



Софийски университет „Св. Климент Охридски“

**Философски факултет
катедра Социология**

**Проект:
Идентификация на приоритети
за законодателни промени в сферата на средното
образование**

(Резюме на основните резултати от проекта)

© д-р Венелин Стойчев (ръководител), проф.дсн. Георги Димитров (консултант),
ас. Валентин Данчев, д-р Светлана Тачева

Март, 2008 година

СЪДЪРЖАНИЕ

А. Въведение	стр. 4
1. Описание на проекта	стр. 4
2. Описание на проблемната ситуация	стр. 4
Б. Анализ на интервюта с експерти – необходима ли е нова нормативна основа на училищното образование в България	стр.8
1. Обща характеристика на инструмента	стр. 8
2. Основни акценти в обяснението на кризисната ситуация	стр. 9
3. Перспективи за излизане от кризата	стр. 16
4. Изводи – които от задачите предполагат промяна в нормативната база?	стр. 18
В. Анализ на нормативната база – ключови проблеми и приоритети на промяната	стр. 20
1. Същностни дефицити в нормативната рамка на средното образование	стр. 20
2. Препоръки за промяна на нормативната рамка	стр. 22
Г. Анализ на резултатите от фокус групи с учители	стр. 24
1. Проблемът, който изразяват учителските виждания	стр. 24
2. Проблемите, които изброяват учителите	стр. 26
3. Препоръки	стр. 34
Д. Приложения	стр. 37
Приложение 1: Въпросник за интервюта с експерти	стр. 37
Приложение 2: Гайдове за провеждане на фокус групи с учители и родители	стр. 38
Приложение 3: Технически доклад за фокус групите	стр. 40
Приложение 4: Структура от контексти и пластове в реформата на българското училищно образование	стр. 42
Приложение 5: Нормативна рамка за уреждане на отношенията между участниците в националната образователна система	стр.43

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БЕЛ	Български език и литература
ВУЗ	Висше учебно заведение
ДОИ	Държавни образователни изисквания
ЕС	Европейски съюз
ЗИП	Задължително-избираема подготовка
ЗНП	Закон за народната просвета
ЗП	Задължителна подготовка
ЗСОМУП	Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния плат
ИТ	Информационни технологии
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
НПМГ	Национална природо-математическа гимназия
НПО	Неправителствена организация
НТГ	Национална търговска гимназия
НУ	Начално училище
ОМГ	Образцова математическа гимназия
ОУ	Основно училище
ПГТ	Професионална гимназия по туризъм
ПКС	Професионално-квалификационна степен
ППЗНП	Правилник за прилагане на закона за народната просвета
ПУ	Пловдивски университет
РИО	Регионален инспекторат по образование
СИП	Свободно-избираема подготовка
СОП	Специални образователни потребности
СОУ	Средно общообразователно училище
СтРО	“Старият режим” на образование
УН	Училищно настоятелство

А. Въведение

1. Описание на проекта

1.1. Основна цел

Основната цел на проекта е да се идентифицират най-важните проблемни области в сферата на средното образование, които могат да бъдат преодоляни чрез законодателна иновация с оглед реформата на училищното образование¹, за да стане съвременното българско училище адекватно на обществените изисквания за успешна личностна и професионална реализация на младите българи като граждани на ЕС. Това означава едновременно:

- разпознаване и на самите **образователни проблеми**,
- и на **новите институционални механизми**, чрез които могат да се решат проблемите и да се постигнат целите на съвременното училищно образование.

1.2. Използвани методи

В хода на провеждане на изследването бяха използвани следните методи:

- анализ на документи – ЗНП, ППЗНП, ЗСОМУП, Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015);
- провеждане на дълбочинни полуструктурирани интервюта с експерти по образование²;
- провеждане на 4 фокус-групи, от които три с учители в столицата, в голям град и в малък град и една с родители в столицата³. Водещ принцип при подбора на участници във фокус групите с учители в трите типа градове бе в дискусиата да участват представители на различни типове училища от различни етапи на средното образование – начални учители, учители в прогимназиалния етап на образование, учители в СОУ, учители по хуманитарни и технически дисциплини, учители в професионални гимназии, в езикови гимназии, в математически гимназии, в училища по изкуства, както и от частни училища. При подбора на участници за фокус групата с родители в София водещ принцип бе в дискусиата да участват родители на ученици първо в различен етап на своето средно образование и второ, от различни типове училища – професионални гимназии, езикови гимназии, хуманитарни гимназии, училища по изкуства, математически гимназии, СОУ, частни училища.

