора на Колежа. Според реформата Колежите са юридически лица, с което се цели все по-голяма децентрализация в образованието.

След образователната реформа от 2007 г. и политическия документ „Всички деца да успяват” в Малта се наблюдава тенденция към децентрализация в образованието и делегиране на повече власт, инициативност и независимост от центъра към периферията. На регионалните департаменти по образование са дадени управленски правомощия, които те могат да упражняват независимо от Министерството на образованието. С цел оптимизиране на управлението, подобно на Португалия, и тук се наблюдава процеса на групиране на училища, като в Малта този вид

училищни мрежи се наричат колежи. Процесите на делегиране на правомощия в управлението на финансовите и трудовите ресурси от централната администрация на регионалната и вътрешната придават на управлението на училищното образование умерен характер.

СЛОВЕНИЯ

Администрирането на училищната система в Словения се реализира на три нива – национално, местно (общинско) и вътрешно. (Вж. Схема 7) По своя характер то е умерено централизирано.

Национално ниво

На национално ниво управлението на училищното образование се реализира от **Министерството на образованието и спорта**.

Неговите функции са:

- Да подготвя концепции, стратегии и нормативни документи;
- Да разработва политики за приемане на учениците и студентите в училищата и коледжите;
- Да финансира училищата и коледжите;
- Да наблюдава процедурите по назначаването на учителите;
- Да открива и закрива училища за средно образование;
- Да отговаря за качеството на средното образование;

Контролни функции върху системата от детските градини и основните училища упражнява **Инспекторатът на Република Словения за образование и спорт**.

Местно ниво

Словения е унитарна държава. По отношение на административното деление няма обособени региони (обособяването им предстои) и поради тази причина това ниво на управление не съществува.

Държавата е разделена на 210 общини. Според конституцията те са самоуправляващи се общности.

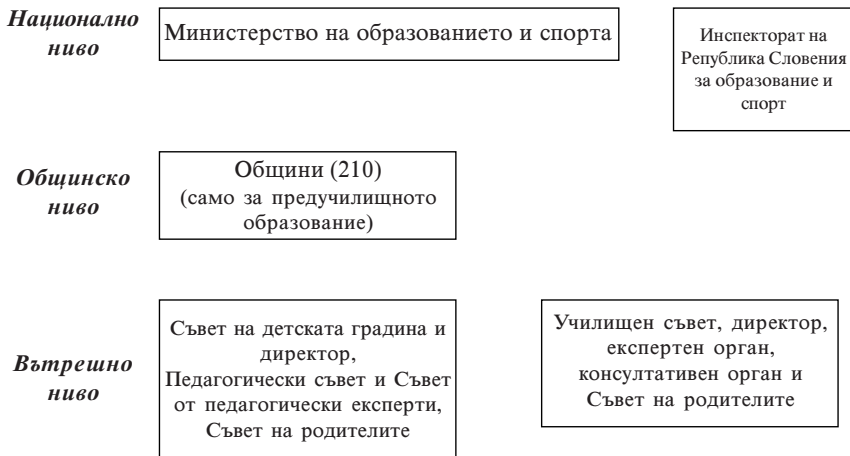


Схема 7. Нива и органи на управление на училищното образование в Словения

Детските градини, основните и музикалните училища се открават от общините. Финансирането им е поделено между общините и правителството. Общините финансират, частично или напълно, обучението по държавните изисквания и поддържането на материалната им база. Правителството осигурява средства за работни заплати и материални разходи.

Общините са задължени да създадат обществена мрежа от детски градини и основни училища. В нея се включват всички общински и частни детски градини, които работят по програмата на общинските детски градини.

Общините вземат по-забележимо участие при управлението на детските градини отколкото на основните училища. Те изказват становища при избора на директор и имат представители в Съвета на детската градина. Освен при финансирането общините имат отношение и във връзка с вида и броя на работните места в детската градина. Те одобряват всяко едно назначение. Общините нямат власт по отношение назначенията в основните училища. Те се извършват от министерството на образованието.

Общините нямат управленска власт върху училищата за средно образование.

Вътрешно управление

Вътрешно управление на детските градини

Главните управленски функции в детските градини са поети от **Съвета на детската градина и директора**. Съветът се състои от трима общински представители, трима от работещите в детската градина и трима родители. Членовете на съвета се избират за период от четири години като могат да бъдат преизбирани за още един мандат.

Функциите на Съвета на детската градина са:

- Сключва и прекратява трудовия договор на директора на детската градина, но след предварително обсъждане с учителския съвет, съвета на родителите, местните власти;
- Разработва годишния план и отчета за работата на детската градина;
- Поставя на обсъждане въпроси от образователната сфера;
- Занимава се с оплаквания от учители и служители.

Директорът на детската градина се избира за период от пет години. Съветът на детската градина изпраща своето предложение до министерството, но не е задължено да изчака неговия отговор. Функциите на директора на детската градина са:

- Организира, планира и управлява дейността на детската градина и ръководи педагогическия съвет;
- Планира развитието на детската градина и разработва годишния план;
- Съветва учителите и организира тяхната самооценка;
- Стимулира професионалната квалификация на учителите;
- Осигурява наставници за младите учители;
- Прави предложения пред Министерството на образованието за повишение на учители;
- Определя подробностите по отношение на работните места и ги рекламира;
- Подбира кандидатите за свободните работни места;
- Определя своите заместници.

В работата на детската градина участват и два експертни органа: **Педагогическия съвет** и **Съвет от педагогически експерти**.

Тяхната дейност е свързана с дискутиране на проблеми касаещи учебното съдържание и технологията на преподаване.

Консултативни функции в детската градина има **Съветът на родителите**.

Вътрешно управление на основните училища

Вътрешното управление на основните училище се реализира от **Училищен съвет, Директор, Експертен орган, Консултативен орган и Съвет на родителите**.

Управленски функции имат **Училищния съвет** и директорът. Начинът, по който е организиран Училищният съвет на основните училища, е като този на детските градини. Неговите функции са:

- Назначава и уволнява директора на училището;
- Разработва плана за развитие на училището и отчита дейността по него;
- Съставя училищния правилник;
- Постава на дискусия образователни проблеми и такива, инициирани от учители, родители и други;
- Взема решение за избор на директор след консултация с педагогическия съвет, местната общественост и родителския съвет.

Ръководител на училището е директорът. Той се назначава за период от пет години. Неговите отговорности съвпадат с тези на директора на детската градина.

Вътрешно управление на средните училища

Създаването на мрежа от училища за средно образование е отговорност на правителството на Словения. То има правомощията да открива и закрива училища от този вид. Те се финансират от държавния бюджет и са държавна собственост. Министърът определя състава на училището и осигурява необходимите условия за изпълнение на държавните стандарти. Той взема решение относно кариерното израстване на учителите, съответно наставник, съветник, експерт. Директорите определят по-високото заплащане.

Контролни функции относно спазването на нормативните документи от училищата за средно образование упражнява Инспекторатът на Република Словения за образование и спорт.

Органите на управление в училищата от тази степен са **Училищният съвет, Директорът, Експертният орган и консултативният орган в лицето на Съвета на родителите**. Същите органи има и в детските градини и в основните училища.

Мениджърски функции притежават Училищният съвет и Директорът. Съставът на училищния съвет се различава от този на основните училища. Той включва двама представители от основателите на училището, един от общинските власти, трима работещи в училището, трима родители. Учениците участват в работата на съвета само когато се разискват техни проблеми.

Функциите на директора са като тези на директора на основното училище.

Специфичното в управлението на училищното образование е, че то е поделено между министерството и общините. Средното образование е поето от министерството, което взема всички решения, които се отнасят до него. Предучилищното и основното образование е поверено на общините. Управлението на училищната система е умерено децентрализирано, но формата на децентрализация е най-ниското ниво – деконцентрацията.

ФРАНЦИЯ

Управлението на училищното образование във Франция е традиционно централизирано. Правителството е отговорно за определянето и прилагането на образователната политика, която е отразена в съответни нормативни актове, съобразена е с Конституцията на страната и фиксира „общите принципи”, върху които функционира националната образователната система.

От 1982 г. започва процес на децентрализация. Приет е специален закон, който значително повишава ролята на регионите, департаментите и общините в сферата на образованието. След 13 август 2004 г., когато се приема специален закон за училищното управление, процесът на децентрализация се задълбочава. Това

обаче не променя централизирания характер на образователната система, но ѝ предава характеристики на **умерена централизация**.

Управлението на френската образователна система може да бъде разглеждано на четири нива: национално, регионално, местно и вътрешно. (Вж. Схема 8)

Национално ниво

След президентските избори от 2007 г. Министерството на младежта, образованието и научните изследвания се разделя на две министерства – **Министерство за образованието** и **Министерство за висшето образование и научните изследвания**.

Функциите на Министерството за образование са:

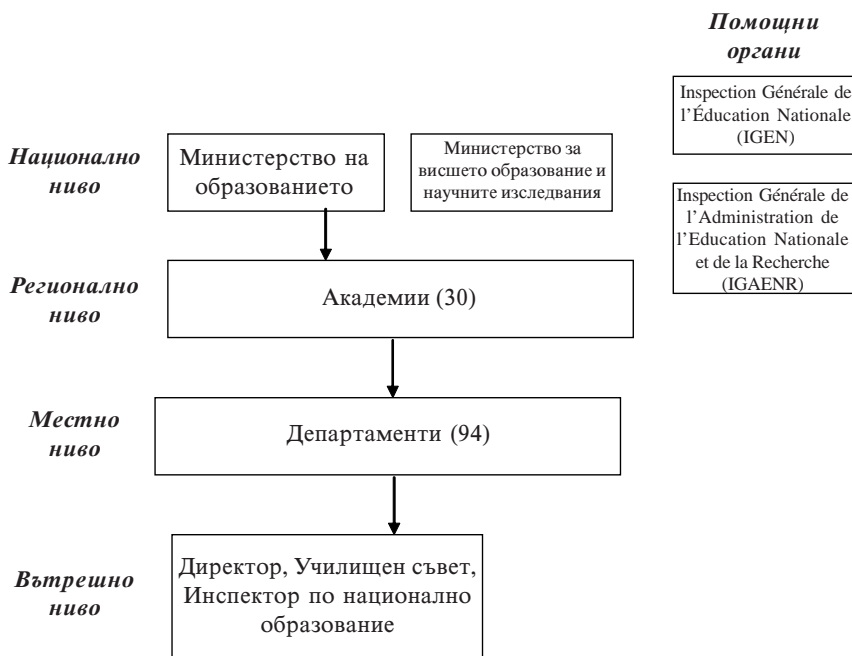


Схема 8. Нива и органи на управление на училищното образование във Франция

- Да определя педагогическата рамка и учебната програма за всеки учебен предмет и ниво на образование;
- Да осигури общественото образование с необходимия брой учители и административен персонал. При договореност се ангажира и с частното образование;
- Да ръководи подбора, квалификацията и управлението на учителите;
- Да определи празничните дни през учебната година;
- Да определи статуса на училищата.
- Да организира изпитите и даването на националните сертификати за квалификация, особено по отношение на бакалавреата – свидетелството за успешно завършване на средното образование.

Министърът за образование осигурява управлението на всички департаменти по училищно образование и разполага с големи правомощия:

- Регулаторна власт, която упражнява чрез средствата на правни процедури – циркулярни писма, инструкции, меморандуми;
- Правото да определя повечето постове. Той делегира тази своя власт на ректорите, по отношение на конкретни назначения в академиите;
- Управленска власт по отношение на подчинените, които трябва да изпълняват неговите нареждания;
- Контролна власт по отношение на държавните служители и министерските чиновници;
- Организационна власт по отношение на разходите в рамките на бюджета на министерството.

За подготовката и прилагането на образователната политика министерството е подпомогнато от **два главни инспектората**, които са част от неговата структура – Inspection Générale de l'Éducation Nationale (IGEN) and Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche (IGAENR). Те имат функцията да наблюдават образователната система и да отговарят за оценяването.

Регионално ниво

Франция е унитарна държава. По отношение управление на училищното образование тя е разделена на 30 **академии**⁷, които се управляват от ректорат, начело на който стои ректор. Той се избира измежду учените, които притежават държавен докторат. Ректорът се назначава от президента на републиката чрез декрет и действа от името на министъра на образованието. Работи в тясно сътрудничество с генералния секретар и ръководителя на кабинета, които вземат пряко участие в управлението и администрирането на академиите. Ректорът е отговорен за функционирането на всички степени на общественото и частното образование, за по-нататъшното образование, за педагогическия и непедагогическия персонал.

По отношение на началното образование ректорът разпределя длъжностите в департаментите, а по отношение на средното образование участва в проучванията, отнасящи се до обучението и инвестициите, определя педагогическата структура на средните училища, одобрява педагогическата учебна програма, мерките за сигурност и разпределя всички видове обучаващо оборудване.

Ректорът определя и осъществява политиката на академията в рамките на по-нататъшното обучение, организира и контролира институционалните групи. Той е отговорен за подписването на договорите с частните училища и упражняването на педагогически контрол в тях.

Местно ниво

Всяка академия е разделена на **департаменти**. Те съответстват на традиционните за Франция административни подразделения и са общо 94. Към тях се прибавят и 4 департамента, които се намират в чужбина (Guadeloupe, Martinique, Guyana, Reunion). Департаментите са разделени на общини. Всеки департамент се управлява от инспектор, който се назначава от президента на

⁷ Те не съответстват на административното деление на Франция.

републиката по предложение на министъра на националното образование. Той е отговорен за функционирането на началната образователна степен и долната степен на средното образование (колежите). Инспекторът е на пряко подчинение на ректора на академията и работи в тясно сътрудничество с асистент инспектора и главния секретар на административната единица.

Инспекторът има две основни функции – административна и педагогическа. По отношение на административната си функция той взема решения за откриване и закриване на паралелки в началната образователна степен и долната степен на средното образование (колежите), за назначаване на учители в началните училища, за инспектиране на училищата, за подготовката на учебната година, за организирането на изпитите и раздаването на дипломите. По отношение на педагогическата си функция той създава условия и разпространява иновационната педагогическа практика, адаптира програмата на класовете и организира изпълнението указанията, идващи от по-високо управленско ниво.

В административните отговорности на отделните управленски нива в образованието е заложена идеята за постигането на известна децентрализация. Тя може да бъде представена по следния начин.

Регионите (академиите) са отговорни за:

- Откриването, възстановяването и поддържането – общото и техническото – на колежите и лицейите;
- Подбора и ръководството на педагогическия състав в колежите и лицейите;
- За откриването на информационни центрове, които да подпомагат професионалното ориентиране.

Департаментите са отговорни за:

- Строителството и поддържането на колежите;
- Училищния транспорт.

Общините са отговорни за:

- Строителството, поддържането и административния контрол на детските градини и началните училища;

- Откриването на нови училища и паралелки, но с предварителното съгласие и одобрение от страна на академичния инспектор.

Следователно управлението на образователната система във Франция се осъществява от държавни и местни институции, които си поделят отговорностите съобразно образователните степени. Общините поемат детските градини и началните училища, департаментите – колежаите, регионите (академиите) – лицееите.

Независимо от стремежа към известна децентрализация (Законът от 13 август, 2004 г.), държавата остава отговорна за финансирането на националната образователна система, разработването на план за откриване и закриване на училища, съставянето на учебния план и учебните програми по предмети, определянето на структурата на учебната година, откриването на нови работни места.

Вътрешно ниво

Вътрешно управление на детските градини ('écoles maternelles') и началните училища (élémentaires')

Три ключови субекта имат роля във вътрешното управление на детските градини и училищата, а именно – **Директор, Училищен съвет и Инспектор по национално образование**. Тъй като за този вид образователни институции са отговорни местните власти (департаментите), а и предвид решаващата роля на Министерството в системата на образование, правомощията на директорите са силно ограничени. Те са отговорни преди всичко за добрия педагогически климат между учителите и съгласуването между тях както и за наблюдението върху тяхната работа.

Директорите притежават педагогически и административни отговорности, но задълженията им са в зависимост от броя на паралелките в съответното учебно заведение. Ако в началното училище (6–12 г.) има повече от 13 паралелки, а в детската градина – повече от 12 класа (3–6 г.), директорът е освободен от преподавателски часове, ако паралелките са между 10 и 13 или 9–12 групи, преподавателските му часове са редуцирани. При

брой на паралелките между 6 и 9 и 6 и 8 за предучилищните класове, директорът има право на 4 дни от месеца, в които да не преподава.

От 1976 г. към всички училища се сформират *Училищни съвети*. В тях са включени всички учители, представители на родителите, кметът на общината или общински съветник, отговорен за образование. След постановление от 1990 г. училищният съвет има консултативни функции. Той участва при вземането на решения за финансовата дейност на училището, използването на материалната база, организирането на учебната седмица, учебното и извънучебно време на учениците.

Инспекторът по национално образование е отговорен за изборителния район и има за задача да осигури добро административно управление и прилагане на националната образователна политика. Той има право да участва на заседанията на Училищния съвет.

Инспекторите са старши администратори на националното образование. Техните функции са да:

- Съдействат за мониторинга на образователната система в академията;
- Осигуряват изпълнението на националната образователна политика
- Оценяват преподаването и останалите услуги;
- Инспектират и съветват учителите от първи и втори клас;
- Съдействат за управлението на кариерното развитие на персонала;
- Уреждат квалификацията на учителите в сътрудничество с университет;
- Съветват директорите по молба на Ректора на академията;
- Сътрудничат в работата на експертни групи, водени от Генералния инспектор.

*Вътрешно управление на училищата за
средно образование – колежи и лицеи*

Директорите в коледите и лицейте са държавни служители, които се назначават с изпит. Те изпълняват две роли. Едната е

ролята на ръководство на училището, а другата на представители на държавата в институцията. Техните функции са:

- Да създават условия за изпълнение на решенията на министъра, или на ректора и инспектора на академията;
- Да представляват институцията сред обществеността;
- Да назначават педагогическия и непедагогически персонал;
- Да управляват финансите на училището;
- Да подписват договор за целите на училището с академията;
- Да ръководят социално образователния център, спортната асоциация към училището;
- Да подпомагат структурите за борба с тютюнопушенето, алкохола и наркотиците;
- Да координират педагогическата дейност в училището;

Управлението на образователната система във Франция е на границата между силната и умерената централизация. Управлението на финансовите и трудовите ресурси е в правомощията на министерството или неговите поделения – ректоратите. Независимо че след 1982 г. започва процес на децентрализация, тя достига само до нейната форма деконцентрация, която по същество не променя съществено характера на управление на училищното образование.

ИТАЛИЯ

Традиционно управлението на италианската образователна система е централизирано. От 1950 г. започва процес на децентрализация на административните и организационни функции от държавните към местните образователни власти, което дава основание тя да се определи като страна с **умерена централизация**.

Нивата на управление на образователната система в Италия са национално и местно. (Вж. Схема 9)

Национално ниво

На национално ниво основната отговорност за образователната система принадлежи на **Министерството на образованието, университетите и националните изследвания**.



Схема 9. Нива и органи на управление на училищното образование в Италия

Основните функции на министерството са:

- Да планира и съдейства за развитието на образованието в държавния и частния сектор;
- Да ръководи всички образователни институции;
- Да съблюдава промените в учебните планове и програми;
- Да организира подбора, обучението и квалификацията на учителите;
- Да одобрява експериментите в сферата на учебните програми и обучението;
- Да ръководи и контролира системата на лицееите;
- Да планира бюджета за образование.

Образователната политика на правителството се ръководи от министъра на образованието, университетите и националните изследвания. Негови помощници са един заместник министър и двама секретари, назначавани от министър председателя, ръководителите на дирекции и служби и съветниците.

През 1999 г. с президентски декрет е създаден Национален образователен съвет, който сега се нарича *Висш съвет за обществено образование*. Той има статут на консултативен орган и изказва становища по отношение на образователната политика – планиране, изследвания, внедряване на нововъведения, реформи и т. н. В дейността му вземат участие 36 човека, избрани от колегията на учителите, администрацията, инспекторите, университетите и представители от трудовата борса.

Регионално ниво

Италия е унитарна държава. Административното ѝ деление включва 20 региона, 109 провинции и 8 101 общини. Пет от регионите имат по-голяма степен на автономност в сравнение с останалите.

На регионално ниво министерството на образованието се представлява от **Регионалните и провинциални образователни власти**, които се ръководят съответно от регионални инспектори и провинциални директори. Те имат за задача да провеждат държавната политика в областта на образованието, да осъществяват контакт с други органи на местно ниво и да хармонизират дейността си в интерес на населението.

Регионалните инспекторати ръководят и контролират предимно горната степен на средното образование, а провинциалните дирекции – началното образование и долната средна степен. Според новото законодателство функциите им са:

- Да организират медицинското и психологичното обслужване на учениците;
- Да се грижат за децата със специални образователни потребности;
- Да създават условия за допълнително обучение на надарените деца;
- Да работят за професионалното ориентиране на учениците;
- Да ръководят и контролират професионалните училища;
- Да строят нови училища и да поддържат училищните сгради.

