

Автономията на училищата в България – реалност или мит

Митко Кунчев

„Върви, народе възродени, ...“ Ст. Михайловски

Фундаментален проблем за средното образование е на какъв принцип да бъде организирано. Има две противоположни възможности – прилагане на принципа на субсидиарност или на принципа на единоначалието, като йерархична командно-административна система.

Принципът на субсидиарност е официално въведен с Договора за Европейския съюз, подписан през 1992 г. - член 5, параграф 3. Общото значение и цели на принципа на субсидиарност се изразяват в предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган, по-специално, орган на местно самоуправление по отношение на орган на централната власт. Идеята е: на централно ниво да се вземат само онези решения, които неизбежно се изпълняват на територията на цялата страна, а решенията, които се изпълняват на местно ниво, да се вземат от местната власт.

Приложен в системата на средното образование, принципът на субсидиарност означава решенията за образованието на учениците да се вземат възможно най-близо до нивото, на което тези решения ще се изпълняват – училището или общината. Държавата, чрез министерството на образованието, определя бюджета, утвърждава учебни планове и програми, организира издаване на учебници и учебни пособия, разработва стандарти и измерва резултатите. Министерството на образованието няма нужда от регионални управления, не трябва да провежда конкурси за директори, не бива да утвърждава държавен план прием и всички неспециализирани училища трябва да са общински. Училищата имат свобода при организиране на учебния процес, като носят пълна отговорност за качеството на образованието и резултатите от обучението, на базата на ключови индикатори за ефективност.

Принципът на субсидиарност не е предвиден в Закона за предучилищно и училищно образование (ЗПУО). Съгласно текстовете на член 251. от ЗПУО, министърът на образованието и науката е специализиран орган за управление на системата на предучилищното и училищното образование. Той ръководи и координира провеждането на държавната политика и упражнява контрол върху дейността на всички институции в системата на предучилищното и училищното образование. За да има някаква разлика от годините на комунизма, в член 3. (2). от ЗПУО, между принципите на образованието, в точка 10. е спомената „автономия за провеждане на образователни политики, самоуправление и децентрализация“. По-нататък автономията на училищата е конкретизирана в член 28. При един внимателен прочит на текстовете, всеки запознат със системата на средното образование, ще види, че ефективна автономия няма. Ще направя анализ на всички текстове от посочения член на ЗПУО.

Да разгледаме точка 1. от чл. 28. (1). Според нея училищата „определят свои политики за развитието си“. Ключов елемент от такива политики би бил приема на ученици. Профилираните и професионалните гимназии обаче са лишени от това право с текстовете регламентиращи държавния план-прием. Чл. 142. от ЗПУО в алинея 3. е категоричен, че държавният план-прием определя броя на местата, на които се приемат учениците в профилираните гимназии и в професионалните гимназии. Организацията е описана подробно в Раздел II на

Наредба 10 за организацията на дейностите в училищното образование. На училището се дава право да предложи план-прием, но държавният план-прием се утвърждава по области, за повечето училища със заповед на началника на регионалното управление на образованието и в редки случаи със заповед на министъра на образованието и науката, на министъра на младежта и спорта или на министъра на културата. Съдбата на училищата с държавен план-прием изцяло зависи не от качеството на образованието и резултатите от обучението, а от волята на началника или министъра. Министърът всяка година определя за всяка област целеви стойности. Те включват броя на паралелките в професионалните училища, към които да се насочват учениците. Не е ясно защо и как се определят тези изключително важни числа и няма публична дискусия по проблема. На национално ниво 60% от учениците се насочват в професионални гимназии и 40% в профилирани. Например за учебната 2022/2023 година в България са реализирани 952 профилирани и 1395 професионални паралелки от общо 2347 паралелки. Няма значение интересът на учениците и родителите, резултатите от обучението в училищата, нито местната власт. Вероятно има директори на училища, които се радват и са удовлетворени от този ред. Те не искат да се конкурират на „свободния пазар“, не полагат усилия да направят училищата си привлекателни и предпочитат някой друг да им осигури ученици. Това обаче няма нищо общо с автономията и пречи на конкуренцията, която би подобрила качеството на образованието. Автономия на профилирана или професионална гимназия означава, тя сама да определя приема на ученици, като спазва изисквания за едностранно обучение, наличие на материална база и кадрова обезпеченост.