Описанието на конкретните параметри на проведените фокус-групи ще бъде дадено в началото на съответния раздел.

2. Описание на проблемната ситуация

2.1. Непосредствена предистория

През последните повече от осемнадесет години у нас образованието е поле на непрекъснати промени и усъвършенствания, които като правило се извършват без *обща визия*, без *последователност* и приемственост, дори когато има почти пълен обществен консенсус по необходимостта от промените (например, матурите), без необходимата *систематичност* и *взаимна обвързаност между предприетите промени в даден елемент от системата на образованието*, без инициране на *публични дебати за необходимостта от провеждането на едни или други образователни политики*.

¹Под „училищно образование“ тук се разбира системата на средното образование, включваща началното и задължителното предучилищно образование и подготовка.

²Въпросникът за провеждане на интервютата може да намерите в приложение 1

³Гайдовете за провеждане на фокус групите, може да намерите в приложение 2

Доказателство за всичко това е броят на извършените промени и допълнения в ЗНП (приет 1991 г.), които са 29 както и в Правилника за неговото приложение, където промените са приблизително три пъти по-малко. В същия порядък са и измененията и допълненията, направени в ЗСОМУП.

Всичко това, от една страна, демонстрира необходимостта от промени в системата като цяло с оглед създаване на нормативни условия и предпоставки образователната система да отговаря на динамиката на обществените потребности, а от друга страна е индикатор за управленския хаос в системата. Примерите за резултати от такива несистематично провеждани нормативни промени както в ЗНП, така и в съпътстващата го поднормативна база са много – като се започне с въвеждането на матурите и се мине през въвеждането на тестовете като форма на изпитване, оценяването на учениците, оценяването на учителите, финансовата и управленска децентрализация на училищата, диференцираното заплащане на учителите, промените в държавните образователни изисквания, квалификацията и кариерното развитие на учителите, комплексното оценяване и ранжиране на училищата, външното оценяване, оптимизирането на училищната мрежа, тенденцията към повишаване отпадането на деца в задължителна училищна възраст от образователната система, сегрегираното образование на деца от малцинствата, липсата на възможности и условия за интегрирано образование на деца със специални образователни потребности и т.н. и т.н. Това изреждане би могло да продължи, без да претендира за изчерпателност просто като илюстрация на несистематично провежданите нормативни промени и произтичащите от тях институционални, управленски, кадрови, финансови и пр. проблеми в системата на средното образование.

Особено съществени проблеми на извършваните досега промени в нормативната база в системата на образованието са:

- липса на институционализирани механизми за взаимодействие (партньорство) между МОН и основните актьори и заинтересовани страни в образователния процес;
- липса на изградени и устойчиви механизми за отчитане мненията и интересите на заинтересованите страни при предприемането на каквито и да било промени в системата на образованието;
- в резултат от горното, „волунтаристично“ прокарване на нормативни промени през Парламента, с решение на МС или през съответните комисии и работни групи в МОН, без да са взети предвид мненията и интересите на основните актьори в образователния процес – директори, учители, ученици, родители, експерти в РИО и МОН;
- липса на изработен консенсус в резултат от публични дискусии относно основните принципи и задачи на образователната реформа между значимите политически субекти в страната и заинтересованите страни.

2.2. Обща структурна рамка на проблемната ситуация в българската система за образование:

2.2.1. Негативни тенденции:

- Диспропорции между учителски корпус и намалял ученически контингент.
- Диспропорции в териториалната мрежа от училища.
- Икономическа неефективност на публичните разходи за образование.
- Голям процент деца, необхванати от образованието, както и деца, отпадащи от образование.
- Драстичен спад на равнището на придобити знания.

- Липса на връзка с динамиката в обществените потребности от квалификация и компетентности:
 - езикова подготовка;
 - компютърни умения;
 - граждански и социални компетентности за пълноценен живот.
- Драматично разминаване между социална ситуация и социализационна програма на учебния процес.
- Липса на критерии за резултат от образователния процес.
- Липса на система за рутинно оценяване на резултатите от образователния процес и на система за институционално оценяване.
- Невъзможност за стимулиране на по-добро качество на образователния процес.
- Неуправляемост на системата за образование.
- Коруптиране на системата за образование:
 - паралелна система за частни уроци;
 - подчиняване на структурата на националния учебен план на корпоративистки интереси (по предметен принцип и под натиск на производителите на учебници);
 - политизация на кадровата политика на МОН;
 - загуба на експертен потенциал в управлението на образованието;
 - невъзможност за провеждане на систематична политика;
 - превръщане на образованието в инструмент за междупартиен натиск.