Общините имат както собствени, така и делегирани от регионите и провинциите отговорности по отношение на образованието. Те се грижат за училищата, които са на тяхната територия, и осигуряват присъствието на учениците, независимо от техния икономически статус и физическо състояние. Общините осигуряват безплатния училищен транспорт, училищното хранене – с възможности за безплатна храна или на много ниска цена, даването на талони за безплатни учебници и предоставянето на финансова помощ. За да изпълнят своите задължения, по-малките общини се обединяват.

Вътрешно управление

Два закона, от 15 март 1997 г. и 8 март 1999 г., въвеждат училищната автономия в Италия. Тя включва преподаването, административната дейност, изследванията и развитието. Всяко училище разработва План за образователна оферта (предложение), който се разглежда като основен документ, отразяващ културната и бъдеща идентичност на училището. Планът отразява културните, социалните и икономически изисквания на местната общност и включва общите и образователни цели. Той се разработва от педагогическия съвет и се одобрява от общинските училищни власти. Раздава се на учениците, когато постъпят в училището.

Органи на вътрешното управление са **Директорът на училището, Директорът по общите и административни въпроси, Училищният съвет и Педагогическият съвет.**

След закона от 1998 г. на *училищните директори* е дадена автономия и законен статут на училищни мениджъри. Те са държавни служители, но не са в националните листи, а в регионалните. От 2002 г. подписват различен колективен трудов договор от този на учителите.

Директорът е отговорен за цялото управление на училището. Неговите функции са:

- Да управлява финансовите ресурси на училището;
- Да управлява материалната база;

- Да отговаря за образователната услуга, която училището предлага;
- Да отговаря за работещите в училището и да упражнява контрол върху дейността им;
- Да назначава учителите в училището;
- Да осигурява сътрудничество с културни, социални, професионални и икономически ресурси, които присъстват в общината.

Областните съвети са специфични органи на управление в Италия, които се отнасят до началните училища. Началните училища се обединяват в области и избират един общ съвет.

Училищните съвети в средните училища се състоят от представители на учителите, непедagogическия персонал, родителите и учениците⁸. Директорът е по право член на съвета. Председателят на съвета се избира от представителите на родителите, Функциите на Съвета са:

- Да обсъжда разходите на училището, подновяването и поддържането на училищното оборудване и дидактически материали, обогатяването на библиотеката и осигуряването на консумативи за обучението;
- Да одобри Плана за образователната оферта на училището;
- Да обсъди и организира различни спортни, културни и развлекателни дейности на училището;
- Да обсъжда социалното подпомагане на учениците;
- Да планира задочно обучение.

Когато взема своите решения, Училищният съвет се съобразява с бюджета на училището и не нарушава свободата на учителите в тяхната работа.

В състава на *Педагогическия съвет* участват всички учители. Той се ръководи от директора на училището. Неговите функции са:

- Да състави Плана за образователната оферта в съответствие с Училищния съвет, мнението на родителските и ученическите асоциации.

⁸ Отнася се до горна средна степен.

- Постоянно да следи за реализиране целите на обучението и да предприема необходимите действия за усъвършенстване процеса на обучение;
- Да избира учебниците след консултация с класния съвет и съвета по интереси;
- Да прави подбор на дидактическите материали в съответствие с финансовия лимит;
- Да отправя искания до Министерството за разрешения, свързани с изследователски и иновативни проекти, които изискват структурни промени, отиващи отвъд културната гъвкавост на общите и специфичните цели, формулирани от Министерството;
- Да се консултира с директора на училището относно формирането на класовете, съставянето на учебната програма, изпълнението на училищните дейности, като се имат предвид общите критерии, зададени от Областния или Училищен съвет.

Съветът на класа е орган, който функционира в долна средна степен. В него участват всички учители, които преподават на класа, четирима представители на родителите и директорът на училището. В някои случаи той може да делегира своите правомощия на един от учителите. В съвета на класа за горна средна степен участват двама родители и двама ученика.

Съветът съставя образователния и преподавателски план на класа, проверява напредъка в обучението, следи за дисциплината на класа, одобрява иновации, предлага и организира допълнителни дейности.

Управлението на училищното образование в Италия се характеризира с разчупване на традиционната за страната централизация и чрез деконцентрация и делегиране. Въведената със закон училищна автономия, дава не само управленски права и отговорности на директора, който поема функциите на мениджър, но и на учителите, родителите и учениците. Доказателство за това са и специфичните органи на управление за италианското училище – съвет на класа и интердисциплинарен съвет. Техните правомощия са предимно в сферата на образователната дейност,

но предвид на задължителния План за образователна оферта, който всяко училище разработва, те имат съществен принос както за визията и мисията на училището, така и за реалния статут на училището.

ИРЛАНДИЯ

Управлението на училищното образование в Ирландия е умерено централизирано. Нивата на управление са национално и вътрешно (вж. Схема 10). Министерството на образованието, наречено в Ирландия Департамент по образование, е създадено през 1924 г. след като се обявява независимостта на страната. През 1997 г. се приема нов закон за образованието, в който министерството е преименувано на **Департамента по образование и наука**. Законът регламентира създаването на регионални образователни съвети, което се отчита като реализиране на тенденция към децентрализация. През 1998 г. това се отчита като грешка и се възвръща централизираната управленска структура.

Министърът на образованието се назначава от правителството, докато гражданските му служители са постоянни. Министърът избират своите лични съветници обикновено от представители на учителите.

Функциите и властта на министерството се регламентират от Конституцията и от закона за министрите и секретариата от 1924 г. Образователната система разчита на недиректното субсидиране на местни и много често корпоративни интереси. Тя се регулира по-скоро от правила, отколкото от закон. Законът от 1998 г. отваря

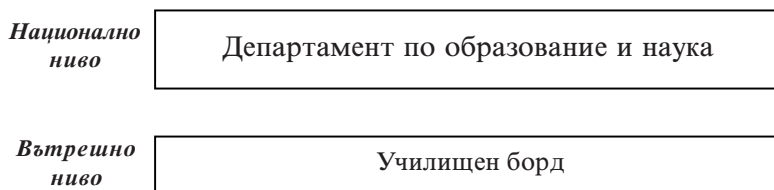


Схема 10. Нива и органи на управление на училищното образование в Ирландия

пътя за значителна промяна. Той осигурява формално подпомагане за образованието на „всеки гражданин на държавата, включително и на инвалидите и тези със специални образователни потребности. Законът урежда организацията и функционирането на всички степени и форми на образователната система – начално, основно, образование за възрастни, професионално образование. Департаментът съставя основните правила за признаване на училищата, упражнява контрол върху учебните програми и оценяването в училищата и договаря скалата за учителските заплати.

Регионално ниво

Не може да се говори за регионално ниво на управление на образованието. След бялата книга от 1995 г., през 1997 г. е публикувана Образователна програма, която предвижда създаването на регионални съвети за образование с много отговорности за управлението на образованието в регионите. След провала на правителството тази политика се преустановява. Образователният закон от 1998 г. поддържа централизирания характер на управление на образователната система.

Местно ниво

Единственото местно управление на образованието в Ирландия е за онези професионални училища и колежи, които са администрирани от Комитета за професионално образование и са уредени със закона за професионалното образование от 1930 г.

Вътрешно управление

Началните и основните училища са местна собственост, основани от религиозни организации и тази ситуация е регламентирана с Конституцията и Образователния закон от 1998 г. Отговорност за управлението им има управленски борд, който включва представители на собствениците, родителите и учителите.

Повечето детски градини са частни. През 2002 г. приблизително 2000 членове, приобщили 42 000 деца в техните институции,

били регистрирани в ирландската асоциация за предучилищно възпитание (Irish Pre-school Playgroup Association (IPPA), в Организация за ранно детство (Early Childhood Organisation). Това е доброволна организация, която функционира в цялата страна.

Предучилищното образование е много разнообразно, включвайки неформални детски заведения, които са ориентирани преди всичко към здравето и безопасността на децата, отколкото към тяхното образование.

Всяко училище се състои от **Управителен борд** с представители от попечителите, родителите, учителите и местната общност. Въпреки че почти всички начални училища и голяма част от основните училища са местна собственост и са управлявани на местно ниво, училищата имат относително ограничена автономия, особено по отношение на учебната програма и прилаганите педагогически методи.

На национално ниво началното образование е централизирано и се администрира от ДОН. За да ръководи училищата ДОН издава наръчници с правила и указания, които се предоставят на училищните бордове. Законът за образование от 1998 г. е легалният инструмент за уреждане функционирането на началното образование. Учебната програма се разработва и контролира централно. Една от функциите на Местния инспекторат е да осигури спазването на правилата и преподаването на учебната програма.

Четири групи основни училища (post-primary school) – доброволни средни, професионални, общностни и общообразователни – са в различна степен централно администрирани от ДОН. За разлика от системата от начални училища, средното образование не е било епархиална единица. Все пак доброволните средни училища са организирани на регионално и местно ниво в изпълнение на образователната политика. Голямата част от средните училища, принадлежащи към вероизповедание, са римокатолически или протестантски.

Управлението на училищната система е по-скоро умерено централизирана, отколкото децентрализирана. Тази тенденция се очертава след 1998 г., когато за първи път се приема закон, уреждащ системата за начално и основно образование. На негова

основа реално могат да бъдат разграничени две нива на управление – национално и институционално. Причината е, че от една страна повечето училища са частна собственост (преди всичко на религиозни комитети) или собственост на управителните съвети, а от друга страна се финансират от държавата.

БЪЛГАРИЯ

Управлението на училищното образование в България може да се определи като умерено децентрализирано, или централизирано с елементи на делегиране на правомощия.

Органи на управление са: Министерството на образованието и науката, министърът на образованието и науката, регионалните инспекторати по образованието и директорите на детските градини, училищата и обслужващите звена (чл. 141, (1)).

Национално ниво

На национално ниво управлението се реализира от Министерството на образованието, младежта и науката, министърът на образованието, младежта и науката. То формира държавната политика като разработва:

- Национални стратегии, приоритети и програми за развитие на системата на Народната просвета;
- Държавните образователни изисквания за системата на народната просвета;
- Програми за квалификация на кадрите в системата на народната просвета;
- Програми за международно сътрудничество, свързани със системата на Народната просвета, и/или координира изпълнението им (чл. 142 (2)).

Министерството е висш субект, отговорен за провеждането на държавната политика. Тази своя функция то реализира като:

- Осигурява условия за функциониране и развитие на системата на народната просвета;
- Координира взаимодействието между институциите в системата на народната просвета, държавните институции, неправителствени организации и социалните партньори;

- Упражнява контрол върху дейността на регионалните инспекторати по образованието, на детските градини, училищата и обслужващите звена (чл. 142 (3)).

Регионално ниво

В административно отношение България се дели на 28 области, които от своя страна се делят на общини. Този вид териториално деление на страна се отразява и на управлението на училищното образование.

На регионално ниво управлението на образованието се реализира от 28 **Регионални инспекторати по образование**, които са териториални администрации на министерството. Ръководят се от Началници, които се назначават от Министъра на образованието след проведен конкурс.

Структурата на РИО включва обща и специализирана администрация, които са разделени на отдели. Към общата администрация са отделите Административно-правно, Финансово-стопанско и информационно обслужване. Те осигуряват технически дейността на началника на регионалния инспекторат по образованието, на специализираната администрация, както и дейности по административното обслужване на физическите и юридическите лица. Специализираната администрация е организирана в отдел “Инспектиране и организационно-методическа дейност”, който подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на началника на регионалния инспекторат по образованието, като инспектира образователно-възпитателния процес и осъществява организационно-методическа дейност (ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на регионалните инспекторати по образованието, чл. 7, ал.1-3).

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, младежта и науката 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, младежта и науката 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.

Вътрешно управление

Вътрешното управление на училищата се осъществява от **директор, помощник директор и педагогически съвет**. В зависимост от големината на училището може да има повече от един помощник-директор. За детските градини органите на управление са директор и педагогически съвет.

За заемането на длъжността директор се изисква диплома за завършена степен на висшето образование – „бакалавър” или „магистър” и учителски стаж. (чл. 37, ал 2)

Директорите на държавните детски градини и училища се назначават от Министъра на образованието, след проведен конкурс (чл. 37, ал. 3).

Директорът на общинските детски градини се назначава от кмета на общината, а на общинските училища от началника на РИО след проведен конкурс. Респективно, те са и органите, които освобождават от длъжност директорите (чл. 37, ал. 4, 5). В комисията, която провежда конкурса за директори на общински детски

градини и училища, участват представители на общинската администрация, определени от кмета на общината (чл. 37, ал. 6).

Директорът като орган на управление на детската градина и училището има следните функции:

- Да организира, контролира и отговаря за цялостната дейност;
- Да спазва и прилага държавните образователни изисквания;
- Да осигурява безопасни условия за възпитание, обучение и труд;
- Да представлява институцията пред органи, организации и лица и сключва договори с юридически и физически лица по предмета на дейност в съответствие с предоставените му правомощия;
- Да съставя бюджет и отговаря за законосъобразното, целесъобразно и икономично разпореждане с бюджетните средства (изм. ДВ, бр. 33 от 2003 г.);
- Да сключва и прекратява трудови договори с помощник-директорите, учителите, възпитателите, служителите и работниците в държавните и общинските детски градини и училища по реда на Кодекса на труда;
- Да обявява свободните места в бюрата по труда и в регионалните инспекторати по образованието в 3-дневен срок от овакантяването им – за държавните и общинските детски градини и училища (изм. ДВ, бр. 7 от 2009 г.);
- Да награждава и наказва ученици, учители и служители в съответствие с Кодекса на труда, Закона за народната просвета и с този правилник;
- Да организира приемането на деца и ученици и обучението и възпитанието им в съответствие с държавните образователни изисквания;
- Да подписва и подпечатва документите за преместване на учениците, за завършен клас, за степен на образование, за професионална квалификация и съхранява печата на училището с държавния герб (изм. ДВ, бр. 53 от 2001 г.);
- Да съдейства на компетентните органи за установяване на нарушения по чл. 47 и 48 от Закона за народната просвета;

- Да контролира и отговаря за правилното водене и съхраняване на задължителната документация и съхранява учебната документация;
- Да осигурява условия за здравно-профилактична дейност в детската градина или в училището;
- Да изготвя длъжностно разписание на персонала и утвърждава поименно разписание на длъжностите и работните заплати (нова – ДВ, бр. 53 от 2001 г.);
- Да изготвя и утвърждава длъжностното разписание (нова – ДВ, бр. 33 от 2003 г., попр. бр. 48 от 2003 г.).

Педагогическият съвет на училището и детската градина е специализиран орган на управление. В него участват директорът, помощник-директорите, учителите, възпитателите, други лица с педагогически функции. С право на съвещателен глас могат да участват и председателят на училищното настоятелство и медицинското лице към детската градина и училището (чл. 151. Правилник за ЗНП).

Функциите на Педагогическия съвет са подробно разработени в Правилника за прилагане на закона за народната просвета, а именно:

- приема правилника за дейността на училището;
- приема училищния учебен план;
- избира формите на обучение;
- обсъжда и взема решения по резултатите от обучението;
- определя начина за приемане на ученици в училището при спазване изискванията на нормативните актове;
- приема учебни планове за индивидуална форма на обучение;
- прави предложения на директора за награждаване на ученици и за налагане на наказания “преместване в друго училище до края на учебната година” и “преместване от дневна форма в самостоятелна форма на обучение – за ученици, навършили 16-годишна възраст”;
- определя дейностите извън държавните образователни изисквания и приема

- взема решение за преместване на учениците в самостоятелна форма на обучение в случаите по чл. 84, ал. 2, т. 1;
- обсъжда резултатите от работата на училищната библиотека и дава препоръки за дейността ѝ;
- утвърждава униформено облекло след съгласуване с родителите на учениците от училището;
- утвърждава училищни символи и ритуали след съгласуване с училищното настоятелство или с родители на учениците от училището.

Педагогическият съвет се свиква от директора най-малко веднъж на два месеца. Извънредно заседание може да свика по инициатива на най-малко 1/3 от числения му състав и с писмена молба до директора. Решенията на педагогическия съвет се приемат с обикновено мнозинство. Същите могат да бъдат отменени или с квалифицирано мнозинство или от началника на регионалния инспекторат по образованието.

От 2002 г. към Закона за народната просвета е добавена нова глава 6 – „*Настоятелства*”. Според закона настоятелствата са независими доброволни сдружения за подпомагане на развитието и материалното осигуряване на училището, детската градина и обслужващите звена. Те се създават като юридически лица с нестопанска цел и организират дейността си при условията и по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

Всяко училище може да има само едно настоятелство, но Настоятелство може да се създава и към група училища, детски градини или обслужващи звена в населеното място, към които няма създадено настоятелство.

Функциите на настоятелството са:

- Обсъждат и правят предложения пред съответните органи за развитието или за решаването на текущи проблеми на училището, детската градина или обслужващото звено;
- Съдействат за осигуряване на допълнителни финансови и материални средства за училището, детската градина или обслужващото звено и контролират целесъобразното им разходва;

- Подпомагат изграждането и поддържането на материално-техническата база на училището, детската градина или обслужващото звено;
- Участват при избора на учебници от педагогическия съвет, по които ще се обучават учениците от училището, и при възможност осигуряват закупуването им;
- Съдействат при организиране на ученическото хранене, осигуряване на транспорт и решаването на други социално-битови проблеми на децата, учениците, учителите от училището, детската градина или обслужващото звено;
- Подпомагат създаването и реализирането на възпитателно-образователни програми по проблемите на децата и учениците;
- Подпомагат училищните и общинските органи за осъществяването на задължителното училищно обучение;
- Съдействат за реализирането на извънкласните и извънучилищните форми, организирания отход, туризъм и спорт с децата и учениците;
- Съдействат за включване на родителите при организирането на свободното време на децата и учениците;
- Предлагат мерки за подобряване на дейността на детската градина училището или обслужващото звено;
- Организират обществеността за подпомагане на детската градина, училището или обслужващото звено;
- Сигнализират компетентните органи при извършени нарушения в системата на народната просвета;
- Организират и подпомагат обучение на родителите по въпросите на възпитанието и развитието на техните деца;
- Подпомагат дейността на училището в противодействието му срещу наркоманията и други вредни влияния върху децата и учениците;
- Подпомагат социално слабите деца и ученици;
- Съдействат на комисиите за борба срещу противообществени прояви на малолетните и непълнолетните⁹.

⁹ Подробен анализ на управлението на училищното образование в България – в част 2 от книгата.

1.2. Страни със силна централизация

ГЪРЦИЯ

Управлението на училищното образование в Гърция е традиционно силно централизирано, независимо че през последните години на регионалните власти се предоставят по-големи правомощия. Нивата на управление са четири – национално, регионално, префектурно и вътрешно. (Вж. Схема 11)

Национално ниво

Върховен държавен орган, който отговаря за управлението на училищното образование на територия на цялата страната, е **Министерството на националното образование и вероизповеданието**. То реализира своите управленски функции с помощта на регионални подразделения и много спомагателни дирекции и институти.

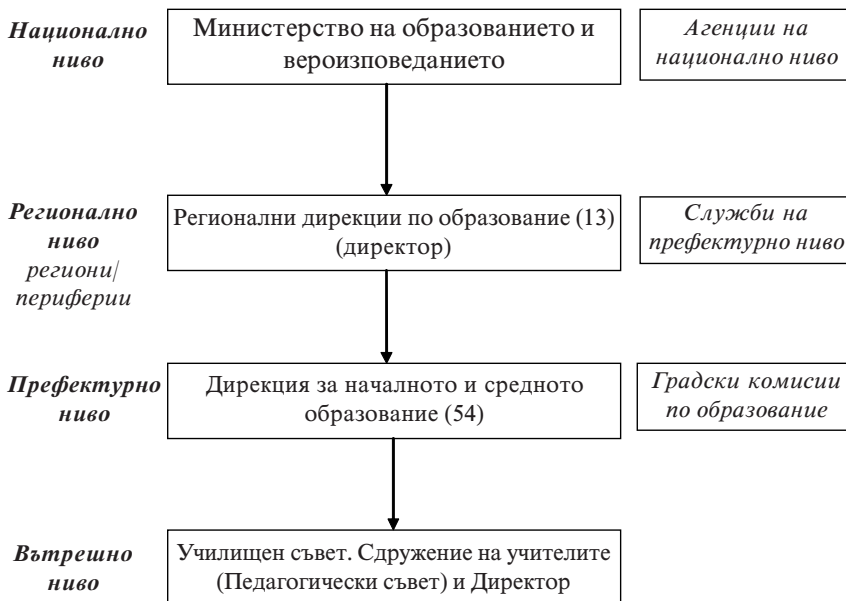


Схема 11. Нива и органи на управление на училищното образование в Гърция

Основните функции на министерството са:

- Създаване и прилагане на образователното законодателство;
- Управление на бюджета за образование;
- Координиране и ръководство на децентрализираните служби;
- Одобряване на учебните планове и програми за началната и средната образователна степен;
- Назначаване на учителския състав.