Да разгледаме точка 2. от чл. 28. (1). Според нея училищата уреждат устройството и дейността си в правилник в съответствие с този закон и подзаконовите актове по прилагането му. В чл. 6. (2) на Наредба 10 за организацията на дейностите в училищното образование се казва, че учебният ден започва не по-рано от 8,00 ч. и приключва не по-късно от 19,30 ч. Следователно училището не може, по някакви причини, да реши да започва учебни занятия в 7,50 ч. Текстовете в посочената наредба от чл. 6. до чл. 12. трябва просто да бъдат копирани в училищния правилник. Къде е тук автономията?

Всяко училище свободно изготвя седмично учебно разписание, но Наредба №10 за здравните изисквания при изготвяне и спазване на седмичните учебни разписания, предвижда утвърденото от директора разписание да бъде представено в РЗИ. Там съответните експерти (оценяващи длъжностни лица) го проверяват, заверяват с печат на РЗИ и подписват. Напълно излишна наредба, но някои текстове биха могли да бъдат разглеждани като добра практика.

Да разгледаме точка 3. от чл. 28. (1). Според нея училищата избират организацията, методите и средствата на обучение за осигуряване на качествено образование.

Могат ли наистина училищата да избират организацията на обучение? Съгласно чл. 99. от ЗПУО учениците се организират в паралелки или групи, като паралелките от един клас се означават с буквите на българската азбука, които се поставят след номера на класа. По някои предмети или модули се допуска деление на паралелката на групи или образуване на сборни групи. Така е въведена класно-урочната система и училището не може да създаде друга организация. Училищата в България нямат свобода да избират организацията на обучение.

Да разгледаме точка 4. от чл. 28. (1). Тук автономията е в разгара си. Училищата определят свои символи и ритуали в съответствие с принципите на

националната идентичност и култура, както и свое униформено облекло и други отличителни знаци. Едва ли тази свобода допринася съществено за качеството на образованието и резултатите от обучението.

Да разгледаме точка 5. от чл. 28. (1). Според него училищата могат да участват в национални и международни програми и проекти, подпомагащи дейности в областта на образованието. Този текст е напълно ненужен, тъй като училищата са юридически лица и всичко, което не е забранено е разрешено. Просто авторите на закона е трябвало да напишат нещо за някаква автономия, която на практика не съществува.

Да разгледаме чл. 28. (2). Текстът е: „Автономията на училищата включва и правото да определят профилите и професиите, както и самостоятелно да избират и съставят свои учебни планове, да разпределят учебната програма в зависимост от потребностите на учениците, да определят учебните предмети и да разработват учебните програми в случаите, предвидени в този закон.“ Не е вярно, че училищата имат „правото да определят профилите и професиите“. Това право има началника на РУО, който със заповедта за утвърждаване на план-приема за всяка година определя във всяка профилирана или професионална гимназия, колко и какви паралелки ще има в осми клас и по какви професии или профили ще се обучават учениците. След като се реализира приема, училищата прилагат учебни планове и програми. Прочетете пак коментара на чл. 28. (1). точка 1.

Да разгледаме чл. 28. (3). и (4). Тези текстове са излишни, ако училищата са автономни. Законодателят ясно осъзнава, че училищата не са автономни и затова трябва специално да разреши, дори и най-просто действие, като сключване на договор, свързан с обучението на учениците – основната дейност на училищата.

Да разгледаме чл. 28. (5). Той посочва, че „Принципът на автономията не може да се нарушава чрез осъществяване на политическа и партийна дейност в детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие.“ От текста се вижда, че автономията не може да се нарушава „чрез осъществяване на политическа и партийна дейност“, следователно може да се нарушава по всякакви други начини. Изключена е само партийната дейност, иначе би трябвало да бъдат изброени всички дейности, които не могат да нарушават автономията. Напълно ненужен текст. Политическата и партийната работа нямат място в училище, но този текст не трябва да е тук. Ако училището е автономно, то е автономно!

Подобряването на качеството на средното образование в България не минава през дребни поправки в ЗПУО или в няколко наредби. То ще бъде резултат от предоставянето на достатъчно ресурси на училищата, истинска автономия при организиране на обучението и ясна отговорност за постигнатите резултати. Необходима е промяна в принципа на организиране на системата – преход към ефективно прилагане на принципа на субсидиарност.

За да се решават проблемите в средното образование не трябва всички да стоят и да чакат министърът да свърши нещо, необходимо е:

- местната власт във всички 265 общини да направи задълбочен анализ на мрежата от училища и ако трябва, да направи промени като съчетае сериозна подкрепа с изискване за крайните резултати,

- лидерските екипи на всички 2456 училища да осъзнаят отговорността, която носят за използването на предоставените ресурси и постигнатите резултати, и да организират функционирането на училищната общност изцяло и само в интерес на ученика.

4 май 2023 година