2.2.2. Вторични ефекти

1. Трайна обществена дискредитация на учителската професия.
2. Демотивация за работа на учителите.
3. Влошаване на качеството на човешкия капитал в образователната сфера.
4. Провал на частичните нововъведения.
5. Дискредитация на идеята за реформа.

3. Приоритети на реформата в българската образователна система

1. Превръщане на личностното развитие на младия човек в ключова ценност на образователната система, която играе роля на регулатив, както по отношение на съдържанията на учебната програма, така и на отношенията в училище (в унисон със световните тенденции в образователните реформи).
2. Дефиниране на обществено приемливи=желани=перспективни цели на образователната система и тяхното одобрение от широката общественост въз основа на публичен диалог.
3. Преструктуриране на образователната система в съответствие с динамиката на обществените потребности:
 - образователни и възпитателни стандарти;
 - критерии за качество на учебния процес;
 - гарантирана гъвкавост и структурна диференциация на образователната система.
4. Преструктуриране на системата за управление на образованието въз основа на принципа на диалог с адресата на образованието като публична услуга и с оглед стабилизирането на дълготрайна промяна в образователната система:
 - децентрализация и субсидиарност;
 - публично партньорство в процеса на взимане на решения в сферата на образованието

- прозрачност на всички равнища на управление на образователните процеси;
 - отговорност за взети решения и за резултати от провежданата образователна политика.
5. Въвеждане на нормативната база в съответствие с новия характер на образователната система.
 6. Стабилизация и развитие на икономическите механизми за управление на образователната система.
 7. Въвеждане на осезателни стимули за по-добри постижения в образователния процес и кариерно развитие в системата за образование.
 8. Създаване на национална информационна система за състоянието и тенденциите в развитието на българското образование.
 9. Въвеждане на обществен контрол върху качеството на образованието и гарантиране на публичен достъп до информацията, отразяваща състоянието и тенденциите в системата за образование.
 10. Възстановяване на вътрешно училищни механизми за развитие на учителите и за повишаване на качеството на тяхната работа.

Нито един от тези императиви на образователната реформа не е институционално и нормативно осигурен, което и налага необходимостта от нова нормативна база на националната образователна система.

Б. Анализ на интервюта с експерти

ПРОБЛЕМНАТА СИТУАЦИЯ В ОБЩОТО УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ЕКСПЕРТНИТЕ МНЕНИЯ

1. Обща характеристика на инструмента

В рамките на настоящото изследване ключов инструмент бе описанието и анализът на проблемната ситуация чрез ресурса на експертната оценка. Нейната реализация, както може да се очаква, се натъкна на редица специфични предизвикателства – както негативи, така и позитивни.

- **оскъдност на експертността в управление на образованието**

Процедурното изискване на този изследователски метод първоначалният списък на експерти да бъде определен чрез посочване от трима отделни експерта не можа да бъде изпълнено. Практически всеки от запитаните силно се затрудняваше да посочи трима други експерти. Така в пула от експерти попаднаха лица, за които поне двама души измежду останалите са ги споменали като компетентни по образователна проблематика. Първоначално съгласие за участие дадоха 12 души⁴ (бивши ресорни заместник-министри, ръководители на помощни звена, ръководители на факултети по педагогика, представители на НПО с трайно и осезателно присъствие в полето на училищното образование, ресорни журналисти), но трима от тях не изпълниха обещанието си – един бивш зам.-министър, един ст.н.ІІ ст., изследовател на образованието, и един журналист от централна медия.