Характерно за управлението на училищното образование на национално ниво са големият брой децентрализирани държавни агенции, контролирани от министерството на образованието. Те изпълняват дейности, за които се изискват специфични компетентности. Тези агенции са:

Агенция училищните сгради – отговаря за конструирането, оборудването и разположението на училищните сгради;

Агенция за издаване на учебници – основната му задача е издаването и разпространението на учебници и учебни материали.

Агенция за професионално образование и подготовка – отговаря за организацията и управлението на институтите за професионална подготовка. Има за задача да прави предложения пред министерството относно насоките в развитието на професионалното образование.

Агенция за следдипломната квалификация на учителите – създадена през 2003 г. с цел да се осигури координация на съществуващите програми.

Национален образователен съвет – независим административен орган, ръководен от министерство на образованието. Основната му функция е да прави предложения пред правителството относно образователната политика.

Национален комитет за учене през целия живот – създаден през 2005 г., с цел да се занимава с проблемите на националната политика в тази област.

Педагогически институт – консултативен орган на министерство на образованието по въпросите на учебното съдържание, оценяването на ученическите постижения и следдипломната квалификация на учителите;

Център за образователни изследвания – провежда изследвания, свързани с училищната организация, методите на обучение и по-нататъшното образование.

След приемането на поредица от закони (№ 2525/97; № 2986/02), с които се въвежда нова система за оценяване на училищното образование, Педагогическият институт и Центърът за образователни изследвания имат ключова роля в този процес.

Регионално ниво

Гърция е унитарна държава. В административно отношение тя се дели на 13 региона (периферии), които от своя страна се делят на 54 префектури. Този вид териториално деление на страна се отразява и на управлението на училищното образование.

На регионално ниво управлението на образованието се реализира от тринадесет **Регионални дирекции по образование**, ръководени от директор. Те са свързани директно с Министерството на образованието. В структурно отношение всяка регионална дирекция включва – административно ръководство, научно-педагогическо ръководство на началното образование; научно-педагогическо ръководство на средното образование.

Регионалните дирекции провеждат националната образователна политика и осъществяват връзката между местните и централни служби и агенции. Те са отговорни за дейността на децентрализираните служби на тяхна територия. Основните им функции са:

- Наблюдение и контрол на училищата;
- Координация между училищата;
- Стопанисване и оборудване на училищните сгради.

Префектурно ниво

Във всяка префектура има **Дирекция за началното и средното образование**, която има административни и контролни функции по отношение на детските градини и училищата от всички степени на нейна територия.

Освен Дирекциите на териториите на префектурите работят много допълнителни служби, а именно:

- *Образователни офиси, Офиси за техническо професионално образование и Офиси за физическо образование*, чиито функции се определят от министерството на образованието.
- *Регионални съвети за начално и средно образование*, които отговарят за учителите и тяхното работно място;
- *Префектурните образователни комитети*, създадени от префектите, които отговарят за откриването и функционирането на училищата на префектурно ниво

Градско и общинско ниво

Във всеки град или община работи **Комисия по образованието**. Тя се състои от 5 до 15 члена и включва представители на града или общината, на родителските асоциации, на учителските синдикати и училищните директори. Ролята на комисиите е да докладва на кмета или на председателя на общината за състоянието, организацията и работата на училищата в техния район и разпределянето на бюджета.

Вътрешно управление

Вътрешното управление на училището се осъществява от **Училищен съвет. Сдружение на учителите (Педагогически съвет) и Директор**.

За *директора на детска градина* се назначава учител по предучилищна педагогика.

Структурата на административното управление на началното училище зависи от неговата големина. Ако училището се състои от една до три паралелки, директорът е начален учител, независимо от неговия професионален разряд.

Начално училище с най-малко четири класа има само директор, а това с над 10 класа – директор и помощник директор. Средно училище с над 12 паралелки има двама помощник директори, а с над 13 – трима. Те трябва да притежават професионален разряд А.

Директорът е отговорен за доброто функциониране на училището, за координиране на училищния живот, за спазване на законите и наредбите, за прилагане решенията на педагогическия съвет. Той взема участие в оценяването на учителите.

В *Педагогическия съвет* участват всички учители. Той се председателства от директора на училището. Неговата задача е да очертава насоките и да осигури ефективно прилагане на образователната политика и по-добрата визия на училището. Той е отговорен за изпълнението на учебната програма и поведението на учениците.

Всяко училище или сдружение от училища имат *Училищен съвет/комитет*. В него влизат директорът на училището, учителите, представители на местната управа, родителите и учениците (само от училищата за средно образование). Задачата му е да подпомага дейността на училището по разпределяне на бюджета за отопление, осветление, ремонт, оборудване.

Традиционно силната централизация на управлението на училищното образование в Гърция продължава и в началото на новото хилядолетие, когато се наблюдава тенденция към децентрализиране на образованието в световен план. Наличието на множество децентрализирани консултативни, административни и изследователски агенции и институти по същество само подпомага управленската дейност на министерството, без това да променя характера на управление на училищното образование. Училищните директори и останалите органи за вътрешно управление имат ограничена управленска самостоятелност, която се заключава в създаването на условия за прилагане и контролиране на изпълнението на националната образователна политика

КИПЪР

Управлението на училищната система в Кипър е силно централизирано. Причините за това са в колониалното минало на страната (до 1960 г. страната е колония на Обединеното Кралство) и непрекъснатите противоречия между Гърция и Турция.

Нивата на управление са национално, регионално, местно и вътрешно. (Вж. Схема 12)

Национално ниво

На национално ниво органите на управление са **Министерски съвет** и **Министерството на образованието и културата**. Основната функция на *Министерския съвет* е да разработва държавната образователна политика. Министерството на образованието е създадено със закон от 1965 г. а от 1994 г. към него е присъединен секторът Култура. Министерството поема цялата отговорност за управлението на училищната система. То, съвместно с Министерството на правосъдието, подготвя образователните закони и ги внася в Парламента за одобрение.

Министърът на образованието и културата е политическо лице, което се назначава от Президента на републиката за

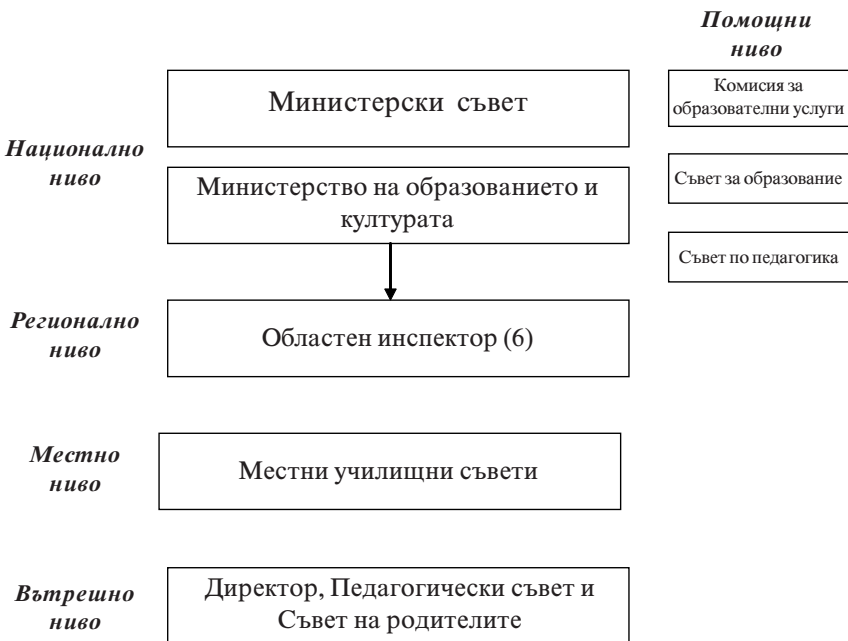


Схема 12. Нива и органи на управление на училищното образование в Кипър

време, определено също от него. Министерът разработва образователната политика в съответствие с държавната образователна политика и съблюдава нейното реализиране. Той работи съвместно с временния секретар на министерството, директорите, началник отделите и инспекторите за начално, средно общо, средно техническо, средно професионално и понататъшно образование.

Структурата на Министерството на образованието и културата е следната: Дирекции за начално, средно общо, средно техническо, средно професионално и понататъшно образование, висше образование, Педагогически институт на Кипър, Техническа служба, Служба по педагогическа психология и други, които имат отношение към професионалното, понататъшното и висшето образование

Дейността на министерството се подпомага от помощни органи, в лицето на Комисията за образователни услуги (Еπιτροπή Εκπαιδευτικών Υπηρεσιών), Съвета за образование и Съвета по педагогика (Συμβούλιο Παίδειας).

Регионално ниво

Кипър е разделен на шест области – Левкозия, Лемеасос, Пафос, Ламака, Амокостор, Керинеа. Те от своя страна се делят на градски и селски общини.

За началното и средното образование в четири от областите отговаря **областен инспектор**. Само за областите Ларнака и Амокостор има един общ инспектор. Инспекторите са представители на министерството на образованието в областта. Техните права и отговорности са делегирани от съответните дирекции в министерството. Те имат задължения както по отношение на училищата, така и по отношение на назначението на педагогическия персонал.

Инспекторите за началното образование са със седалище в самата област, докато за средното общо образование те са в Левкозия, в министерството на образованието. За средното техническо и професионално образование няма областни инспектори, поради малкия брой училища от този вид.

Общинско ниво

Местното ниво на управление на образованието се осъществява в градските и селските общини и се реализира от **Местни училищни съвети**. В зависимост от големината на общината те могат да управляват от едно до десет училища.

Отговорностите им се отнасят до стопанисване на училищната собственост, поддържане и подобряване на училищните сгради, материалната база и техническото оборудване.

С изменение на закона от 2005 г. членовете на училищните съвети се избират на базата на предложения, направени от политическите партии.

Вътрешно управление

Вътрешното управление на училищата се реализира от директорите на училищата (в зависимост от големината на училището има **директор** и заместник/ци директор/и или главен учител), **Педагогически съвет** и **Съвет на родителите**. Директорите на училищата, педагогическият съвет и съветът на родителите съвместно с Местните училищни съвети преценяват заедно нуждите на училището и разработват финансови предложения до Министерството на образованието и културата.

Строго централизираният характер на управлението на училищната система не дава право на училищата да определят учебното съдържание, да избират учебниците, по които да се преподава и да назначават педагогическия състав. Тези решения се вземат от Министерството на образованието и културата. Подборът на учителите се извършва от Комисията за образователни услуги, която се определя от Министерския съвет.

Кипър е страна с типично силно централизирано управление на училищното образование. Училищата имат много ограничени управленски правомощия, които се свеждат до отправяне на предложения до Министерството на образованието и културата и получаване на разрешения.

2. Страни с децентрализирани системи на управление на училищното образование

Страните на Европейския съюз с децентрализирана система на управление на училищното образование са Австрия, Испания, Белгия, Унгария, Германия, Полша, Холандия, Великобритания, Люксембург, Швеция, Дания, Словакия, Финландия, Чехия.

2.1. Страни с продължаваща/пропорционална децентрализация

БЕЛГИЯ

Белгия е страна, в която са признати за официални три езика – нидерландски, френски и немски. Населението, които ги говори, е концентрирано в отделни региони на страната и това води до обособяването на Фламандка общност, Френска общност, официално признато немско малцинство. Столицата Брюксел е двуезична. Езиковото разнообразие в страната се отразява върху характера на държавното управление и като следствие на управлението на образованието, което е децентрализирано.

Национално ниво

В Белгия няма национална администрация, която да е отговорна за образователната система на страната.

От 01.01.1989 г. образованието е поверено на отделните общности – фламандска, френска и немска. Всяка една от тях има своя собствена образователна система. Федералното правителство на страната определя само:

- Продължителността на задължителното образование;
- Минималните условия за получаване на диплома, т.е. образователните стандарти;
- Възрастта за пенсиониране на учителите.

Всички останали решения, свързани с управлението на училищната система, са в правомощията на общностите.

Регионално ниво

Регионалното ниво на управление на училищното образование в Белгия съвпада с управлението му, реализирано от отделните общности.

Фламандска общност

За образователната политика на фламандската общност отговарят следните институции:

- **Департаментът за образование и обучение** и респективно неговия министър. В помощ на министъра е кабинет от специалисти;
- Пет агенции¹⁰ под ръководството на един главен организатор, които се грижат за реализирането на образователната политика;
- Управителен съвет;
- Фламандски съвет по образованието – стратегически консултативен орган.

Фламандският съвет по образованието е създаден през 1990 г. Той е мястото, където се обсъждат много образователни проблеми и се разглеждат проектите за постановления. Освен консултативни, съветът има и изследователски функции. В неговите правомощия е да взема решения за провеждането на научни изследвания.

Един от основните конституционни принципи е свободата на образование. От него произтича понятието организационна власт, което е централно за образователната система на Фламандската общност. Такава власт по отношение на образователните институции може да има правителството или физическо/юридическо лице, което поема управленската отговорност в училището. Тези управленски органи притежават управленска и педагогическа автономия в много широк диапазон.

¹⁰ Агенция за образователни услуги – отговаря за началното и средното образование, почасово образование по изкуства и инспектиране; Агенция за висше образование и образование на възрастни, Агенция за образователна комуникация, Агенция за инфраструктура в образованието, Агенция за качествено образование и обучение.

Специфично понятие в управленската структура са т. нар. образователни организации (*onderwijkskoepels*), които функционират като чадър по отношение на доброволно групирани училища,

Във Фландрия има три различни групи училища – училища на общността, училища официално финансирани и частно финансирани училища.

Френска общност

Трима министри от правителството на френската общност имат отговорности към образованието:

- Министър-председателят отговаря за задължителното образование и образованието за социално развитие;
- Министърът на висшето образование;
- Министърът за научните изследвания и социалното развитие.

Правителството на френската общност е висшият орган на управление по отношение на образованието на общността. В неговите правомощия са определянето на образователната структура, учебния план, управлението на училищата. То издава наредбите, уреждащи финансирането на училищата. Правомощията на останалите органи се отнасят до различни степени на образованието, както и до различни негови дейности:

- Общите характеристики на училищата;
- Структурата на специалното образование, предлагано във всяко училище – форми, години на обучение, тенденции;
- Възможностите, курсовете, програмите, които всяко училище е оторизирано на организира;
- Комбинацията от курсове, които учениците посещават през седмицата;
- Регулирането на записването на учениците;
- Статистиката за отношението учител/ученици;
- Статистиката за нивото на педагогическия персонал;
- Статистиката за непедagogическия персонал;
- Определянето на оперативните разходи;
- Определянето на работните позиции и назначаване на персонала.

Местно ниво

Управлението на образованието на местно ниво е било традиционно централизирано. От 1980 г. започва тенденция към предоставяне на повече автономия на училищата.

Образованието може да бъде осигурено от Общността, общината, провинцията или местни асоциации. Различното финансиране на училищата, определя и състава на върховния управленски орган на училищата (*pouvoir organisateur*).

Организационният орган на управление (*pouvoir organisateur*) на обществените училища (Public schools) се състои от лица, официално избрани по време на общинските и провинциални избори. Органите, които вземат решения, са College of the Burgomaster and Deputy Burgomasters, the Standing Deputation of the provincial Council, or the College of the French Community Commission (COCOF) for schools located in the Brussels Region.

Организационният орган на управление (*pouvoir organisateur*) на частните училища се състои от представители на неправителствени организации. Върховен орган на управление е годишното общо събрание. Изпълнителен орган поддържа администрацията.

По-голямата част от общините отговарят за основното образование. Само по-големите общини имат право да организират средно или по-нататъшно образование. Училища за средно и по-нататъшно образование имат право да откриват провинциите, частните асоциации и Общността.

Организационният орган на управление (*pouvoir organisateur*) управлява човешките и финансовите ресурси на училищата. Той е отговорен за назначаването на педагогическия състав и съставянето на училищния бюджет. Управлението на бюджета става на основата на отношението учител/ученици. В правомощията на този орган е съставянето на учебния план, учебната програма и технологиите на обучение.

Вътрешно управление

Училищата на френската общност се ръководят от директори. Една от техните основни задачи е да контролират качеството

на обучението – посещават часове, разработват ежегодни доклади за работата на всеки учител – и по този начин управляват кариерното развитие на педагогическия състав.

Други техни функции са:

- Да управляват вътрешната комуникация;
- Да координират работата на училището;
- Да консултират състава на училището за разработването, прилагането и оценяването на училищния план;
- Да консултират учителите по педагогически въпроси;
- Да осигури обучението и оценяването на постиженията на учениците, за получаването на сертификати, свързани с края на образователна степен;
- Да контактува с родителите и други месни организации.

Децентрализираният характер на образованието е свързан с функционирането на контролиращ орган – Училищен инспекторат на Общността. Инспекторатът наблюдава дейността на управленските органи в системата на училищното образование и контролира управлението на финансовите ресурси.

Немска общност

Върховни органи на управление на училищното образование в немскоговорящата общност на Белгия са Парламентът и правителството.

В правителството на немската общност министърът на образованието отговаря за образованието и квалификацията.

Под неговата власт са бившите държавни училища. В качеството му на такъв той е отговорен за учебния план, структурата и методите на обучение в тези училища. Заедно с директорите на училищата той управлява финансовите ресурси и предприема мерки за повишаване качеството на образование.

Местно ниво

Общините са отговорни само за училищата, които те откриват и за които проявяват по-специални грижи.

Вътрешно ниво

Вътрешното управление на училищата на немската общност е подобно на това на френската. В края на 70-те години започва процес на децентрализация и даване на автономия на училищата.

Управленски органи на училищата са Организационни управленски органи и директор. В средните училища с над 550 ученика има и заместник дитектор.

Училищата, независимо дали са държавни, общински или частни, се управляват от **организационен управленски орган** (Schulträger). Той може да бъде или самата общност, представлявана от Министъра на образованието, общината или отделно лице или група, когато се отнася до училище от частния сектор.

Министерството на образованието на общността ръководи 7 основни училища, 4 средни училища и 3 института за възрастни. Деветте общини организират преди всичко основното образование и един институт за възрастни. Католическата общност управлява две основни училища, 5 средни и един институт за възрастни. Организационните управленски органи подбират и назначават училищния директор и педагогическия и непедагогическия състав на училището. Те имат правомощията да определят учебния план на училището.

Директорът на училището има административни и педагогически управленски функции. Той има определена автономия по отношение на своите решения, но действа винаги съобразно действащите законови разпоредби.

Функциите на директора могат да бъдат обобщени така:

- Да управлява и доказва изразходваните финансови средства;
- Да наблюдава и контролира работата на учителите с отделните класове;
- Да дава педагогически съвети;
- Да прави ежегодни персонални доклади за дейността на всеки учител;
- Да координира взаимоотношенията на педагогическия състав;

- Да работи съвместно с родителите, местните обществени организации и бизнеса;
- Да организира оценяване постиженията на учениците.

Описанието, анализирането и разбирането на управлението на училищното образование в Белгия е много трудна задача. В страната има три обособени общности, които имат конституционното право да организират образователна система, съобразно своите приоритети и, разбира се, на съответния език. В Белгия функционира модела на децентрализираното управление на училищното образование, който е традиционен за страната. Въпреки че държавата е малка, многоезичието и самостоятелността на отделните общности са една от основните причини за тази специфика в управлението на образованието. Забележителното е и това, че децентрализацията е не само на национално ниво, но и във всяка една от общностите. Следователно управлението на училищното образование е с характеристиките на продължаваща децентрализация.

ГЕРМАНИЯ

Управлението на училищното образование се осъществява на две нива – на ниво Федерално правителство чрез **Федералното министерство на образованието и изследванията** и на ниво провинциални правителства чрез **Провинциалните министерства на образованието, науката и културата**. (Вж. Схема 13)

Национално ниво

Федералното министерство е създадено през 1969 г., с допълнение към основния закон (*Grundgesetz*). По този начин се предоставят допълнителни отговорности на федералното правителство по отношение на образованието.

Федералната структура на държавата определя многообразието на образованието и особеностите в управлението на образователната система. Според основния закон за образованието цялата образователна система е под наблюдението на държавата, началните и средните училища се административат от местните

<i>Национално ниво</i>	Федерално министерство на образованието и изследванията
<i>Провинциално ниво</i>	Министерство на образованието, науката и културата (във всеки лендер)
<i>Местно ниво</i>	Окръжни училищни органи
<i>Вътрешно ниво</i>	Ректор, Педагогически съвет, Училищен съвет

Схема 13. Нива и органи на управление на училищното образование в Германия

власти, а висшето образование – от провинциалните власти. В него са заложени основните принципи, върху които е организирана и функционира германската образователна система – свобода на изкуството, знанието, изследването и преподаването; свобода на вероизповеданието, свобода в избора на професия и мястото за обучение, равенство пред закона, права на родителите.

Независимо от обстоятелството, че основният закон предоставя законодателната власт на федерацията, отделните лендери също имат право на законодателна власт. Тази особеност на административното управление на страната се проектира и върху управлението на образованието, което по своя характер е подчертано децентрализирано (продължаваща, пропорционална).

Отговорностите на федералното правителство в сферата на образованието са определени от основния закон и неговото изменение и допълнение от 2006 г. Те се разпростират в следните сфери:

- Външнофирменото професионално обучение и по-нататъшното професионално обучение;
- Приемът в институциите за висше образование и степените във висшето образование (лендерите могат да приемат закони, които не съвпадат с основния закон);
- Финансовото подпомагане на ученици и студенти;
- Подпомагане на научни изследвания;
- Младежкото благоденствие;
- Законова защита на участниците в кореспондентските курсове;
- Регулирането на приема в юридическите професии;
- Регулирането на приема в медицинските и парамедицинските професии;
- Изследване на пазара на труда.

Ниво на провинциалните правителства

Германия е федерация. Тя е разделена на 16 провинции (лендери). Всяко провинциално правителство има свое **Министерство на образованието културата и науката**, което има различни наименования в различните провинции. Те са отговорни за образователната система в съответната провинция. В помощ на работата на министерствата са създадени научни институти за училищно образование, висше и продължаващо образование. Министерствата се ръководят от министри, а за Берлин, Бремен и Хамбург – от сенатори.

Администрирането на предучилищното образование на провинциално ниво се поделя между провинциалните социални министерства и министерствата на образованието, докато това на училищното образование е изцяло в прерогативите на второто. За различните предучилищни класове и групи (5–7 г.) (Vorklassen Schulkindergärten), които се организират в зависимост от възрастта и готовността на децата за училище, са отговорни училищните контролни власти.

В провинциите управлението на училищата се реализира на три нива – **провинциално министерство на образованието, окръжни**

училищни отдели, училищни служби на местната власт (общините). В някои провинции управлението на образованието е на две нива, а в градовете, които са с ранг на провинции – на едно ниво. За гимназиите, средните профилирани училища, професионалните училища и реалните училища са отговорни или окръжните образователни власти или провинциалните министерства. Началните училища и специалните училища, а в някои провинции и реалните училища, са на подчинение на най-ниското управленско ниво – общинското.

Управленските функции на министерствата на образованието по отношение на училищното образование са:

- Организиране на училищната структура в провинцията;
- Разработване на учебна програма, определяне на учебното съдържание и целите на обучение;
- Наблюдение и контролиране работата на учителите в училищата от публичния сектор;
- Одобряване на учебниците, съдържанието, на които трябва да съответства на разработената от министерството учебна програма;
- Отговорност за средните и професионални училища;
- Финансиране заплащането на учителите.

За да се създаде единна стандартизирана образователна система през 1964 г., а впоследствие през 1971 г., лендерите постигат споразумение относно:

- Началото и продължителността на задължителното образование;
- Структурата на учебната година – начало и край, ваканции и почивни дни;
- Предназначението на различните образователни институции;
- Възможностите за преместване от едно училище в друго;
- Началото на чуждоезиковото обучение;
- Разпознаването на дипломите и сертификатите за учителска правоспособност.

Управлението на училищата от страна на лендерите включва юридически контрол, академичен контрол, контрол на персонала

в държавните училища. Юридическото управление реализира мониторинг върху законността на администрирането на външни за училището въпроси – строеж и поддържане на училищни сгради, доставка на учебници и други училищни материали. Тази функция се осъществява от местните власти.

Академичният контрол се отнася до обучението и до всички вътрешноучилищни проблеми, касаещи образованието. За началните училища, училищата за долна средна степен, специалните училища от неинтернатен тип и до известна степен за реалните училища този контрол се извършва от общинските власти. Всички останали училища се контролират от провинциалните министерства на образованието, а понякога от окръжните или общинските училищни власти.

Контролът върху персонала на училищата в повечето случаи е предоставен на директора на училището.

Вътрешно управление

Началните училища се ръководят от директор, наричан **ректор**. Той е отговорен за дейността на училището и в същото време е член на педагогическия състав. Задълженията на ректора са описани в закона за образование. От него се изисква да работи съвместно с учителския съвет и съвета на училището.

Задълженията на директора са следните:

- Да контролира седмичното разписание, натовареността на учителите, спазването на стандартите от учителите;
- Да контролира присъствията на учениците в училището и да осигурява безопасна и здравословна среда;
- Да представлява училището пред външните органи и лица;
- Да ръководи закупуването на обучителни материали;
- Да управлява и ръководи качеството на преподавателския състав и повишаването на квалификацията на учителите;
- Да управлява бюджета на училището.

Управлението на училищната система в Германия е от вида пропорционална децентрализация. Федералното министерство на образованието наблюдава цялостната образователна система,

а провинциалните и местни власти си поделят контрола и отговорността върху отделните образователни степени. Регионалните и местните власти се ползват с голяма степен на самостоятелност, особено за училищата, за които отговарят. Нивата¹¹, на които се реализира управлението на училищното образование в отделните лендери, доказва изключителното разнообразие в системата на управление на училищното образование в Германия и трудността, която това поражда при опита за описание и анализ. Забележително за образователната система на Германия е споразумението между отделните лендери от 1964 г. за известна стандартизация, която унифицира в някои пунктове системата и улеснява гражданите и работодателите.

ПОЛША

Полша е от групата на страните с продължаваща децентрализация. След реформата на държавната административна система и последвалата я образователната реформа централно се разработва и осъществява само националната образователна политика. Администрирането на образованието и функционирането на училищата, детските градини и другите образователни заведения са децентрализирани.

Министърът на образованието е отговорен за цялата система на образование. Изключение правят училищата по изкуствата, училищата по земеделие и лесовъдство, училищата по национална сигурност (Закон за образованието от 2008 г).

Отговорността за управлението на държавните детски градини и началните училища, а от 1999/2000 г. – и на гимназиите, е делегирана на общините.

Отговорност на регионите са средните училища, училищата по изкуствата и специалните училища. Регионите са ангажирани с управлението на училищата от суперрегионална важност.

¹¹ В някои лендери има две нива на управление – провинциално министерство и общински власти, в други – само едно ниво на управление, а в три провинции – три нива.

Шестнайсет Бордове по образование са отговорни за педагогическия надзор.

Управлението на училищното образование се реализира на национално, регионално, общинско и вътрешно. (Вж. Схема 14)

Национално ниво

Администрацията на образователната система като цяло е отговорност на **Министерството на националното образование**. Дейността на министъра се подпомага от неговите заместник-министри и един главен директор, който е отговорен за ефективното функциониране на министерството. Ресорът на заместник-министрите обхваща училищната система, икономическите аспекти на образователната система, международното сътрудничество, физическата култура, спорта и туризма.

Министърът координира и осъществява държавната образователна политика, организира държавните състезания за ученици и има право да сключва договори с организации като институ-

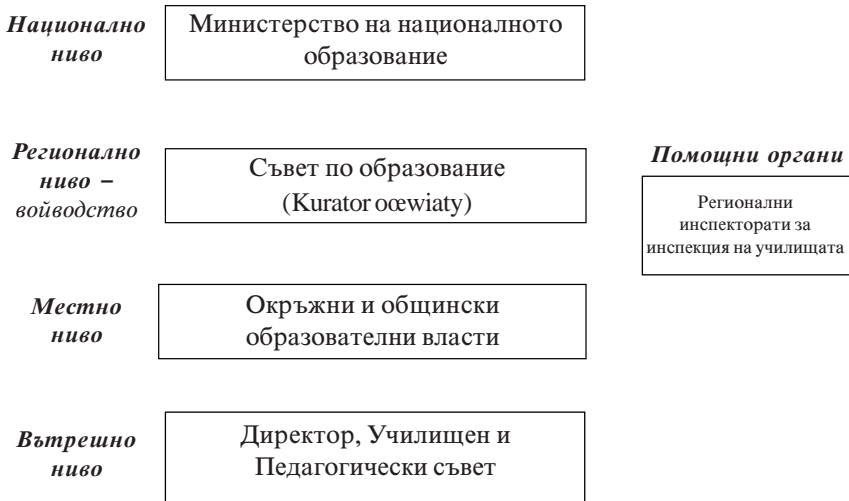


Схема 14. Нива и органи на управление на училищното образование в Полша

циите за висше образование, изследователските институти и асоциации и други институти.

Министърът определя:

- Изискванията и процедурите за постъпване в училище и преместване от едно училище в друго.
- Принципите за организиране на образованието на децата на полски граждани, които временно пребивават в чужбина.
- Подпомагането на полските емигранти в обучението им по история, география и полски език.
- Сферата на обслужване на полските учители, работещи в чужбина.

Министърът решава следните групи задачи:

- Определя разписанията;
- Образователните изисквания за предучилищното образование, основното образование, специалното образование и общото професионално образование;
- Условието и процедурите за одобряване на учебните програми и учебниците;
- Правилата за оценяване и подпомагане на учениците и за ръководене на тестовете и изпитите;
- Необходимите стандарти, които са основа за тестовете и изпитите;
- Методите за документиране на процеса на обучение и образование;
- Правилата и условията за прилагане на иновациите и експериментите в училище;
- Организацията на учебната година;
- Установяване на правилата за учебните курсове и националните състезания;
- Процедурите за организиране на изправителна гимнастика и факултативните часове по физическо възпитание;
- Процедурите за организиране на ученически туризъм;
- Класификацията на професиите за професионалното образование.

От посочените функции на министъра може да се направи извода, че независимо от децентрализирания характер на управ-

лението, за ключови аспекти на системата на училищното образование решенията се вземат централно.

Регионално ниво

Новото административно деление на Полша е въведено на 1 януари 1999 г. Страната е разделена на 16 провинции, наречени *войводства*, които се управляват от назначен от правителството административен ръководител. Всяко войводство има собствен парламент, за който се избира председател (*маршал*).

Ръководител на образованието на регионално ниво е **Съветът по образование** (*Kurator oświaty*). Той е отговорен за общото управление на образованието в региона. Назначава се от административния ръководител на войводството, който е на подчинение на министър председателя. Ръководителят на Съвета по образование осъществява политиката на министъра на образованието, но се подчинява на административния ръководител на региона.

Функциите на Регионалния съвет по образование са формулирани в закона за образованието и се свеждат до:

- Педагогически надзор върху държавните и недържавни училища и образователни институции, включително централните институции за обучение на учителите в тези региони;
- Административни решения в сферата на образованието, съобразно закона за образование;
- Сътрудничество с училищните съвети;
- Прилагане на държавната образователна политика, сътрудничество с териториалните самоуправленски органи при създаване и прилагане на местната и регионалната образователна политика, свързана с държавната политика.
- Даване на становища върху документацията, отнасяща се до организацията на училищата и институциите преди тяхното финално одобрение (с изключение на институциите, които се ръководят от министрите);
- Даване на становища относно работния план за институциите, обучаващи учители (с изключение на институциите, които се ръководят от министрите);

- Подготвяне на планове за използване на средствата за обучение на учители, предназначени в регионалните бюджети, след консултация с профсъюзите.
- Организиране на олимпиади и състезания за учениците от региона;
- Сътрудничество с регионалните изпитни комисии;
- Диагностика потребностите на учителите по отношение на тяхната квалификация, сътрудничество с органите на управление на училищата, обучение в нови иновационни подходи;
- Подпомагане организацията на тестовете и изпитите;
- Сътрудничество с териториалните органи на управление по отношение на финансирането на училищата и институциите;
- Сътрудничество със съответните органи по въпросите за здравето на учениците;
- Координиране, подкрепа и контрол върху организирането на лятната и зимната ваканции на учениците;
- Изпълняване на други задачи, като военната защита.

Регионалните власти са отговорни за дейността на такива образователни институции като: Институти за обучение на учители; Институти за квалификация на учители; Учителски библиотеки; Училища или институции с регионална или държавна значимост.

Към всяко воеводство функционират *Регионални инспекторати*, които извършват инспектирането на училищата. Те са на подчинение на Министерството на образованието.

Местни ниво

Войводствата се делят на окръзи (powiat). От началото на 2003 г. в Полша има 379 окръга.

Властите в тези окръзи са отговорни за следните видове училища: държавните специални начални училища, специалните гимназии, училищата за образование след гимназиите, включително

и онези с интегрирани класове, спортните училища и училищата за спортни шампиони.

Окръзите се делят на общини (gmina). Те са 2478, повечето от които са селски. Общините са отговорни за функционирането на предучилищните заведения, включително и тези с интегрирани класове и специални класове, началните училища, гимназиите, училищата по изкуства, училищата в затворите и изправителните институции.

Педагогическият контрол над тези образователни институции е отговорност на *Съвета по образование на региона*.

Вътрешно ниво

Директорът на училището се избира от училищен работещ орган, чрез открито състезание, за период от пет години. В някои случаи, в съгласие с регионалния съвет по образование този период може да бъде съкратен, но той не може да бъде по-къс от една училищна година.

След консултации с общински или окръжен управленски орган директорът назначава или уволнява своя заместник и останалия персонал. Предложението на директора е предварително обсъдено с училищния съвет и педагогическия съвет.

Директорът на училище или образователна институция има следните отговорности:

- Да управлява училището (институцията) и я представлява;
- Да упражнява педагогически надзор;
- Да се грижи за учениците и да осигурява условия за тяхното хармонично психическо и физическо развитие;
- Да изпълнява решенията на училищния съвет или учителския съвет;
- Да е отговорен за финансовите средства и за тяхното изразходване;
- Да е отговорен за организирането и провеждането на тестовете и изпитите в повереното му училище;
- Да назначава и уволнява педагогическия и непедагогическия персонал;

- Да определя системата на заплатите в сътрудничество с училищния работещ орган (като цяло тя е детерминирана централно, така че има много малко възможности за вариране);
- Да определя наградите и наказанията.

Директорът е частично освободен от задължението да преподава. Броят на часовете на директора зависи от големината на училището.

Педагогическият съвет се създава във всяко училище, в което са назначени най-малко трима учители. Този съвет е орган на колегията, който се занимава с изпълнението на задачи, свързани с образованието и възпитанието. Педагогическият съвет включва следните членове: учителите, които работят в училището; състав, назначен в други институции, предлагащи професионално обучение на учениците от това училище.

Училищният педагогически съвет е отговорен за:

- Одобряване на училищния план;
- Одобряване на решенията относно оценяването и подпомагането на учениците;
- Одобряване на решенията относно иновации и педагогически експерименти в училището;
- Организиране на квалификацията на учителите в училището;
- Одобряване на решения за преместване на ученици.

Училищният педагогически съвет е частично отговорен за:

- Организиране на учебната натовареност на учениците – задължителни и избираеми предмети;
- Съставяне на документи за училищните финанси;
- Предложения от директора за награди и медали за учителите;
- Предложения от директора за делението на часовете на задължителни и наднормените.

Основна характеристика на съвременното управление на училищното образование в Полша е високата степен на разделение на местните администрации от централната държавна администрация. Решения, отнасящи се до училищата и детските градини,

се вземат предимно на ниво войводство или община. Те не се утвърждават от министъра, но следва да бъдат в унисон с националната образователна политика. Независимо от децентрализирания характер на управлението училищното образование, Министерството регулира инспектирането на училищата чрез регионалните инспекторати.

ХОЛАНДИЯ

Характерна особеност в управлението на училищното образование в Холандия е комбинацията от централизирана образователна политика с децентрализирана администрация и управление на училищата. Нивата на управление са национално, местно и вътрешно. (Вж. Схема 15)

Национално ниво

За образователната политика в Холандия е отговорно **Министерството на образованието, културата и науката**. То се ръководи от Министър и двама държавни секретари. Единият отговаря за средното им професионалното образование, а другият за началното образование.

Министерството взема решения за:

<i>Национално ниво</i>	Министерство на образованието, културата и науката
<i>Местно ниво</i>	Местни образователни органи
<i>Вътрешно ниво</i>	Училищен съвет, директор

Схема 15. Нива и органи на управление на училищното образование в Холандия

- Типовете училища, които могат да съществуват;
- Продължителността на обучението във всеки вид училище;
- Правилата за разделяне на класовете;
- Стандартите за педагогическа компетентност;
- Максималния период на преподаване;
- Заплатите и законовия статут на преподавателите;
- Разпределянето на учениците за специалните училища и училищата за средно образование;
- Изпитването на учениците;
- Възможностите за участие на преподавателския състав, учениците и родителите;
- Правилата за откриване и закриване на училища.

Само за някои видове училища Министерството взема решението какви учебни предмети да се изучават и каква е продължителността на учебните срокове през годината.

Министерството е отговорно за инспектирането на училищата. За тази цел през 1998 г. е създаден т. нар. **Образователен инспекторат**.

Важен консултативен орган на Министерството е **Knowledge Chamber**. Неговите функции са свързани с иниципирането на научни изследвания, резултатите, от които ще подпомогнат адекватната образователна политика.

Регионално ниво

Холандия е разделена на 12 провинции, които от своя страна са разделени на 483 общини. Провинциалният съвет има ограничени функции по отношение на образованието. Те осигуряват необходимия брой държавни средни и начални училища и действат като апелативен орган за частните училища по отношение на решенията, които вземат общините. Ролята на провинциите по отношение на управлението на училищата и учебната програма е ограничена. Това ни дава основание да направим извод, че в Холандия няма регионално ниво на управление на училищното образование.

Местно ниво

Местните органи са отговорни за държавните и частни училища на тяхната територия. Техните функции са:

- Да изготвят годишните планове за финансиране и да финансират промените в началните и средните училища;
- Да адаптират годишните планове за осигуряване на новите училища;
- Да отпускат средства от бюджета за предотвратяване на образователни проблеми и да изготвят компенсаторен план;
- Да прилагат законодателството относно училищния транспорт;
- Да отговарят за задължителното образование и да водят на отчет тези, които напускат училище в периода на задължителното образование.

Вътрешно управление

В Холандия управлението на училищата се отличава с висока степен на автономност. Висш управленски орган на училището е **Училищния съвет**. Той може да администрира едно или няколко училища.

Ежедневното управление на началните училища е отговорност на **директора**. Всяка година или на две години всички училища са задължени да съставят план за дейността си. Училищният съвет събира тези планове, след като те вече са одобрени от представителен консултативен съвет. В Училищния план се посочват методите за оценяване прогреса на учениците, учебните часове, свободните дни, празниците. Този план се проверява от инспекторите по образованието преди началото на учебната година.

Повечето средни училища принадлежат към училищни общности¹². Средните училища се управляват също от директор. Подобно на началните училища и те съставят план за дейността на училището, който се проверява от инспектор преди началото на учебната година.

¹² В Холандия има голямо разнообразие от видове училища за средно образование.

Образователната система на Холандия е изключително разнообразна. Конституционният принцип „свобода на образованието“ позволява на хората да откриват училища, следвайки своите собствени разбирания. Това е причината за огромното им разнообразие. Свободата на образованието дава отражение и върху управлението на училищната система. Като цяло тя е децентрализирана с висока степен на училищна автономия и се определя като продължаваща децентрализация. Една от причините страната да е в тази група е фактът, че независимо от този характер на управление, образователната политика се определя на национално ниво.

ДАНИЯ

Национално ниво

Шест министерства в Дания имат отношение към образованието – отделни негови степени и видове училища. Министерство на социалните дейности отговаря за детските ясли и детските градини, **Министерството на образованието** – за общото образование (основно и средно) и по-нататъшното, но неуниверситетско образование, Министерството на науката, технологиите и иновациите – за университетското образование, което включва средносрочни и дългосрочни образователни програми и изследователски програми, с изключение на това, свързано с изкуството, за което е отговорно Министерството на културата, и Министерството на отбраната – за военното образование.

Основните управленски функции на министерството на образованието се свеждат до:

- Наблюдение върху последната година от предучилищното образование;
- Определяне на правилата за целите на обучение по всеки учебен предмет и тема;
- Издаване на ръководства към всеки учебен предмет и примерни разпределения на учебните теми;
- Педагогическо ръководство на общото средно образование;

<i>Национално ниво</i>	Министерство на образованието
<i>Областно ниво</i>	Областни съвети
<i>Местно ниво</i>	Общински съвети
<i>Вътрешно ниво</i>	Директор, училищен борд, училищен съвет

Схема 16. Нива и органи на управление на училищното образование в Дания

- Определяне условията за откриване на професионални средни училище;
- Одобряване статута на автономните училища;
- Наблюдаване на националните изпити;
- Отговорност за съдържанието на образованието и контрол на качеството.

Регионално ниво

През 2007 г. в Дания се извършва административна реформа, която реструктурира 13-те амти в пет големи административни региона. Всеки от регионите е разделен на общини. Гренландия и Фарьорските острови имат статут на автономни региона.