- **концептуалност на интерпретациите**

Много важна положителна черта на експертните мнения, регистрирани чрез полустандартизираните интервюта, бе тяхната концептуалност. Експертите говореха за всеки от поставените въпроси, пречупвайки го през призмата на обща интерпретативна схема за това, какво се случва в съвременното българско училищно образование. Независимо дали особеният зрителен ъгъл на експерта ще се опира на цивилизационния преход от училищно образование, основано на знанието, към такова, основано на познанието, или на политизация образователните процеси, или на загуба на системност, или на публичния характер на образованието и пр., в повечето случаи мненията на експертите не се водят толкова от “релефа” на конкретния посочен проблем, колкото от неговата съотнесеност към общата референтна рамка за разбиране на случващото се в образователната система у нас. По тази причина е много важно да бъдат прочетени интервютата в тяхната смислова пълнота, а не само като спектър от интерпретации на конкретни проблеми. Това обаче означава, че и изследователският прочит на експертните оценки изисква една специфична дистанция от пряко заявеното, защото подборът на значими факти и подчертани аспекти на проблемната ситуация съдържа “аберационен ефект” от общата концептуална интенция на експерта. В този смисъл прочитът на мненията едно спрямо друго е също толкова важен, колкото и техният смислов интегритет.

- **многообразие на интерпретациите**

Сумарният прочит на експертните мнения показва, че разнообразието на мненията преобладава над пунктовете на съвпадения във вижданията. Тъкмо поради тяхното относително малцинство пунктовете на (поне) приблизително единомислие следва да бъдат посочени изрично:

⁴ Бивш директор на Института по образование изобщо не се отзова на поканата.

- промяната на сегашното състояние на училищното образование е възможна, даже е неизбежна и задължителна;
- в досегашния ход на реформи няма никаква приемственост (ако не броим постоянството в тази липса)
- големият проблем на българското училищно образование е, че не е обществен, а оттам и политически приоритет, а без външна подкрепа образователната система сама не би могла да намери нито импулс, нито ресурси за качествена промяна
- МОН не се вижда като титуляр на решение на проблемите, по-скоро обратното – като част, а и често пъти – като генератор на проблемите (поради едни или други причини)

Отвъд този експертен консенсус започва едно значително многообразие от интерпретации и акценти. Съществено е да се подчертае, че в преобладаващото число случаи различието в мненията очертава кръгове на взаимна допълнителност, а не на взаимно-изключващи се виждания.

Оттук нататък ще се опитаме да представим регистрираните становища като диалогично обрисувачи обща картина, ключови детайли на която биха останали невидими, ако останем при концептуалната строгост на отделните авторски интерпретации.

2. Основни акценти в обяснението на кризисната ситуация

Българската система за училищно образование може да се представи като преминаваща през период на криза в най-точния понятиен смисъл на думата – криза е фаза в развитието на една социална система, при която нито съществуващото състояние (предходния начин на съществуване) може да се запази, нито има вътрешен импулс за промяна – откъдето и следва необходимостта от външно въздействие върху системата за разрешаване на кризата, която иначе води до летален край.

✓ Източници на кризата

Изключително важно е да се разбере, че кризата на съвременното българско училище има твърде много и твърде разностранни източници (виж приложение 4). Тяхното подценяване или пренебрегване рискува не просто да елементаризира проблемната ситуация, но най-вече – да предложи илюзорно прости решения. Решения, които поради простотата си могат да изглеждат удобни, но те не биха имали друга последица, освен вреда, ако бъдат изпълнени. Ето защо е важно вглеждането във всяко едно от равнищата, на които се пораждат ключови предизвикателства пред нашето училища:

• световният процес на промяна

Колкото и да е остра кризата на българската образователна система, по същество тя е само форма на локално своеобразие на по-обхватни глобални процеси, които пораждат проблеми в училищното образование навсякъде по света. Тук задължително следва да разграничим два различни пласта на основания, които пораждат опитите за реформи в националните образователни системи:

- **цивилизационният преход** от масови, индустриални общества към общества на “Третата вълна” (А. Тофлър). Основно съдържание на този преход е промяна в съотношението между скрита и открита учебна програма. За разлика от времето, когато е възниквало задължителното публично образование в началото на 19 век, с акцент върху дисциплината като “скритата социализационна програма” (Р. Бендикс), от втората половина на 20 век тече бавен, но ускоряващ се процес на преориентация към училищен живот, който не дисциплинира индивида, а развива личността на

подрастващия. Това означава няколко ключови промени: а) от заучаване на готови знания към изграждане на познавателни компетентности (from knowledge to learning) и б) от развитие на познавателни способности към умения за пълноценна социална реализация (from capabilities to social skills). Обръщаме особено внимание, че не става дума само за ценностната инверсия от ориентираност към знанието към ориентираност към личността. Преориентирането към личността има смисъл само, ако е същевременно ориентирано към формиране на способности за социална реализация в една динамично променяща се среда в един плуралистичен свят на демократични права и отговорности. Отговорността по носенето на граждански отговорности няма откъде да възникне, ако не е въплътена в институционалната среда, в която се формира личността на младия човек.