Управленските функции на областните съвети по отношение на образованието са:

- Финансиране на гимназиите и на подготвителните курсове за по-високо образование;
- Определяне на финансовия дял за училищата, които са на тяхно подчинение и на финансовата рамка за автономните училища;

- Назначаване на директори, учители и друг персонал;
- Определяне максималния брой на паралелките в едно училище и минималния брой ученици, които училището може да запише;
- Откриване и закриване на училища.

В съответствие с реформата от 01.2007 г. училищата, които са били финансирани от регионите, ще бъдат трансформирани в самоуправляващи се институции, финансирани от държавата. Към тези училища спадат средните общообразователни училища, програмите за социално и здравно образование и центрoвете за обучение на възрастни.

Общинско ниво

В Дания има 98 общини. Общините са отговорни изцяло за образователната система в общината. Те определят целите и сферите на училищните дейности и упражняват контролни функции. Имат задължения към бюджета за образователната система и специалните училища, назначаването и уволняването на директорите и педагогическия състав, структурата на училищната система – брой на училищата, размер на училището, рамката на организиране на образователния процес; осигуряване на ресурсни учители, преместване на учениците в друго училище. Съвместно с автономните (самобитните) училища вземат решения за приложението на учебните програми, разработени от министерството на образованието.

Вътрешно управление

Детски градини

Предучилищните образователни институции се ръководят от **директор и Училищен борд**. Съставът на борда е от родители и двама учители. Директорът управлява бюджета на училището, определен от общината и е отговорен за административното и педагогическото управление. Директорът се отчита пред общинския съвет за дейностите, които се предприемат в детското заведение.

Училища за начална и долна средна степен (Folkeskole)

Управлението на тези училища се реализира по подобие на предучилищните институции. По образователни проблеми директорът се консултира с педагогически съвет, а по проблемите на учениците с ученически съвет. Ученическият съвет представлява интересите на учениците пред лицето на училищните и общинските власти.

Директорът има административни и педагогически функции и е отговорен за дейностите на училището пред съвета и общината. Той контролира работните задачи и разпределението им измежду останалите учители и взема конкретни решения, засягащи учениците. Директорът съвместно с учителския състав определя характера и принципите в дейността на училището, както и предложението за училищния бюджет, като се съобразява с финансовата рамка заложена от общината. Освен тези отговорности директорът има и педагогически задължения.

Дейността на *Училищния борд* е съобразена с целите и рамката, заложена от общинския съвет. Той определя принципите за тези дейности на училището, свързани с:

- Организиране на обучението, определяне натовареността на учениците и продължителността на учебния ден, обезпечаване на избираемите учебни дисциплини, осигуряване на обучение в училищата за деца със специални образователни потребности, разпределение на учениците по класове.
- Информиране на родителите за напредъка на учениците в обучението;
- Разпределение натовареността на учителите;
- Осмисляне свободното време на учениците – организиране на лагери, трудови дейности, извънкласни занимания.

Училищният борд одобрява бюджета на училището, учебните материали и правилата, по които да се ръководи училището. Той разработва учебната програма на училището и я предлага за одобрение на общинския съвет.

В състава на Училищния борд се влиза на избран принцип, с представители на всички заинтересовани – 5–7 родители, 2 представители на учителите и другия училищен персонал, 2 ученика.

Във всяко училище има *педагогически съвет*, който има консултативни функции. Много често той инициира форуми за дебатиране на образователни проблеми и иновации в училището.

Друг орган, който имат училищата, обучаващи ученици след 5 клас, е *ученическият съвет*.

Училища за горна средна степен

Управлението на тези училища се извършва от следните органи – **директор, училищен борд, педагогически съвет, учителско събрание**.

Директорът е отговорен за ежедневното управление на училището и представлява училището пред Министерството на образованието. Той контролира образователния процес и ръководи изпитите. Взема конкретни решения относно ангажиментите на учителите и приема на учениците. Обикновено директорът съчетава административните си задължения с педагогически.

Училищният борд се състои от 6-10 члена. За разлика от този в началните училища и училищата за долна средна степен, включва не родители, а лица от общински институции. Председателят на борда се избира от този кръг лица, а директорът на училището участва в заседанията му, но без право на глас.

Училищният бюджет се предлага от директора, но се приема от борда, който се съобразява с рамката, зададена от регионалните съвети. Бордът притежава финансовата отговорност пред Министерството на образованието.

Всяко училище има *Педагогически съвет*, в който участват директорът и всички учители. Съветът си избира председател и процедурните правила за своята дейност. Основната му функция е да консултира директора по педагогически въпроси.

Учениците от тази образователна степен имат право да имат *ученически съвет*, който да обсъжда техните проблеми.

Управлението на училищното образование в Дания е от вида прекъснатата децентрализация. Децентрализацията не е пълна, за-

щото министерството на образованието реализира ключови за образователната система отговорности, а именно наблюдение на националните изпит, определяне на съдържанието на образованието чрез разработване на учебни програми и контролиране на процеса на обучение. Забележително в системата на управление е фактът, че училищата имат известна автономия, която се дължи на водещата роля на Училищния борд в процеса на администриране – педагогическо, финансово, организационно.

ФИНЛАНДИЯ

Финландия е от групата страни с продължаваща децентрализирана система на управление на училищното образование. Нивата на управление са четири – национално, регионално, местно и вътрешно. (Вж. Схема 17)

Дневните центрове, училищата за задължително образование и средно образование най-често се поддържат от местните власти, съвместни общински власт (федерации на общините), или частни фондации. Образованието за възрастни е собственост на местните



Схема 1. Нива и органи на управление на училищното образование във Финландия

власти или частни организации. Държавата поддържа главно средните и професионални институции, предназначени за деца със специални образователни потребности. Университетите са държавни.

Национално ниво

Образователната политика на страната се определя от Парламента и Правителството. На всеки четири години се разработва програмен документ, който третира развитието в образователния сектор – „План за развитие на образованието и изследванията” (Development Plan for Education and Research). Настоящия план е приет през 2007 и обхваща периода 2007–2012. Планът регламентира мерките за развитие на образованието на всички нива. **Министерството на образованието** е най-висшия авторитет и е отговорно за държавно финансираното образование. То разработва образователното законодателство, всички необходими решения за функционирането на системата, и прави предложение за дела от държавния бюджет, необходим за образованието. Министерството на образованието, заедно с Националния комитет за образованието работят върху образователните цели, съдържанието и методите за началното и средното образование и образованието за възрастни.

Има няколко експертни органа, които подпомагат дейността на министерството: *Съвет за образование на възрастни, Съвет за оценяване във висшето образование, Съвет за оценяване на Финландското образование; Съвет по националния спорт, Комитет по национално образование и обучение* и много други.

Регионално ниво

За целите на регионалната администрация Финландия е разделена на шест административни области, наречени провинции.

Всяка провинция има главен административен орган – Провинциален държавен офис. По отношение на образованието, културата, спорта и младежта Провинциалният държавен офис е под ръководството и надзора на Министерството на образованието.

Дейностите от тези сфери се ръководят от **Отдел по образованието и културата**, който се управлява от *Провинциален съветник по образование и култура*. В Южна и Западна Финландия към тези регионални органи има Шведски образователни отдели, които са отговорни за институциите, които осигуряват обучение на шведски език.

Законът за регионалното развитие, приет през 1994 г., създава нова категория на регионална организация, а именно Регионални съвети, които чертаят регионалните планове за развитие в сътрудничество с местните власти.

Местно ниво

Местната администрация се управлява от **местни власти**, които имат самостоятелно управление и правото да определят такси. Те функционират и се регулират от Закона за местното управление. Във Финландия има 48 общини, 108 – градове със статут на общини. Общинският съвет има върховна власт в общината. Той се избира на общи избори. Администрацията за уреждане на образованието в общината функционира съобразно посочения по-горе закон. В общините с преобладаващо население билингви има органи на управление за всяка езикова група или за две такива.

Функции на местните власти:

- Отговарят за основното образование;
- Частично отговарят за финансирането на основното образование;
- Осигуряват възможност за образование на всички ученици от възрастта за задължително образование;
- Поддържат всички училища за основно образование;
- Осигуряват училищен транспорт, безплатно училищно хранене, училищно здравеопазване, училищен стоматолог, училищен психолог;

Няма законово изискване за местните власти да организират общото средно образование и професионалното образование, но имат задължение да го финансират. Училищата за общо средно

образование са в повечето случаи общински институции. Професионалните институции се поддържат от местните власти, съвместни общински власт (федерации на общините), държавата или частни организации. През последните години повечето държавни професионални институции са били приватизирани или взети от общините.

Вътрешно управление

Управление на детските градини

Министерство на образованието е отговорно за законодателството, финансирането и други форми на управление на предучилищното образование. Според закона за местната власт общините решават много от въпросите, свързани с предучилищното образование. Всяка община решава къде да организира предучилищното образование – в училищата, в дневни детски центрове или в семейни дневни центрове или други подходящи места.

Предучилищно образование в комбинация с дневна грижа

Предучилищното образование в комбинация с дневна грижа за децата обикновено се организира в детски центрове. В тези институции могат да бъдат записани деца от 0–6 години. Предучилищното образование, организирано по закона Basic Education Act не е целодневно, въпреки че по закона Act on Children's Day Care то може да се организира като такава.

Дневните центрове се ръководят от директор, който обикновено има образование по предучилищна педагогика. Обикновено те работят като учители и съвместяват длъжността на директор. В големите детски центрове директорите могат да работят само като администратори. Те са отговорни за функционирането и финансирането на центъра.

Предучилищно образование в комбинация с основното образование

Предучилищното образование за 6-годишните се осигурява във връзка с основното образование или в отделни предучилищни групи или чрез обучаване на тези деца заедно с онези от първи клас.

Основно образование

Управлението на основното образование се урежда със закона за местното управление. Всяко училище има директор, който отговаря за неговото функциониране. Административната уредба на държавните и частните училища се урежда с отделен закон, според който за организацията, развитието и администрирането на училищата е отговорен **училищния борд**. Всяка институция има **директор**. Организацията на образованието е уредено в правилника на училището, който е приет от училищния борд.

Общо средно образование

Управлението на общото средно образование се урежда със закона за местната власт. Поради това то има много общо с управлението на базисното образование. За мениджмънта на училището отговарят **училищен борд, директор, ученически съвет**. Всяко училище има правилник, който се одобрява от училищния борд.

Своеобразието в системата на управление на финландското училищно образование може да се обобщи така: като цяло управлението е децентрализирано, поради управленските отговорности на местните органи, но на регионално ниво, Отделът по образованието и културата към провинциалния държавен офис е подчинен на Министерството на образованието. Посоченият пример е доказателство за разнообразието на управленските системи в различните страни от една страна, от друга трудностите, които могат да възникнат при определяне на характера на това управление.

СЛОВАКИЯ

Закон от 2003 г. под номер 596 урежда административното управление на образователната система. Нивата на управление могат да се диференцират на национално, регионално, местно и вътрешно. (Вж. Схема 18)

Национално ниво

Централен орган на управление на образователната система е **Министерството на образованието**. Министърът се назначава

		<i>Контролен орган</i>
<i>Национално ниво</i>	Министерство на образованието	Държавен училищен инспекторат
<i>Регионално ниво – край</i>	Регионален училищен офис	
<i>Местни власти</i>	Общински образователни власти	
<i>Вътрешно ниво</i>	Училищен борд, директор	

Схема 1. Нива и органи на управление на училищното образование в Словакия

от президента по предложение на министър-председателя. Държавните секретари се назначават от правителството на републиката.

Функции на министъра се свеждат до:

- Одобряване на материалите, свързани с изпълнението на неговите права и задължения като член на правителството;
- Одобряване споразуменията за сътрудничество с централните органи;
- Одобряване окончателния бюджет на министерството;
- Представяне на президента на номинациите за професори във висшето образование;
- Назначаване и уволняване на Главния училищен инспектор;
- Определяне на организационната и функционална структура на министерството;
- Диференциране функциите на министерството;
- Ръководство и контрол на държавното управление в образованието;
- Определяне на училищната мрежа и принципите на педагогически мениджмънт;

- Разрешаване и анулиране осъществяването на изследвания в сектора – за подготовката на основни педагогически документи и квалификацията на учителите, за осигуряване на информационна система в образованието;
- Разработване на законопроекти и концепции за развитие на сектора.

Държавният училищен инспекторат е орган на държавната администрация. Управлява се от директор, който се назначава и освобождава от длъжност от министъра на образованието, за период от пет години. Функциите му са да реализира контрол върху нивото на педагогическия мениджмънт, върху нивото на обучение и материално техническата база, включително и в часовете по практика.

Регионално ниво

В административно отношение Словакия се дели на 8 края. Те от своя страна се делят на окръзи.

Във всеки от осемте административни единици (край), функционира **Регионален училищен офис**. Офисите са държавни бюджетни организации. Финансово са свързани с министерството на образованието.

Регионалните училищни офиси се управляват от *кмет*, който се назначава и освобождава от длъжност от правителството на Словашката република по предложение на министъра на образованието.

Функции на регионалния училищен офис са да:

- Открива и закрива на училища от всички образователни степени и видове;
- Решава на първо ниво еквивалентността на сертификатите, издадени от началните и средните училища в чужбина;
- Изпълнява функциите на държавна администрация на второ ниво по отношение на училищата и образователните заведения, открити от нея. По отношение на началните училища, открити от общината, изпълнява ролята на управленски орган от първо ниво;

- Осигурява организацията и финансирането на сътрудничеството с тези, които откриват училищата по отношение на съвместната им дейност с граждански организации, които подпомагат спортни и други състезания;
- Разработва материалите за статистическа обработка на данните за образованието и обучението в училищата и учебните заведения на тяхна територия;
- Осигурява помещения и капитални инвестиции в училищата и учебните заведения, открити от регионалния училищен офис;
- Осигурява методическа и консултантска помощ;
- Осигурява правна консултация за директорите на училища и образователни заведения;
- Проверява спазването на основните правила в сферата на образованието, училищното столово хранене и др.;
- Занимава се с жалби и петиции на граждани и родители.

Местно ниво

Осемте окръга на страната се делят на 79 общини. В сектора образование общините вземат следните решения:

- Да открива и закрива начални училища в степен, предоставена ѝ от държавната администрация;
- Да избира директора на училището;
- Да открива и закрива основните училища по изкуствата, предучилищните заведения, училищните клубове за деца, училищните клубове за свободно време, кетъринговите центрове, езиковите училища в началните училища и др.;
- Да създава условията за реализиране на задължителното образование;
- Да изпълнява административни функции в училищата, да контролира управлението на училищните финанси и материални ресурси, да контролира ефективността на управление на общинските имоти в училищата;

- Да осигурява помещения, материали и технически средства за процеса на обучение;
- Да осигурява финансови средства за поддръжка и инвестиции.

Общините в Словакия имат реални управленски функции в образованието, които не са само от стопанско битов характер. Това ни дава и основание да обособим това ниво на управление.

Вътрешно управление

Управление на детските градини

Управлението на детските градини се осъществява от **директор** и **заместник директор**.

Управление на началните училища

Управлението на началните училища се реализира от **директор**. Той се избира за 5 години, по предложение на училищния борд. Изборът се реализира на основата на конкурс. Директорът представя на училищния борд информация за педагогическата, организационната, ресурсната обезпеченост на образователния процес, промени в учебния план, предложения за броя на учениците, които ще се приемат в училището, доклад за образователните резултати на училището, предложение за бюджета, доклад за резултатите от училищния мениджмънт.

По молба на собствениците на училището, директорът представя плана на училището за одобрение. Директорът е работодател на учителите. В зависимост от потребностите на училището той определя броя на методическите обединения и ръководителите им и основава съвещателните училищни органи. Той определя и вътрешния ред на училището.

Директорът на началното училище изпълнява функциите на държавна администрация на първо равнище. Той решава:

- Постъпването на децата в училище;
- Отлагане началото на задължителното образование за някои ученици;

- Налагане на учениците от възрастта за задължително образование да посещават училище;
- Позволяване да се довърши клас или училище извън територията на Словашката република
- Определяне на наказания;
- Разрешение за изпити;
- Осигуряване на охраната и безопасността на учениците;
- Решение за индивидуално обучение на ученици;
- Индивидуално обучение на ученици от чужбина;
- Образование на ученик в училища, открити от други държави след консенсус с посолството на съответната страна.

Директорът на начално училище има правомощията да взема решения, които са изключително отговорни и които изискват сериозна мениджърска подготовка.

Управление на училищата за средно образование

Средните училища се ръководят от директор, който е отговорен за професионалното ниво на образованието, безопасността на труда, финансите на училището. Директорът на едно средно училище, който не е назначен от регионалния борд, се назначава и освобождава от длъжност от основателите на училището по предложение на училищния борд. Директорът изпълнява управленски функции на първо ниво. Той взема решения за:

- Приема на ученик да се обучава в средното училище или в професионалния център;
- Освобождаване на ученик от задължението да посещава училище;
- Освобождаване на ученик от задължението да посещава отделни учебни предмети;
- Даване възможност на ученика да се обучава според индивидуален учебен план;
- Позволение да се завърши период от обучение в подобно училище в чужбина;
- Прекратяване на обучението;
- Разрешение да се променят учебните предмети и учебния план;

- Преместване на ученик;
- Повторение на клас;
- Налагане на възпитателни мерки;
- Решение за изпитна комисия;
- Разрешение за явяване на изпит по определени предмети за ученици, подали молби, но неучещи в училището;
- Одобряване на безвъзмездни средства;
- Индивидуалното обучение на учениците;
- Признаване на зрелостните изпити по чужд език.

Функциите на директорите на средните и началните училища са много конкретни и касаят както образованието и възпитанието на учениците, тяхното поощряване и наказване, така и създаването на условия за гарантиране правата на учениците чрез зачитане на индивидуалните им интереси и желания.

При анализирането на системата на управление на училищното образование в Словакия могат да бъдат отбелязани следните особености. Като цяло характерът на управлението може да се оцени като децентрализиран, но например Регионалният училищен офис изпълнява функциите на държавна администрация на *второ ниво* (първо ниво е Министерството на образованието) по отношение на училищата и образователните заведения, открити от нея, докато по отношение на началните училища, открити от общината, изпълнява ролята на управленски орган от *първо ниво*. Освен това Регионалните училищни офиси са държавни институции, а ръководителят им се назначава и освобождава от длъжност от правителството на Словашката република по предложение на министъра на образованието. На базата на тази управленска среда директорите на училища имат много сериозни управленски правомощия, които ги превръщат в субекти на самостоятелни управленски решения.

ЧЕХИЯ

Общественото управление на образованието в Чехия е във висока степен децентрализирано. То се реализира на национално, регионално, местно и вътрешно ниво. (Вж. Схема 19)

		<i>Помощни органи</i>	
<i>Национално ниво</i>	Министерство на образованието, младежта и спорта	Изследователски институт по образование	Национален институт за децата и младежите
<i>Регионално ниво – край</i>	Съвет за образование и заетост Департамент по образованието	Национален институт за по-нататъшно образование	Център за оценяване на учебните постижения
<i>Местни власти</i>	Общински образователни власти		
<i>Вътрешно ниво</i>	Директор, Училищен съвет		

Схема 19. Нива и органи на управление на училищното образование в Чехия

Национално ниво

Според Закона за образование **Министерството на образованието, младежта и спорта** е отговорно за държавното управление на образованието и за състоянието и управлението на образователната система. Оторизирано е да определя държавната образователна политика и стратегията за развитие на образованието. Неговите отговорности включват още:

- Ученето през целия живот;
- Политиката за развитие на науката и изследванията, както и международното сътрудничество в тази област;
- Научните степени;
- Децата и младежите;
- Физическото образование и спорт;

Дейността на министерството се подпомага от помощни органи (институции): *Изследователски институт по образование, Национален институт за техническо и професионално образование; Център за изследване на висшето образование; Национален институт за децата и младежите; Образователен и психологически консултативен институт; Национален инсти-*

тут за по-нататъшно образование; Институт за неформално образование; Център за оценяване на учебните постижения; Център за международно обслужване.

Законът за образование урежда предучилищното и средното образование. В съгласие с реформата на публичната администрация в образованието, въпросите, които се отнасят до собствеността и финансирането, са децентрализирани.

Министерството на образованието разработва дългосрочната образователна политика. За първи път тя е разработена през 2002 г., а след това последователно през 2005 и 2007 г. На свой ред регионите също разработват дългосрочна образователна политика.

Министерството е отговорно и за учебното съдържание. То разработва **Националната образователна програма**, която е политически документ и която очертава образователното съдържание, с което да се постигнат поставените в закона цели. Тази програма включва цели, форми, задължително учебно съдържание, оценка на напредъка на учениците, принципи за проектиране на образованието на основата на Националната рамка, условия за образование на деца със специални образователни потребности.

Министерството е длъжно да контролира цялата образователна система. То създава национален регистър на всички училища. В помощ на министерството за реализиране на тези отговорности е **Училищният инспекторат**.

По отношение на трудовите взаимоотношения Министерството:

- Определя ролите на индивидуалния педагогическия състав;
- Определя предпоставките за работа на педагогическия състав и училищния директор;
- Определя начините, по които педагогическият състав може да получава своята квалификация;
- Въвежда правилата за кариерното развитие;
- Изисква провеждането на конкурси за изборни образователни длъжности;

- Назначава и освобождава от длъжност директорите на институции, които се финансират директно от Министерството или от Главния училищен инспектор;
- Определя натовареността на учителите и на останалия състав.

Регионално ниво

Република Чехия е разделена на 14 области (край). Управленските отговорности на областите могат да се диференцират на: автономни отговорности като самоуправляващи се субекти и административни отговорности, прехвърлени от централната държавна администрация.

Автономни отговорности на региона

Областите са отговорни да осигурят условия за средно общо и професионално образование, образование на деца с увреждания, езиково обучение, основно художествено образование, индивидуално образование.

Те откриват средните училища, висшите училища, училища за хронично болни и специални училища, училищни столове, езикови училища, които са оторизирани да провеждат държавните езикови изпити, средни училища с обучение на езика на националното малцинство; училищни съоръжения за развитие на личните интереси.

Областта управлява училищата и училищните съоръжения, които е открила. Тя осигурява инвестиционните и текущи разходи на училището с изключение на тези, които се покриват от държавата. Областта може да създаде съвети като органи, които да прилагат неговите инициативи и да упражняват контрол. Един от тези съвети е винаги **Съвет за образование и заетост** и се състои най-малко от пет члена. Този съвет:

- Оценява училищата и училищните съоръжения, академичните и професионални курсове съобразно демографските промени;

- Прави предложения за подобряване качеството на грижите в училищата и училищните съоръжения;
- Дава своето мнение за субсидиите в сферата на младежта и спорта;
- Разглежда доклади за образователните постижения на училищата и училищните съоръжения.

Централни отговорности, прехвърлени на регионалните власти

На регионално ниво държавната администрация се осъществява от регионални власти с прехвърлени отговорности. За да осигури конвергенцията централните и регионалните администрации, административните отговорности на общините са делегирани на посреднически органи – общински власти на общините с разширени отговорности.

Регионалните власти създават департамент по образование, който да контролира училищата. Директорът се определя и освобождава от регионалния съвет. В сферата на образователната политика регионалните власти:

- Подготвят, коригират и публикуват дългосрочни образователни цели и цели за развитието на образователната система в региона. Те се базират на образователната политика на Министерството;
- Подготвят и публикуват годишен доклад за състоянието и развитието на образователната система в региона.

Двата документа се одобряват от регионалния съвет и се предоставя на Министерството на образованието до 31 март.

Други техни отговорности са:

- Да действат като апелативен орган в случаите на молба срещу решение, взето от училищния директор или общината;
- В случаите на задължително образование, решава за други възможности за образование на ученици със сериозни умствени недостатъци (дефицити).
- Да определят и отстраняват председателите на изпитни комисии за различните изпити на национално ниво;

- Да взема решения за легализиране на сертификатите от чуждестраните училища;
- Да разрешава назначаването на асистент педагог;
- Да организира квалификацията на учители;
- Да наблюдава натовареността им.

Местно ниво

Общините са отговорни за осигуряване на условията за предучилищното образование (последната година) и задължителното образование. Те ръководят детските градини, началните училища и трапезариите към тях. Общините могат да откриват училища по изкуствата и образователни институции за обучение по интереси.

Директорите на общинските училища се назначават с конкурс от общинска комисия. Общините покриват инвестиционните и неинвестиционни разходи с изключение на директните плащания – заплати, дидактически материали, учебници и др. Те се покриват от държавата.

Общините преследват своите интереси, интересите на родителите или настояниците, учениците и учителите. Те обсъждат с директорите на училища: концепциите за развитието на училището; бюджета и материалната база, необходими за създаването на една адекватна учебна среда; личните и социални условия за служителите; изискванията, водещи към по-добра грижа и как да се покрият разходите за усъвършенстване; доклада за образователните резултати.

Вътрешно управление

От 1 януари 2003 г. училищата имат статут на юридически лица. Тъй като началните училища и детските градини са изключително малки, то това, че са юридически лица, е по-скоро бремене, отколкото предимство. След 2003 г. много училища се сливат за да станат по ефективни и икономически по изгодни. Законът за образование дава възможност различни училища да се обединят и да функционират под шапката на едно управленско тяло. В

малките общини детските градини и началните училища се обединяват като една институция.

Регионите също обединяват някои средни училища от различен вид, които не са юридически единици, но са много малки и не са ефективни по отношение на разходите. Училищата, които са открити от министерствата или териториални самоуправленски органи (обществени училища) могат да имат различен статут:

а) субсидирана организация или юридическо лице (ако са основани от регион, община или Министерството на образованието);

б) държавни организационни единици (ако са открити от Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи или Министерството на правосъдието). Най-често училищата са субсидирани.

Училищен директор

Училищният директор е отговорен за управлението на училището в следните аспекти:

- Решава всички въпроси, свързани с бюджета на училището;
- Отговорен е за осигуряването на образование в училището, което да в унисон със Закона за образование и учебната програма;
- Осигурява условия за квалификация на учителите, за проверки от Училищния инспекторат;
- Подготвя годишния училищен доклад и го предоставя за одобрение от училищния борд. След това го прави публичен;
- Информира родители и ученици за резултатите от обучението;
- Осигурява сътрудничество при прилагането на програмата за оценяване на образователните постижения, изисквани от Министерството;
- Отговорен е за надзора върху децата и по-малките ученици.

Директорът на училище, открито от държавата, региона, общината или обединение от общини, управлява институцията, за която е отговорен, изпълнява ролята на организационен ръководител и притежава автономия в сферата на финансовия мени-

джмънт. В сферата на трудовите взаимоотношения учителите и директорите са служители на училищата, училищните директори определят и премахват техните задължения.

Училищният директор взема решения за:

- Приема на учениците във възрастта за задължителното образование, за тяхното преместване към друга образователна програма, разрешаване или отказване на индивидуално обучение;
- Приема на децата в детската градина;
- Вида на приемния изпит и на матурата;
- Прекъсването на образованието, условията за изключване и изключването от училище и промяната сферата на образование;
- Намаляване или отказване от такси за образование или училищно обслужване, даване или отнемане на стипендия;
- Размера на родителския принос към ученическото хранене;
- Промяна на учебната документация в размер, заложен в разписанието;
- Участие, съвместно с основателите на училището, в дискусиите за увеличаване размера на таксите.

Изборът на училищен директор зависи от ръководния училищен орган. Тези, които са основали училището, могат да освободят директора само в случаи, строго упоменати в закона. Те включват – липсата на предпоставки за изпълняване на задачите; явно нарушаване на законовите задължения, навършването на 65 години, организационни промени, водещи до прекратяване на функциите му.

Училищен съвет

Според Закона за образование в училищата може да се създаде **Училищен съвет**. Чрез него се дава възможност на родители, по-големи ученици, училищни служители и граждани да се включат в училищната администрация. В частните училища функцията на училищния съвет се изпълнява от директора на училището.

Една трета от членовете са от учителите, една трета от учениците или техните родители. Те се избират за период от три години.

Училищният директор не е член на съвета, но участва в неговите срещи и е задължен да осигурява всички необходими документи. Училищният съвет се събира два пъти в годината.

Функциите на Училищния съвет са да:

- Одобрява годишния училищен доклад, обсъжда бюджета, изразява своето мнение върху анализа на икономическите резултати и предлага мерки за подобряване на икономическите резултати;
- Дава предложения за училищната програма и нейното приложение;
- Одобрява правилата за оценяване резултатите от обучението на учениците;
- Одобрява вътрешните правила и правилата за стипендии в средните училища;
- Участва в разработването на стратегическите цели за развитие на училището;
- Обсъжда доклада от проверката на Училищния инспекторат;
- Прави предложения пред директора държавните органи, и други административни органи.

Управлението на училищното образование в Чехия е децентрализирано със забележителна управленска автономия, предоставена на местните власти и училищните директори. Можем да оценим функциониращата в страната децентрализация като пълна. Основанията ни за това са функциите и правомощията на регионалните и местни образователни власти. В търсенето на механизми за оптимизиране на училищното управление и повишаване качеството на образователната услуга и в Чехия, подобно на Португалия и Малта, законът дава възможност за групиране на училищата.

2.2. Страни с прекъсната децентрализация

АВСТРИЯ

Република Австрия е федерална държава, която се състои от 9 провинции (*Bundesländer*). Провинциите се състоят от окръзи (*Bezirke*) и градски общини (*Städte*).

Отговорността за образованието се поделя между федералната, провинциалната и местната администрация. (Вж. Схема 20)

Федералното правителство е отговорно за законодателството и приложението му по отношение на средното образование, професионалното образование, колежа за подготовка на детски учители.

Федералното правителство е отговорно за основното законодателство, докато провинциалните са отговорни за приемането на местни закони, които решават проблеми, свързани с развитието, поддържането, построяването, закриването на обществени училища, в рамките на задължително образование. За рамка на местното законодателство служи националното законодателство.

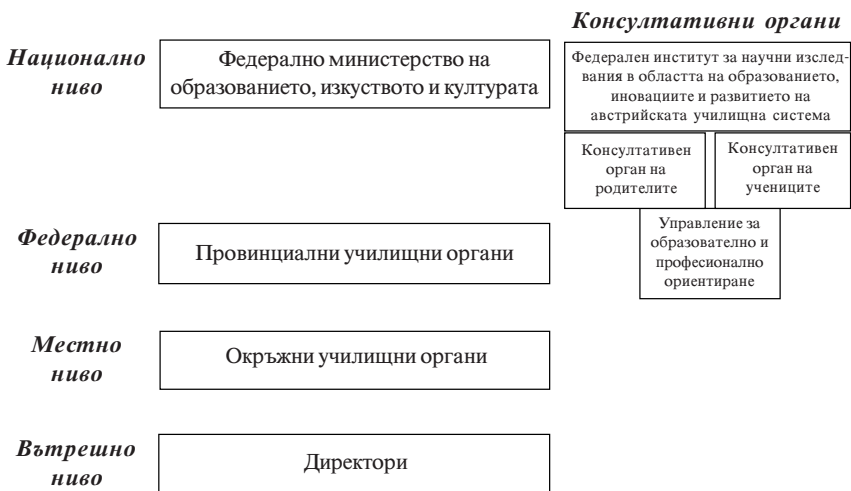


Схема 20. Нива и органи на управление на училищното образование в Австрия

Провинциите са отговорни за законите, които уреждат предучилищното образование.

Национално ниво

От 2007 г. Министерството, на което е поверена отговорността за образованието, е с наименование **Федерално министерство на образованието, изкуството и културата**. То разработва националното законодателство и е отговорно за всички степени на образователната система.

Консултативни органи към Министерството на образованието, изкуството и културата са *Експертна комисия, Федерален институт за научни изследвания в областта на образованието, иновациите и развитието на австрийската училищна система, Консултативен орган на родителите, Консултативен орган на учениците, Управление за образователно и професионално ориентиране*.

Федерално ниво

Отговорни за образованието в деветте провинции (*Bundesländer*) са **Провинциалните училищни съвети** (*Landesschulräte*) и **Окръжните училищни съвети** (*Bezirksschulräte*).

Административната система на Австрия се характеризира с двулънейна йерархия.

Провинциалните училищни съвети се ръководят от Провинциален управител, чиято дейност се подпомага от Помощник председател. Управителят, който се нарича президент, се избира от средата на политическата партия, която има мнозинство в парламента на провинцията. Помощникът му е от втората по мнозинство партия.

Главно управленско тяло е **Колегиумът**, който включва представители, които имат право на глас (учители и родители) и такива, които имат статут на консултанти (представители на признати религиозни общности, училищни инспектори).

Колегиумът има три основни задачи – подбор на учители и директори¹³ на училищата от долна средна степен (8–10), горна средна степен (10–12) и колежите и разработване на указания, на основата на съществуващото законодателство, както и представяне на експертни мнения по въпроси, свързани с образованието.

Местно ниво

Деветте провинции на Австрия се делят на политически райони. Органите за управление на образованието в тях са т. нар. **Окръжни училищни съвети** (*Bezirksschulräte*). Те се ръководят от окръжни управители. На това ниво също функционира Колегиум, които е структуриран по подобие на провинциалния.

Основната задача на Провинциалните училищни органи и на Окръжните училищни органи е да си взаимодействат с общините относно издръжката (строителство, откриване и закриване на училища) държавното задължително образование и назначаването на учители и директори за тази училища.

Вътрешно ниво

Директорите на училищата се назначават след открита процедура, на която всеки кандидат представя необходимите документи пред административните власти. Основните изисквания са за завършена висша образователна степен и педагогически опит.

Училищата в Австрия притежават относителна автономност. От учебната 1994/1995 година четиринайсетото допълнение към Закона за организиране на училището (14-то) дава възможност на училищата да формират и управляват бюджетите си както и да приспособяват учебните програми към местните нужни.

Управлението на училищното образование в Австрия е децентрализирано, като отделните нива на управление – провинциално и окръжно са си поделили отговорностите по образователни степени.

¹³ Федералният министър на образованието прави избор на директор, на базата на три предложения дадени от Колегиума.

ИСПАНИЯ

Държавната администрация е приспособена за децентрализирания модел, установен в Испания с конституцията от 1978 г. Децентрализирания модел на управление на образованието разделя образователната власт между държавата, автономните общности, местните власти и образователните институции. (Вж. Схема 21)

Национално ниво

На национално ниво отговорностите за образователната система на Испания се поделят от две министерства – **Министерство на образованието, социалната политика и спорта (MEPSyD)** и **Министерство на науката и иновациите**.

Властта, осигуряваща еднородност и единство на образователната система и гарантираща условията на равенство за всички испанци, упражняващи образователните си права, е запазена за държавата.

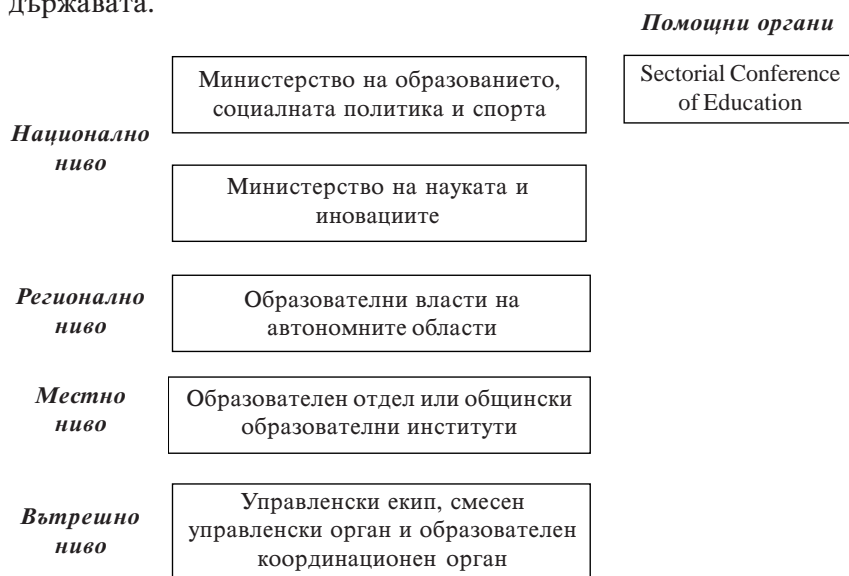


Схема 21. Нива и органи на управление на училищното образование в Испания

Тя има следните функции:

- Определяне на основните стандарти, които гарантират конституционното право на образование, посредством основната организация на образователната система;
- Формулиране на минималните изисквания за образователните институции;
- Съставяне на националния план за образование;
- Установяване на общите образователни стандарти и правила за академичните и професионалните дипломи и национално-валидните сертификати;
- Определяне на основно образование, което гарантира правото и задължението за владее на испански език;
- Съставяне на общ инвестиционен план за образование и политиката на субсидиите за образование;
- Определяне на легалния статут на чуждестранните образователни институти в Испания;
- Ръководене на международните връзки в образователната сфера.

Регионално ниво

Испания е разделена на 17 автономни области. Те имат законодателна и изпълнителна независимост. Правомощията им се определят от техния статут на автономност. От 1978 г. отговорността, вземането на решения и контролът в системата на училищното образование е поета от регионалните правителства. Автономните области са отговорни за прилагането на основните държавни стандарти и регулирането на небазисните аспекти на образователната система, а също така за управление на образователната система в съответните региони, с изключение на онези, които са под контрола на държавата.

Правителството на всяка Автономна общност поддържа административното назначение в централните, разположени в техните региони и функциите, които произтичат от това. То е упълномощено да създава, одобрява и да поддържа функционирането на дър-

жавните и частните образователни институции. Автономните области имат собствени образователни власти. Техните функции са:

- Да развиват държавните постановления за учебната програма и регулирането на нивата, модалностите, класовете и специализациите;
- Да осъществяват планове за експерименти и педагогически изследвания;
- Да подпомагат обмяната на информация и разпространението на добри образователни практики или управление на образователните институции;
- Да публикуват данни и индикатори, подпомагащи прозрачността;
- Да финансират частните образователни институции;
- Да управляват стипендиите и субсидиите за учене;
- Да регулират състава и функционирането на Училищния съвет, съществуващ на регионално ниво във всяка автономна общност.

Има такива функции, които се разпределят между Министерството на образованието, социалната политика и спорт, Министерството на науката и иновациите и други образователни власти, а именно:

- Решения, свързани с образователната политика, които засягат системата като цяло и образователно планиране въобще;
- Специфични аспекти относно обмяната на информация за образователната статистика;
- Осъществяване на образователни изследвания;
- Общо регулиране и продължаване на обучението за преподавателския състав;
- Регистриране на образователните институции.

Консултативен орган, който осигурява координацията между различните образователни власти, е Sectorial Conference of Education и се председателства от министъра на образованието, социалната политика и спорта. Неговата цел е да постигне максимум кохезия и интеграция когато се прилагат решенията на образователната политика, взети от държавната администрация и автономните региони.

Местно ниво

Държавната власт и автономните области могат да делегират управленски правомощия на общинските власти в сферата, която кореспондира с техните интереси (1985 Act on the Right to Education (*LODE*) and its subsequent modifications, the 1985 Act on the Fundamentals of Local Government, and the 2006 Act on Education (*LOE*). Няма обща структура във всички общини по отношение управлението на образованието, но повечето имат **образователен отдел**, а някои създават **Общински образователни институти**.

Функциите на общинските власти могат да бъдат обобщени така:

- Съхраняване, поддържане и наблюдение на сградите за предучилищно, начално и специално образование;
- Определяне на места за строеж на нови образователни институции;
- Осигуряване на задължителното образование и образователните услуги;
- Осигуряване използването на училищата за културни, спортни, социални и образователни дейности след края на учебния ден.

Следователно провинциалните власти делегират на местните власти отговорности предимно от социално-битов характер, а не реализирането на управленски функции.

Вътрешно управление

Процесът на децентрализация на образователната власт се разширява по отношение на неуниверситетските институции, които имат организационна, педагогическа и икономическа автономия. Целта е да се осигури по-рационално и по-подходящо използване на ресурсите и да се приспособят средствата към специфичните потребности на учениците и училищната общност.

Образователните институции имат автономия да разработват, защитават и прилагат управленски проект, а също и да създават правила за организиране и функциониране на институцията, съобразно държавното и регионалното законодателство. образо-

вателните власти трябва да съдействат за автономността на централните така, че техните икономически, материални и човешки ресурси да се вземат предвид в работещи и организационни планове, след като са били надлежно оценени.

Управленският проект включва полезността, цели и приоритети в дейността, създадени от Училищния съвет или одобрени от собствениците на училището. Това включва програмата, определена от образователните власти, и детайлизирана и одобрена от Съвета на учителите. Проектът трябва да обмисли специфичните характеристики на социалната и културна среда на училището. Той описва начина, чрез който ще се съблюдават различията в социалния произход на учениците, като се спазват принципите на недискриминация и образователна инклузия като фундаментални ценности.

Образователните институции трябва да разработят свои собствени организационни правила и процедури, включително онези, гарантиращи съгласуваност с плана за съвместното съжителство.

В началото на учебната година училищата да съставят Годишна програма, която покрива всички аспекти, засягащи организацията и функционирането на центъра, вкл. проектите, програмата и всички планове за действие.

Образователните институции като автономни организации представят иновационен план за работа или различни начини на организация или увеличаване на училищните часове.

Организационната, педагогическата и управленската автономия на държавните образователни институции е отговорност на **Управленски екип, Смесен управленски орган и Образователен координационен орган**. Смесеният управленски орган трябва да включва най-малко Училищния съвет и съвета на учителите. Държавните училища могат също да имат други управленски органи, както е посочено в техните правилници.