Причината за необходимост от подобна фундаментална цивилизационна промяна на училищната мисия идва от паралелното разгръщане на три процеса:

а) трансформация на масовото индустриално производство (основано на стабилна професионална реализация, централизирано управление и фиксирани компетенции, релевантни за хомогенна и предвидима среда) в демасовизирано производство, основано на гъвкава специализация, индивидуална креативност и децентрализирано управление, фокусирано върху екипни процедури и отговорности.

б) съвременните форми на демокрация, изискващи съвършено нова форма на гражданска компетентност и ангажираност от мнозинството, а не от елита.

в) в съвременния свят училището вече няма монопол върху знанието.

Съвременното училище е лишено от своята ценностна привилегированост, която в продължение на два века му е позволявала да изисква подчинение и да прилага принуда, за да я получи. В новата ситуация то трябва да се научи, вместо да властва, да партнира и да посредничи (с ученици, с родители, с работодатели, със заинтересовани страни и НПО), за да бъде адекватно на новите обществени условия. А това се отдава на училищата по цял свят с много трудности и малко успехи. Но това означава, че всяко говорене за българското училищно образование в идеологическия ключ на “славните традиции на българското Възраждане” е не само некоректно, но и опасно, защото обрича училищното образование на ирелевантност към живота и – оттук – на оправданост на всички форми за съпротива и бягство от училищните норми.

- **преходът на развитите западни общества към масово образование** ражда проблемите, които реформите от края на века се опитват да решат. През втората половина на 20 век редица западни общества се опитват да изградят общества на благоденствието и ключов елемент на тази политическа програма е реформата на националните образователни системи по посока на масовизация на образованието. 60-те години са бум на масовизация на образованието, а от 70-те години започват опитите за реформи, които искат да решат едновременно две задачи: поддържане и, по възможност, повишаване на качеството на образованието (което е очевидно, че спада) и търсене на икономическа ефективност в начина на използване на обществени инвестиции за образование.

Колкото и познато днес у нас да ни звучи последното, следва да открием една разлика. В западните общества образователната система винаги се е развивала в пряка и силна връзка с динамиката на пазара на труда, защото точно този пазар е най-важният регулатор на качеството на човешките ресурси, а образованието е инструмент за изграждането на желаното, исторически конкретно и, поради това, променящо се качество на човешкия капитал.

- **българската традиция на реформи**

Абсолютно за всички експерти е очевиден връзката на настоящата криза на образованието и на опитите за неговата реформа с процеси, протичали у нас още от 70-те години на миналия век. Особено важно е да се разбере обаче в какво се състои проблемът, защото самата традиция на неуспех в образователната реформа може би свидетелства, че изходният проблем е бил разпознат неправилно.

На повърхността изглежда, че проблемът е в специфично българското бягство от труда (прословутото “Учи, мама, за да не работиш”), което намира обяснението си в собствено социалистическата експлоатация на работническия труд, отвъд идеологическата му героизация. Това обяснение е вярно, но недостатъчно.

От една страна, действително, още от 70-те години у нас се забелязва - на управленско равнище - драстичното разминаване между структурата на училищното образование и структурата на пазара на труда. Този процес има общо с мотивацията за учене и за труд, но по доста по-сложен начин. Проблемът на реформите от последните десетилетия е, че те виждат системата за образование като правилна в същността си и поради това привиждат разминаването между образователните аспирации и потребностите от специфична по структурата си работна сила като дефект и вина на учащите се. Оттам и централизираните опити за решение на проблема чрез пращането на всички в УПК.

Същинският проблем обаче е, че “Старият режим” на образование (СтРО), който насилствено дисциплинира, легализирайки се с висотата на знание, по същество върши следното: той контаминира знание и власт. По-точно – той, насаждайки подчинение, поражда желание за власт, а властта се привижда като високо знание. Цялото образователна система всъщност работи за подготовката на онази, които биха искали да получат висше образование.