Административния, икономически и педагогически мениджмънт в държавните училища и в частните училища с държавно финансиране (*centros concertados*) са отговорност на управленските органи. В случаите на определени училища като тези по

изкуствата, за възрастни, в чужбина, структурата и управленските тела са променени така, че да съответстват на даденото училище.

В centros concertados, управленските органи трябва да включват най-малко **директор, Училищен съвет и Съвет на учителите.**

Управленският екип е изпълнителен орган на държавните образователни институции и се състои от директор, директор по учебната част, секретар, и други, определени от образователните власти. Те изпълняват своите задължения в съответствие с инструкциите на директора. Образователната общност и образователните власти вземат участие в избирането на директори. Изборът е от състава на учители. И се осъществява при спазване на принципите за равенство, публичност, заслуги и способности.

Директорът има следните функции:

- Да представлява училището, образователната власт в училището и да споделя идеите, аспирациите и потребностите на образователната общност.
- Да ръководи и координира дейностите на училището, без да накърни властта на учителския съвет и училищния съвет.
- Да бъде отговорен за педагогическия контрол, да подпомага образователните иновации и да насърчава плановете, за да се постигнат целите на образователния проект на училището.
- Да осигури съблюдаването на законодателството и нормативните разпоредби;
- Да ръководи учителския състав;
- Да подпомага съвместното съжителство, да гарантира посредничество в конфликтни ситуации и да прилага подходящи дисциплинарни мерки по отношение на учениците;
- Да насърчава взаимодействието с родителите, институциите и организациите, подпомагащи отношенията между училището и средата и да поддържа една училищна атмосфера, която благоприятства ученето и създава образователна среда, която подтиква учениците към усвояване на знания и ценности.
- Да подпомага вътрешното и външното оценяване;

- Да свиква и председателства официалните функции и срещи на училищния съвет и събранието на учителите и да изпълнява споразуменията, до които са стигнали органите;
- Да договаря дейностите, услугите и продоволствията, да одобрява разходите в съответствие с училищния бюджет, други плащания, за парафира официални училищни сертификати и документи;
- Да прави предложения пред образователните власти по отношение назначаване и уволнение на членове на управленския екип.

Членовете на управленския екип се освобождават от своите задължения в края на срока или когато директорът вземе това решение.

Директорът по учебната част е отговорен за всички академични и образователни въпроси на училището. В средните училища с голям брой ученици има назначен и асистент на директора по учебната част, който отговаря за задължителното средно образование *ESO*, *Vachillerato* и професионалното образование.

Икономическите въпроси на училището се изпълняват от училищния секретар.

Училищата трябва да имат като минимум следните смесени управленски органи – **Училищен съвет и Съвет на учителите**.

Съветът на учителите е отговорен за планирането, координирането, информирането и вземането на решения по всички образователни проблеми на училището. В него участват всички учители на училището и се ръководи от директора. Функциите му са:

- Да формулира предложенията на управленския екип и училищния съвет за разработване на училищните проекти и годишните програми;
- Да одобрява и оценява реализирането на учебната програма;
- Да създава критерии относно ръководството на учениците, академичния контрол и оценяването;
- Да насърчава инициативи в областта на педагогическата иновация, изследването и обучението на учители;

- Да избира представители на учителите в Училищния съвет и да участва в избора на директор;
- Да бъде информиран за кандидатите за директор и да е запознат с техните платформи;
- Да анализира и оценява общото функциониране на училището, оценяване на академичните постижения и резултатите от външното и вътрешното оценяване;
- Да информира за правилата на училището;
- Да бъде информиран за решенията на конфликтите, свързани с дисциплината и налагането на санкциите, както и с гарантирането на това, че се следват правилата;
- Да предлага мерки и инициативи, подпомагащи съжителството в училище;

Образователните координационни органи имат за цел да подпомагат екипната работа сред учителите и да гарантират координирането и систематичността на дейността на тези, които отговарят за процеса на обучение.

В предучилищното и начално образование основните образователни координационни органи са екипите на всяка образователна степен – Педагогическа координационна комисия и учителите. В някои автономни области към тази категория органи се включват и други екипи.

В средното образование образователни координационни органи са Съвещателен отдел; Отдел за извънкласни и допълнителни дейности; Образователен отдел; Педагогическа координационна комисия; Консултантски отдел.

Испания е от групата страни с **прекъснатата децентрализация** на системата на управление на училищното образование. Автономните области са отговорни за системата на училищното образование. Те делегират ограничени права на местните образователни власти, които са в сферата на социално-битовите, а не на управленските дейности.

УНГАРИЯ

Управлението на образователната система на Унгария е децентрализирано на всички нива. То се реализира на национално, регионално, общинско и вътрешно ниво. (Вж. Схема 22)

Национално ниво

Министерството на образованието и културата е субектът на управление на училищното образование на национално ниво. Основните отговорности на министерството са управление и ръководство на всички степени на образователната система – основно образование, средно образование, висше образование. Много важна управленска задача на министерството е подготовката на законодателство, което урежда организацията и функ-



Схема 22. Нива и органи на управление на училищното образование в Унгария

ционирането службите, които обслужват образователната система. По отношение училищната система задачите на министерството са свързани с:

- Функциониране на изпитната система;
- Издаването и продажбата на учебници;
- Поддържане на офис на министерския съветник по образователните права;
- Осигуряване на условия за качествено образование;
- Функциониране на системата за квалификация на учителите.

На национално ниво работят две агенции – *Национален съвет по общественото образование* и *Съвет по обществена образователна политика*, които консултират министерството по въпросите на образователната политика.

Регионално ниво

В административно отношение Унгария е разделена на 19 области (комитати) и една столична област.

Регионалните власти са отговорни за функционирането на средното образование, училищните пансиони, разработването на планове за развитие на образованието, използването на обществените фондове.

Образователната служба (Oktatási Hivatal) е създадена през 2006 г. Тя е със статут на централна национална агенция с шест регионални дирекции плюс една главна в Букурещ. Всички те се контролират от Министерството на образованието и културата. Функциите ѝ са:

- Да инспектира образованието в региона;
- Да организира оценяването на учебните постижения;
- Да осигурява качеството на образованието;
- Да организира зрелостните изпити;
- Да актуализира списъка с експертите;
- Да се грижи за информационните и комуникационни технологии в държавните училища;
- Да налагат и събират глоби.

През 2004 г. е създадена **Многофункционална регионална асоциация**. Тази асоциация се формира на доброволен принцип, като в нея участват местните образователни власти. Основната ѝ цел е да се предлага по-високо качество на образователната услуга. Функциите на асоциацията са свързани с решаване на проблемни относно заместването на учителите, квалификацията на учителите, педагогическите услуги, оценяването, управлението на талантливите ученици, консултирането по различни въпроси.

Асоциациите се финансират от местните власти и от централния бюджет.

Местно ниво

Общините са отговорни за предучилищното образование, основното и средното образование. Проблемни въпроси, свързани със средното образование, се решават съвместно с регионалните образователни власти. Функциите на общините се свеждат до:

- Осъществяване на контрол относно законосъобразността на образованието;
- Вземане на решение за откриване на учебно заведение;
- Определяне на бюджета;
- Контролиране на финансите и качеството на професионалната работа;
- Назначават директорите в държавните училища.

Вътрешно управление

Детските градини и училищата се ръководят е **директор, заместник директори**.

Образователния закон предоставя много големи правомощия на директорът на държавното учебно заведение. Той е отговорен за:

- Професионалното и законово функциониране на учебното заведение;
- Качеството на управлението, вкл. и финансовия мениджмънт;

- Назначаването на педагогическия и непедагогическия училищен персонал;
- Вземането на решения по всички въпроси, свързани с функционирането на институцията, за които няма изрично законово решение или решение от колективен орган;
- Качеството на обучението;
- Безопасната и здравословна среда на обучение;
- Медицинското обслужване на учениците.

Част от училищното ръководство са заместник директорите и директорът по финансовите въпроси, който също има статут на заместник директор.

Специфично за училищното управление на Унгария са задължителните управленски документи, които всяка детска градина и училище трябва да изработят и утвърдят – Организационни и операционални правила, вътрешни правила, институционална програма за осигуряване на качеството. Подготовката на тези документи е задължение на директора, а в утвърждаването им могат да участват и представители на обществени и персонални поддръжници на учебното заведение.

По отношение на образованието, което предлагат учебните институции, най-важна е образователната програма в детските градини и педагогическата програма в училищата. В тях е включена местната учебна програма. Тези програми са публични и регулират съдържанието на обучението.

Интересна тенденция от последните години е сливането на училища, което местните образователни власти възприемат като възможност за повишаване качеството на образователната услуга.

През последните 10 години управлението на училищното образование в Унгария може да бъде оценено като децентрализирано, с предоставяне на изключителни правомощия на директорите. Те, а не местните власти, са изцяло отговорни за функционирането на поверените им институции и създаването на образователна среда, която да осигури съвременен качество на образователна услуга. Подобно на Малта и Португалия и в Унгария е дадена възможност за групиране на училищата.

2.3. Страни с пълна децентрализация

ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО

Великобритания включва нациите Англия, Уелс, Шотландия и Северна Ирландия. След парламентарните изборите от 1997, правителството започва сериозна конституционна реформа, която е свързана с реализирането на съществена децентрализация (във формата на деволуция) в управлението. Тези процеси засягат и управлението на училищната система в страната. По характер то е децентрализирано и се реализира на две нива – национално¹⁴ и местно. (Вж. Схема 23) Отговорни за образованието са централното правителство, местните власти, църквите и други доброволни организации, управителните органи на образователни институти и на учителски сдружения.



Схема 23. Нива и органи на управление на училищното образование в Обединено кралство

¹⁴ Администрациите на Англия, Уелс, Северна Ирландия и Шотландия се разглеждат като национално, а не регионално ниво.

Национално ниво

Англия и Уелс

Англия и Уелс се разглеждат заедно, защото имат обща правна система. В миналото основното законодателство, засягащо образованието в Англия и Уелс е постановявано от Парламента на Обединеното кралство. Законите на Парламента делегират права и власт на министрите по отношение на административни проблеми. Със закона от май 2007 г. на парламента на Уелс са дадени правомощия да урежда собствените си образователни въпроси.

От 11 май 2010 г. за образованието в Англия отговарят **Департаментът за образование**, който замени Департамента за децата, училищата и семействата. В Уелс министерството се нарича **Департамент за децата, образованието, ученето през целия живот и уменията**. Департаментите са отговорни за цялата образователна система. Те определят образователната политика и планират посоката на развитие на системата като цяло.

Департаментът за образование се ръководи от държавен секретар, който се назначава от министър-председателя. В неговия екип има трима държавни министри, които отговарят съответно за училищата, децата и семействата, висшето образование и обучението през целия живот и двама парламентарни заместник секретари, покриващи същите ресори. В структурата на Департамента има 4 дирекции.

Департаментът за образованието фокусира своята дейност върху шест стратегически цели:

- Осигуряване благополучието и здравето на децата и младите хора;
- Защитаване на младите и уязвимите;
- Постигане на световни стандарти в образованието;
- Преодоляване на изоставането в учебните постижения на децата от непривилегированите семейства;
- Осигуряване на условия за младите хора да развият своя потенциал до 18 години и след това;

- Подкрепяне на децата и младите хора по пътя им към успеха.

Департаментът за образование финансира *Агенцията за квалификациите и учебния план (Qualifications and Curriculum Authority)*, която контролира, разработва и модернизира националния учебен план, външното оценяването на учениците на 7, 11 и 14 години, изпитите и квалифицирането в колежа и на работното място. Подобна агенция има и в Уелс – *Qualifications, Curriculum and Assessment Authority*.

Други национални агенции, които подпомагат управлението на национално ниво, изследванията в училищното и висшето образование са Learning and Skills Council (LSC), National Council for Education and Training for Wales, Higher Education Funding Councils, Teacher Training Agency.

Оценяването на образователната система се извършва от три инспектората – по един в Англия, Уелс и Северна Ирландия. Те наблюдават предучилищното, началното и средното образование. За висшето образование има само една агенция, която е за цяла Великобритания.

Инспекторатите са неправителствени органи, които ревизират и регулират качеството на грижите за децата и обучението на учениците от всички възрасти. Те провеждат изследвания върху различни образователни проблеми и докладват пред висшестоящите управленски органи.

Северна Ирландия

Северна Ирландия има своя структура на образователната система и свое законодателство.

На национално ниво образованието се администрира от Департамента по образование (DE) и Департамента по заетостта и ученето. В момента управлението на образованието в Северна Ирландия се реформира основно.

Шотландия

Министър-председателят на Шотландия е отговорен за цялостното наблюдения и развитие на образователната система.

На правителствения секретар за образованието и ученето през целия живот, министъра на децата и ранното детство и министъра за училищата и занаятите са делегирани отговорностите за ежедневно управление на образованието. Тяхната дейност се подпомага от Генерален директор за образованието и три дирекции, съответно за децата, младите хора и социалните грижи; за училищата; за ученето през целия живот.

Консултативни органи към министерствата са Инспектората по образование на Нейно величество, националните органи, занимаващи се с разработването на учебното съдържание (Learning and Teaching Scotland) и външното оценяване (the Scottish Qualifications Authority).

Регионално ниво

За управление на образованието на регионално ниво може да се говори само за Англия. Тя е разделена на девет региона, като във всеки от тях има Правителствена служба на региона, която се управлява от регионален директор. Тези служби работят с общ център Регионален координационен отдел. Регионалният координационен отдел представлява правителствените служби в Парламента.

Регионалните управленски органи са в помощ на правителството за всички сектори. Те са отговорни за реализирането на някои правителствени планове и програми, свързани с образованието.

Местно ниво

Управлението на образованието е отговорност на **Местните власти** в Англия и Уелс и **Бордове за образование и библиотекарство** в Северна Ирландия.

След приемането на закона за децата (2004) се предприемат реформи в местното управление на образованието в Англия. Създават се **интегрирани департаменти**, които са отговорни за образованието на децата и младите хора, за социалните грижи към децата, за детското здравеопазване. Департаментите се ръко-

водят от директор (Director of Children's Services) и избран Lead Member for Children's Services. Подобни промени има и в Уелс.

В Ирландия след 1.01.2010 г. започват реформи в местното управление, като съществуващите бордове ще се обединят в един **Орган за образование и занаяти**.

След приемането на закона School Standards and Framework Act от 1998 г. на местно ниво се инициират иновативни форми на управление, които трябва да доведат до подобряване качеството на предлаганата образователна услуга. Една от тях е Партньорство за подобряване на образованието (ППО), която се развива след прилагането на програмите Excellence in Cities and Education Action Zones. ППО дава възможност за повишаване качеството на колаборация между автономните образователни институции, които са в партньорство, рационализиране на съвместните дейности, където е възможно, деволуция на отговорности и ресурси от местните власти на училищата и институциите, които са партньори.

Целите на ППО са повишаване на постиженията и подобряване на обслужването в училищата; персонализиране на грижата за децата и младежите, постигане на резултатите от програмата *Every Child Matters* във всяко училище.

Законът за образование от 2002 г. (Education Act 2002) разрешава две други форми на обединение между училищата – „**федерация**” и „**търговско дружество – компания**”. Федерацията може да се образува като се създаде отделна управленска комисия или съвместна управленска комисия между две или повече училища или група от училища, които имат формално, документирано съгласие да работят заедно. Целта на тези федерации е да се повишават стандартите, да се подпомага обхвата на учениците, да се намерят нови подходи за преподаване и учене.

Училищата, обединени под формата на търговски дружества, могат да използват материалната база и услугите съвместно и да си разпределят равномерно печалбата. Училищните компании могат да осигуряват услуги или да продават експертно мнение, съвет и др. на други училища.

На местно ниво решения в системата на образование се вземат от *местната изпълнителна власт, ревизионните комисии и съвета*.

Изпълнителната власт ръководи процеса на планиране, консултира и разработва бюджета, взема ежедневните решения за ресурсите и стратегическите приоритети, в съответствие с одобрението на съвета.

Ревизионните комисии нямат отношение само към образованието, а и към други услуги. Техните функции са:

- Да обсъждат и проверяват широк аспект от проблеми и да правят предложения пред изпълнителната власт;
- Да обсъждат проекто-бюджета и други планове;
- Да съветват изпълнителната власт преди вземането на важни решения;
- Да ревизират взетите от изпълнителната власт решения;
- Да правят предложения и препоръки за промяна в политиката и практиката.

Градският съвет одобрява цялостните стратегии, определя годишните приходи и бюджета, прави назначения в комисиите, подкомисиите и изпълнителната власт, както и назначаването на техните ръководители.

Местните власти отговарят за предучилищното образование, началното и задължителния етап на средно образование. Със закона Learning and Skills Act 2000 те запазват своята власт по отношение и на незадължителния етап на средното образование, което е за младежи на възраст 16-19 години.

Основните отговорности на местните власти по отношение на образованието са:

- Осигуряване на достатъчно места в училищата и гарантиране на достъпа до тях;
- Финансиране;
- Поддържане на високи стандарти;
- Назначаване на персонала и неговото развитие;
- Осигуряване на присъствието на учениците в училище;
- Грижа и осигуряване достъп до образование на децата със специални образователни възможности;

- Училищно хранене;
- Отпускане на стипендии;
- Училищен транспорт.

Вътрешно управление

След образователната реформа за Англия и Уелс през 1988 г. и за Северна Ирландия през 1989 г. училищното администриране е делегирано на училищни управленски органи и на директорите. С цел да се повиши ефективността на автономността и самоуправлението на училищата департаментите за образованието изискват от всяко училище да изработи конкретен план, в който се посочват перспективите за развитие и начините за постигането им.

В Англия, Уелс има две категории училища, в зависимост от финансирането – училища, които се поддържат от местните образователни власти (maintained schools) и независими училища. Законът School Standards and Framework Act от 1998 г. определя следните видове училища, поддържани от местните образователни власти – училища, издържани от общините (Community schools); училища, създадени от фондации (Foundation schools); училища, създадени от благотворителни организации, напр. църквата (Voluntary controlled schools, voluntary aided schools); специални училища.

В училищата, издържани от общините (Community schools):

- Местните образователни власти притежават земята и сградата, но управленски орган е отговорен за функционирането на училището;
- Местните образователни власти финансират училището;
- Местните образователни власти назначават педагогическия и непедагогическия състав на училището;
- Местните образователни власти осигуряват допълнителните услуги – за психолог, за децата със специални образователни потребности;
- Обучението се води по националния учебен план;
- Начинът за приема в училището се определя и ръководи от местните образователни власти

В училищата, създадени от фондации (Foundation schools):

- Земята и сградата принадлежи на управленския орган, който е отговорен и за функционирането на училището;
- Училищният управленски орган назначава педагогическия и непедagogическия състав на училището;
- Училищният управленски орган осигуряват допълнителните услуги – за психолог, за децата със специални образователни потребности
- Обучението се води по националния учебен план;
- Начинът за приема в училището се определя и ръководи от училищния управленски орган след консултации с местните образователни власти.

Училищата, създадени от доброволни организации са два вида – Voluntary controlled schools, voluntary aided schools.

Voluntary controlled schools се наричат още църковни училища. При тяхното управление местните образователни власти имат водеща управленска роля. За тези училища е характерно, че:

- Земята и сградата принадлежи на църквата или други благотворителни организации;
- Благотворителната организация определя някои от членовете на училищния управленски орган, но местните образователни власти са отговорни за функционирането на училището;
- Местните образователни власти финансират училището;
- Местните образователни власти назначават педагогическия и непедagogическия състав на училището;
- Местните образователни власти осигуряват допълнителните услуги – за психолог, за децата със специални образователни потребности;
- Обучението се води по националния учебен план;
- Начинът за приема в училището се определя и ръководи от местните образователни власти.

Вторият вид училища, създадени от доброволни организации са voluntary aided schools. За тях е характерно, че:

- Земята и сградата са обикновено собственост на благотворителната организация (църквата), но училищният управителен орган е отговорен за функционирането на училището;
- Училището се финансира частично от местните образователни власти, училищния управителен орган и благотворителната организация;
- Училищният управителен орган назначава персонала в училището;
- Местните образователни власти осигуряват допълнителните услуги;
- Обучението се води по националния учебен план;
- Начинът за приема в училището се определя и ръководи от управителния орган, който се консултира с местните образователни власти и други подобни училища в района.

Училищата, които не се финансират от местните образователни власти, се наричат независими училища. За тях е характерно, че:

- Управителният орган на училището е отговорен за ежедневно функциониране на училището;
- Училището се финансира от такси, плащани от родителите, а понякога от дарения;
- Директорът, съвместно с управителния орган назначават персонала на училището;
- Директорът, съвместно с управителния орган осигуряват допълнителните услуги;
- Училището не обучава по националната програма;
- Начинът за прием в училището се определя и ръководи от директора и управителния орган.