- **пост-комунистическият преход**

Вземайки предвид дори само това, че сега действащият ЗНП е от 1991 г. и това, практически той е бил кърпен ежегодно (да не говорим за останалата част от нормативната база, регламентираща образователната система), наясно сме, че годините на прехода са период, в които училищното образование е претърпяло редица реформи. По същество нито една от тях обаче не засяга нито структурата, нито духа на училищната образователна система. Промените се свеждат до промяна, вероятно – осъвременяване и деидеологизация, на съдържанията, до плурализация на възможните учебници. Нито основополагащите ценности, нито основополагащите принципи на училищното образование, а още по-малко – принципите и механизмите на неговото управление бяха подложени на преосмисляне и промяна.

Оказва се обаче, че системата, която още през 70-те години на миналия век е била неефективна, в новите условия се оказва тотално неадекватна на новите реалности. На първо място, СтРО разчита на легитимност на строго дисциплинарният ред и неговата безалтернативност. Скритите предпоставки за това са, първо, подкрепата на този ред от цялостната нормативна и ценностна уредба на обществения живот извън училището. Второ, което обаче е производно на първото, безусловната родителска подкрепа за училищния дисциплинарен ред.

През последните 18 години обаче тези външни скрити стожери на училищния ред рухнаха. Обществото загуби единен ценностен ред. А с това и образованието загуби възможността да бъде легитимиращо основание и оправдание на училищния живот. То не беше цел, защото не беше ценност, за все повече родители, а и за още повече ученици.

Учителите обаче не са били никога обучавани на нищо друго освен на преподаване на знания. Така учителят няма арсенал, с който да гради авторитет в училищна среда, която е загубила същностна релевантност към съвременния живот.

Върху тези институционално-ценностни предпоставки вече оказват въздействие вторичните, производните ефекти от процесите през последните години.

- **инкасираните пасиви от забавяне на реформите и от грешките при провеждането им**

- **днешните ученици – предпоставки за мотивация**

Днешните ученици не са абстрактни, взаимозаменяеми индивиди. Това са млади хора, за които виртуалното пространство е много по-реално от реалността, която те изучават. На първо място, защото е интерактивна; защото не е изискваща, а позволяваща; защото е игрова, а не дисциплинарна; защото е ценна, а не оценяваща. Днешните ученици не трябва да бъдат учени, че има множественост на ценностите редове, защото за тях това е всекидневна очевидност. Те са хора с естествени права да бъдат личности и степената, в която училището не им предоставя тази възможност, е степената, в която те формират убеденост в несправедливостта на училищния ред и, следователно, оправданост в неговото елиминиране. Те не искат да учат, защото искат “да бъдат”, а учебният процес не им дава тази възможност за себеизява. Начинът на обучение не допуска, че търсенето, намирането и осмислянето на информацията могат да бъдат скрити като подстъпи към себеизявата. Докато училището не допуска “живеенето в час”, то животът, а не учениците, ще бойкотира училището.

- **промененият статут на родителството**

Същото важи и за родителите по отношение на фундаменталната ценностна трансформация. Самият статут на родителството днес е съвършено различен от онзи преди 20 и повече години. Днешните родители са всъщност три различни групи: а) загубили (или формално поддържащи) връзка с децата си, но без очакване за дългосрочна житейска стратегия (било защото собственият им житейски успех е заобиколил образованието, било защото нищета на живота им изключва хоризонти, че даже и контакт с децата); б) поддържащи връзка с децата си, но в тяхната справедлива война с училището; в) поддържащи и връзка с децата, и дългосрочна образователна стратегия – но като правило с цената на инвестиции в паралелната, сива образователна система. Тук по същество виждаме, че училището не дава основание на родителите да бъдат негови партньори в интерес на децата им.

- **учителите - кадровият подбор и предпоставки за мотивация**

Големият проблем на училищното образование, както отбелязва сполучливо един експерт, е, че то е “98 процента дело на учителите”. Тук обаче следва да бъдем реалисти – учителите са човешки типаж, а освен това и хора, подвластни на конкретна мотивация. В страни като САЩ, например, където приемът за висше образование позволява пряка сравнимост на образователните възможности на кандидат-студентите, е добре известно, че кандидатстващите за кариера в образователна сфера, са отчетливо по-слаби като постижения. Спецификата на българската ситуация в случая е, казана с думите на декан на педагогически факултет, че “все по-малко са при нас кандидатите, които не се записват само, за да се прехвърлят в друга специалност”. Влошените условия на учителския труд и незначителните материални стимули през последните години драстично понижиха престижа на професията и нивото на преподавателските кадри.

Осъзнавайки това положение, досегашните мерки за справяне със ситуацията са ориентирани към бюрократизация на училищната дейност. Над учителския труд, обаче, централизираният външен контрол не може да е друг освен формалистичен.