Училищата, които имат обществено финансиране в Северна Ирландия се наричат grant-aided schools. Основните видове са:

- Контролирани училища Controlled school, които принадлежат на Education and Library Board;
- Контролирани, интегрирани училища Controlled Integrated school, които също принадлежат на Education and Library Board и обучават съвместно деца от протестантски и католически семейства;

- Католически училища (catholic schools);
- Обществено финансирани интегрирани училища grant-aided integrated schools, принадлежащи на попечители;
- Доброволни граматически училища Voluntary grammar schools.

Училищата, които се поддържат от местните образователни власти, задължително трябва да имат управителен орган. Образователният закон от 2002 г. въвежда нови изисквания към управителния орган. В състава му трябва да има между 9 и 20 члена, от различни категории представители, а именно родители, директор на училище, учители, представител на местните власти, на фондацията или благотворителната организация. В управленския орган има и асоциирани членове от състава на учениците, които обаче нямат право на глас.

Управителните органи са отговорни за функционирането на училището и вземат основните управленски решения, които се отнасят до:

1. *Разработване на стратегията на училището.* Тя е свързана с определяне посоката, по която ще се развива училището и неговата учебна програма; изразходването на бюджета; определяне на състава на учителите; избирането на директор и другите членове на управление; създаване на условия за постигане на високи образователни стандарти School Standards and Framework Act 1998; ежегодно разработване на набор от цели, които училището трябва да постигне.

2. *Подпомагане на училището.* Осигуряване на подкрепа, съвет, информация, мониторинг и оценка на ефективността на училището. Връзка между местната власт и училището.

3. *Осигуряване реализиране на отговорностите.* Директорът и учителите докладват на управителния орган за постиженията на училището, а той информира родителите и по-широката общественост.

Управителният орган може да делегира някои от своите функции на директора на училището, но остава отговорен за взетите решения и за реализирането на мониторинг върху дейността на училището.

Директор

Професионалните задължения на училищния директор са определени с нормативния документ School Teachers' Pay and Conditions document (DCSF, 2008n), а именно:

- Определяне целите на училището и политиката за тяхното постигане;
- Назначаване и управление на работещите в училището;
- Работа с организации, представляващи учителите;
- Определяне, организиране и прилагане на учебната програма на училището, която преследва целите на националната учебна програма;
- Ревизиране работата на училището;
- Оценяване на стандартите за преподаване и учене в училището и поддържането им;
- Контролиране работата и развитието на учителите;
- Осигуряване на информация за работата на учителите;
- Осъществяване на мониторинг върху постиженията на учениците;
- Осигуряване на дисциплина в училището;
- Поддържане на добри взаимоотношения с родителите и изготвяне на периодични доклади за напредъка на учениците;
- Управление на онези финансови средства, които са под негов контрол;
- Осигуряване на свой заместник, в случаите, които той отсъства от училището;
- Осигуряване на заместник в случай на отсъстващ учител.

Управлението на училищното образование във Великобритания е пример за **пълна децентрализация**. След 1997 г. управлението на училищното образование е повлияно от конституционната реформа, която е свързана с реализирането на съществена децентрализация (във формата на деволуция) в управлението на Обединеното кралство.

ЛЮКСЕМБУРГ

Пълна отговорност за всички сектори в образованието принадлежи на **Министерството на образованието и професионалното обучение**. Те вземат всички главни решения като учебна програма, учебници, разписания, бюджет и обучение на учители.

Отговорността за началното образование е разделена между Министерството и общинските власти (в частност общинските училищни комисии). На това ниво няма училищни директори.

В средното образование Министерството на образованието и професионалното обучение упражнява контрол чрез директорите на лицей и технически лицей.

Със закона от 25 юни 2004 отнасящ се до организацията на средните училища се развива училищната автономия.

ШВЕЦИЯ

Управлението на училищното образование в Швеция е от вида пълна децентрализация. Нивата на управление са национално, местно и вътрешно. (Вж. Схема 24) Няма регионално ниво на управление.

Национално ниво

За образователната политика Швеция е отговорно **Министерството на образованието и изследванията** и свързаните с него централни институции – *Шведска национална агенция за образование, Шведски училищен инспекторат, Шведска национална агенция за висше образование*. Характерно за държавата е, че министерството на образованието очертава основните насоки в развитието на образователната система, а посочените агенции имат за задача да прилагат законите и нормативните разпоредби, за да се реализира националната образователна политика.

Администрирането на училищното образование на национално ниво на практика се реализира от **Шведската национална агенция за образование**. Тя е най-голямата централна институция в сферата на образованието. Отговорностите ѝ са свързани с уп-

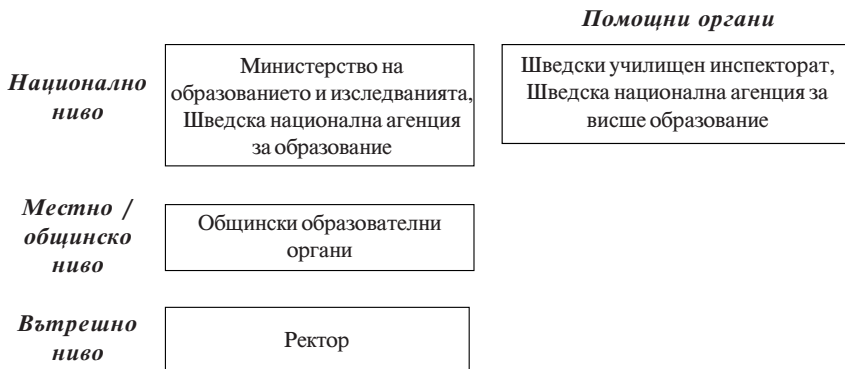


Схема 24. Нива и органи на управление на училищното образование в Швеция

равлението на предучилищното образование, задължителното образование, средното образование и образованието за възрастни. Нейните функции са:

- Да оценява качеството и резултатите от образованието в общинските и независимите училища
- Да контролира дейността на училищата;
- Да разработва учебната документация – учебни програми, стандарти;
- Да съблюдава за провеждането на изпитите в субсидираните училища;
- Да разпределя финансовите средства за университетите и университетските колежи с цел образователни изследвания, обучение на училищни директори, квалификация на учители.

Контролът върху училищната система на национално ниво се осъществява от **Шведския училищен инспекторат**. Неговите функции са:

- Да контролира спазването на нормативната база, уреждаща образователната система;
- Да реализира цялостен контрол в системата на предучилищното и училищното образование
- Да осигурява равни възможности за образование на всички деца в една безопасна среда;

- Да дава лиценз на нови училища;

На национално ниво в помощ на министерството на образованието функционират десетки други национални агенции.

Общинско ниво

Кралство Швеция се състои от 21 областни административни единици, наречени лени. Областите са разделени на 290 общини – комюн (*kommun*). На областно ниво няма управление на образованието. Общинските власти имат пълна автономия в администрирането на образованието в техните райони.

Общините са отговорни за предучилищното образование, задължителното образование, средното образование и образованието на деца с интелектуални нарушения. Финансирането на образованието в общините се осигурява чрез субсидии от държавата и събиране на данъци от гражданите. Делът на държавната субсидия в общинския бюджет е една шеста.

Общинските власти са работодатели на училищния персонал и са отговорни за тяхната квалификация.

Към всяка община работи една или повече комисии, които са отговорни за:

- Постигането на образователните цели и стандарти;
- Използването на общинските фондове за училищни дейности;
- Подбора на педагогическия и непедagogически персонал и тяхното професионално развитие;
- Осигуряване на подходящи улеснения за училищата.

Вътрешно ниво

Общините делегират административни права на местни институции за организиране дейността на детските градини и училищата.

Детските градини се ръководят от директор или един учител, който контролира дейността на останалите учители.

Училищата за задължително образование и за средно образование могат да бъдат организирани по различен начин, съобразно

вижданията на този, който ги открива, на общината или на провинцията. Директорът се нарича **ректор** и дейността му основно е фокусирана върху организирането, функционирането и развитието на образованието.

Управлението на училищното образование в Швеция по характер е **пълна децентрализация**. На национално ниво, независимо от Министерството, работят множество агенции, които са си разпределили функциите по отношение на образованието – организационна, контролна, консултантска и т. н. Общинските власти имат пълна автономия в администрирането на предучилищното образование, задължителното образование и средното образование.

ИЗВОДИ

Децентрализацията – същност, нива, модел за измерване

1. Децентрализираното управление на образователните системи има съществени предимства пред централизираното, а именно: преодолява бюрократизма и облекчава процедурата по вземането на решения, които засягат образованието само на определена територия; улеснява работата на администрацията. Дава възможност за съобразяване на образователната услуга с потребностите на населението, живеещо на съответната територия; осигурява по-голяма свобода в управлението, което облекчава дейността на директорите и на самите учители; създава условия за по-ефективно изразходване на бюджетните средства; води до прояви на творчество, новаторство и оригиналност при вземането на управленски решения и при инициерирането, разработването и реализирането на проекти. Управлението на образованието става по-гъвкаво; дава възможност на населението пряко да участва в управлението на образованието и да упражнява контрол.

2. Децентрализацията не е панацея. Тя не винаги води до постигане на по-голяма ефективност в управлението на образователната система. Особено непопулярна е за стандартизирани и рутинни операции. Слабият административен и технически капацитет на местните нива, недостатъчните финансови ресурси, с които те разполагат, може да се отрази негативно на качеството на образователната услуга, която се предлага в региона/общината. Децентрализацията, във всичките ѝ форми, крие опасност от затрудняване на контрола, упражняван от националните управленски органи, което създава условия и предпоставки, определен местен елит да взема решенията, засягащи образованието.

3. Успешната децентрализация е труден и продължителен процес. Тя изисква не само необходимото законодателство, а

преди всичко нова организационна култура, нов тип поведение, нов тип управляващи.

Училищно базирано управление – същност, особености и предимства

1. Училищно базираното управление е форма на управление, която ще се оцени като ефективен вариант за оптимизиране процеса на управление на училищните системи. Въвеждането на подобен тип управление създава условия за прехвърляне на отговорност отгоре – надолу, което се определя като осигуряване на възможност училищната система да се съобрази с контекста на средата, в която функционира – образователни потребности, регионални, демографски и културни особености

2. Основните му принципи – гъвкавост, автономност, прозрачност, отговорност и колективно вземане на решения – са предпоставка за повишаване качеството на образователната услуга и мотивиране на учители, ученици и родители за активно реализиране на училищните дейности.

3. Училищата, които се самоуправляват, не са независими училища. Те функционират в рамките на националната образователна система, финансово се контролират и са публично отговорни за своята дейност.

Децентрализация на училищното образование в страните от Европейския съюз

1. Училищната автономия като форма на децентрализация на образованието няма традиции в страните от Европейския съюз. Тенденцията за даване на повече права на училищата при вземането на управленски решения се наблюдава в края на 20 и в началото на 21 век.

2. Училищната автономия не е извоювана, а наложена чрез националното законодателство, което реализира три възможни сценария.

3. Наблюдава се разнообразие в границите и съдържанието на училищната автономия. Няма страни в ЕС, с изключение на

Белгия и Холандия, в които училища, да притежават пълна автономия.

4. По отношение на разгледаните показатели – управление на бюджета, управление на човешкия ресурс – не се наблюдава равноправно делегиране на права.

5. С настъпването на второто десетилетие на 21 в. училищната автономия ще разширява обхвата си.

6. В две трети от страните на Европейския съюз учителите не притежават автономия при определянето на задължителния общообразователен минимум.

7. Липса на национален учебен план и пълна автономия на учителите при определянето на учебното съдържание има в Холандия.

8. В приблизително една трета от страните има национално дефинирани цели, принципи, базисен общообразователен минимум и на тази основа директорите на училищата, учителските съвети или други репрезентативни органи, самите учители могат да вземат решения относно конкретното учебно съдържание, вида и броя на задължителните учебни предмети, времето за тяхното изучаване (Великобритания, Норвегия, Естония, Гърция, Италия).

Управление на училищното образование в България в периода 1991–2011 г.

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 с елементи на 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. липсва 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.

Системи на управление на образованието в Европейския съюз

1. Системите на управление на училищното образование в страните от Европейския съюз се характеризират с голямо разнообразие както по отношение на нивата, така и по отношение на субектите на управление и техните функции. Разнообразието затруднява прецизното класифициране.

2. Системите на управление са детерминирани от административното устройство на страните, традициите в управлението, европейските образователни приоритети и обективните тенденции в развитието на съвременното общество.

3. В страните от Европейския съюз се наблюдава тенденция към децентрализация на управление на училищното образование. От 27 страни 14 са с децентрализиран характер на управление, 13 с централизиран, като в десет от тях са предприети реформи за преодоляване на силната централизация и приближаване на мястото за вземане на решения до тези, които ще го изпълняват.

4. Само в Гърция и Кипър е запазена силната централизация на управлението, като за Гърция това все повече започва да не е вярно.

5. От формите на децентрализация, които се прилагат, за да се преодолее централизираното администриране, са предимно деконцентрацията и делегирането.

КРАТЪК РЕЧНИК

Академия – образователни региони във Франция.

Вътрешно управление – реализира се от училищните органи на управление – училищен съвет, директор, заместник директори, педагогически съвет. В зависимост от характера на управление на училищната система е обема и вида на техните правомощия.

Деволуция – трета форма на децентрализацията, При нея правителствата (Министерството на образованието) прехвърлят отговорността за обществените услуги на автономните местни власти, които имат право да действат независимо, без да искат разрешение от по-висшестоящи. Единствената категория на децентрализацията, в която местната власт и независимостта очевидно нарастват. При нея отговорността за базисното образование се предава на местното управление или на местни органи, които са свързани с това управление. Те могат да бъдат окръжни или градски управленски органи или агенции с териториална юрисдикция, съответстващи на местното управление, например градски или общински училищни съвети. Понякога отговорността за образованието може да бъде прехвърлена върху орган, който упражнява власт само върху едно или няколко училища.

Деконцентрация – най-слабата форма на децентрализация, която е характерна предимно за унитарните страни. При нея задачите и отговорностите се преразпределят между различните управленски нива, които са разположени в регионите, провинциите, областите и т.н., но това не се отнася до властта. Централната власт запазва лидерските си позиции.

Делегиране – форма на децентрализация. Централната власт предава управленски правомощия на полуавтономни организации, за осъществяване на определени услуги. Тези организации не са изцяло контролирани от централната власт, но все пак тя е отговорна за тях.

Децентрализация – движение на властта от центъра към периферията или по друг начин казано – прехвърляне на отговорността за вземането

на решения в една управленска система от по-висшите нива на по-нисшите.

Местно ниво на управление – реализира се от общинските органи на управление. Съответства на административното деление на страната. В зависимост от характера на управление на училищната система е обема и вида на техните правомощия. Обикновено са отговорни за предучилищното и задължителното образование.

Национално ниво на управление – реализира се от национални органи на управление – Министерство на образованието или други консултативни/контролни органи.

Педагогически съвет – училищен орган на управление, в състава на който влизат всички учители.

Регионално ниво на управление – реализира се от регионални органи на управление. В зависимост от характера на управление – централизирано или децентрализирано – те могат да бъдат подразделения на Министерството на образованието или да функционират като самостоятелни административни органи. Обикновено регионалното ниво съответства на административното деление на страната. При някои децентрализирани системи на управление на образованието това ниво липсва. Тези органи на управление обикновено са отговорни за средната образователна степен.

Ректорат – Административен орган на управление на академиите във Франция.

Управление – дейност, свързана със събиране, съхранение, обработка и предаване на информации; вземане на управленски решения, реализиране на взаимодействие с обекта на управление по изпълнение на взетите решения и реализиране на контрол по изпълнение на решенията.

Училищен съвет/борд – училищен орган на управление, който може да има различни функции. В състава му влизат представители на общината, директора, учители, ученици, родители.

Училищно базирано управление – систематична децентрализация на управленската власт от национално към училищно ниво. Отговор-

ността за вземането на решения се прехвърля на училищни съвети и бордове, директори, учители, ученици, родители и други обществени органи към училището. Свързва се с ясно изработена училищна политика, която съответства на потребностите на учителите и учениците и на населението от региона. Тя трябва да бъде в съобразена с принципите на националната образователна политика.

Централизация – съсредоточаване на управленската власт в административния субект на национално ниво.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

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, Обн., ДВ, бр 36 от 31.03.1998.
4. **Закон** за народната просвета, обн. ДВ, бр. 86 от 18. 10.1991.
5. **Закон** за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план, Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999.
6. **Иванов, И.** Типологии на училищните култури:
<http://ivanpivanov.awardspace.com/admun/js/spaw2/uploads/files/Tipologii%20na%20uchilishtnite%20culturi.pdf>.
7. **Концепция** за основните принципи и иновативните моменти в проекта на нов закон за предучилищното и училищното образование март, 2011: <http://www.mon.bg/news-home/2009/kontseptsia-22-03-2011.pdf>.
8. **Национална** програма за развитие на училищното образование и предучилищната подготовка (2006-2015): http://www.mon.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/strategies/programa_obrazovanie.pdf.
9. **Попов, Н., М. Пиронкова.** Образователната система в България. С., Бюро за педагогически услуги, 2007.
10. **Правилник** за прилагане на Закона за народната просвета, обн. ДВ, бр. 31 от 14.04.1992.
11. **Правилник** за прилагане на Закона за народната просвета , Обн., ДВ, бр. 68 от 30.07.1999).
12. **Правилник** за устройството и дейността на регионалните инспектори по образованието”, обнародван в ДВ, бр. 61 от 08.07.2003.
13. Справочник „Европейските образователни системи 25+”, С., Фондация „Пайдея”, 2006.
14. **Vjork, Ch.** Decentralization and Education: Asian Experiences and Conceptual, Springer Netherlands, 2006.

15. **Bray, T. M.** Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. Robert F Arnove & Carlos Alberto Torres (eds.). Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local, Lanham, Maryland, USA, Rowman & Littlefield, 2007, 205.
16. **Bray, T.M.** Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. Robert F Arnove & Carlos Alberto Torres (eds.). Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local, Lanham, Maryland, USA, Rowman & Littlefield, 1999, 207-232.
17. **Caldwell B & Spinks J.** Leading the self-managing school. London: Falmer, 1992.
18. **Candoli, I. C.** Site-based management in education. Lancaster, PA: Technomic, 1995.
19. **Cheng, Y. C.** School Effectiveness and School-based Management. Falmer Press, 1996.
20. **Educational Governancese at Local Level – Policy Paper and Evaluation Guideline.** UNESCO, 2007 -unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf
21. **Florestal, K.** Cooper, P. Decentralization of Education. Washington, The World Bank, 1997.
22. **Gershberg, A. I., Winkler, D. R.** Education decentralization in Africa, 2003 – info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/490/946/africa.doc
23. **Gustav, E. K.** “Decentralized-Centralism” Governance in Education: Evidence from Norway and British Columbia, Canada – Canadian Journal of Educational Administration and Policy, Issue #13, December 6, 1999.
24. **Hackman, J. R., & Walton, R. E.** (1986). Leading groups in organizations. In P. S. Goodman (Ed.), Designing effective work groups (pp. 72-119). San Francisco: Jossey-Bass.
25. **Hanson,** “Educational Decentralization: Issues and Challenges,” Inter-American Dialogue, Occasional Paper Series, November 1997. An abridged version published as “Decentralizacion educational: Aprendizaje de tres decadas de experiencia,” Santiago, Chile, PREAL, 1999.
26. **Katz D & Kahn R L.** The social psychology of organizations. New York: Wiley, 1966.
27. **Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe,** EURYDICE, 2008; http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094BG.pdf
28. **McGregor, D.** The Human Side of Enterprise. Annotated Edition. McGraw-Hill, 2005.
29. **Malen, B., Ogawa, R. T., Kranz, J.** “What do we know about school-based management? A case study of the literature – a call for research”, in

Clune, W.H, Witte, J. F. (Eds), Choice and Control in American Education, Volume 2: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring, Falmer Press, New York, NY, 1990, pp. 289-342

30. **Murphy, J.** Restructuring through school-based management: Insights for improving tomorrow's schools. In T. Townsend (Ed.), Restructuring and Quality: issues for tomorrow's schools (pp. p. 35-60). London: Routledge, 1997.

31. **School Autonomy in Europe. Policies and Measures.** Brussels: Eurydice. 2007: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf

32. **Winkler, D. R.** Understanding Decentralization, April, 2005

33. **McGinn и Welsh.** Decentralization: Why, When, What and How. In Fundamentals of Educational Planning – 64. UNESCO, 1999.

Уеб-сайтове

1. Министерство на образованието, младежта и науката: <http://www.minedu.government.bg>

2. International Network on Education in Europe (EURYDICE): http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

3. International Bureau of education (IBE): <http://www.ibe.unesco.org>

Маринела Михова
УПРАВЛЕНИЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ –
ТЕНДЕНЦИИ И СИСТЕМИ

Българска, първо издание

Рецензенти

проф. д-н Николай Попов

проф. д-р Пенка Костова

Предпечатна подготовка и оформление

АСТАРТА, e-mail: astarta_publ@mail.bg

Формат 60/84/16

Печатни коли 14,75

Печат – АСТАРТА, Пловдив