Вменяването на чиновнически функции на немотивирания учител обаче няма връзка с качеството на образованието.

Абсурдът в позицията на съвременния български учител е в това, че той не получава нито инструменти, нито възможности да постига резултати, а същевременно е притискан да показва именно резултати.

- квалификация и преквалификация

Третият основен компонент на качеството на учителството, освен човешкият потенциал и мотивацията, е квалификацията. Сред експертите се констатира единодушие, че основен път за решително подобряване на резултатите от учителския труд е свършено друга система за квалификация и преквалификация. Акцентът не следва да е върху новостите в съдържанието или даже върху техниките на преподаването. Защото новото би следвало да е в новия дух на образователния процес, новите ценности и цели, новите методи, но не за обучение, а за личностно развитие, за групова изява, за демонстрация на социални компетентности. Вместо това обаче експертите констатираха разграждане на системата за квалификация и преквалификация.

В същото време институционалната среда не предполага наличието на такъв професионализъм и не насърчава рутинно, всекидневно неговото усъвършенстване.

- вътрешен мониторинг и система за поддържане на качеството

От гледна точка на последното казано по-горе, много съществено е, че сегашната училищна система, която е оставила постигането на образователни резултати като нещо сякаш “по подразбиране” изобщо пренебрегва значението на вътрешното наблюдение. От практиките на западните системи за поддържане и развитие на качеството се знае обаче, че външното оценяване (което няма как да не бъде веднъж на няколко години) на институционалната ефективност може да работи ефективно, ако се свърже с постоянно действащ вътрешен механизъм за наблюдение и оценка на резултатите на участниците в образователния процес. Отказът от наблюдение има една основна предпоставка – наблюдението изисква коментар на видяното ... съобразно някакъв стандарт. А въпреки голямото изобилие от ДООИ, няма държавен стандарт за качествен образователен процес. По простата причина, че националната образователна система няма ясни образователни ценности, цели, задачи и критерии за постижения. Доколкото има все някакви, те са от времето на СтРО, а доколкото има нови – те не са напуснали страниците на нормативните документи. Защото тези нормативни документи просто декларират новите ценности и принципи, но не предвиждат институционалните механизми за тяхна реализация

- институционален мониторинг и поддържане на качеството

В тази връзка изключително съществено значение придобиват наблюденията върху опитите да бъде въведено външно оценяване на знанията на учениците.

Масовата и мощна съпротива срещу това нововъведение не може да бъде подмината.

Интересът на ученици и родители е ясен: учениците много добре разбират какъв ще е резултатът от външния поглед върху техните знания, но протестират срещу това, че от тях се изискват знания и, още повече, способност за самостоятелно мислене – нещо, което не им се е случвало предходните години на обучение.

Родителите са още по-наясно, че за да покажат децата им възможности, те първо ще трябва да ги придобият скоропостижно – в паралелната образователна система срещу подобаващо заплащане.

Не бива да ни изненадва и съпротивата на учителите (и директорите), които не може да не разбират, че оценяването на учениците е всъщност оценяване на техните професионални постижения и най-вече – изваждане на показ на различията в тези постижения при усвояване на “образователния минимум”, както е по закон. Тази съпротива трябва да бъде разбрана в нейните основания. А те са всъщност само две:

- какви ще са последиците от установените чрез външното оценяване различия в резултатите от труда на учителите – по този въпрос няма яснота
- как да има резултат от качествено образование след като няма предпоставки за такова качество. Тук трябва да приемем абсолютната основателност на учителските притеснения. Не става дума само за това, че в досегашната учебна практика, въз основа на написаните учебници, които са възплъщение на ДОО, не се предполага учениците да привикнат на самостоятелно мислене, поставяне на въпроси, отстояване на мнения, ... даже разбиране на смисъл на непознат текст. Подобен резултат има за своя предпоставка не толкова нови учебници, колкото свършено нова институционална среда, нов начин на партньорство между ученик и учител.

- материални и институционални предпоставки за поддържане на качеството

Изискването за резултатност е напълно легитимно и оправдано по отношение на всяка една публична дейност, а още повече на образованието, от което зависи потенциала за развитие на цялото общество. Това изискване обаче не е адресирано към онези 98 процента на образователната система, а към другите два – онези, от които зависи възможността на учителя да постига резултати и да бъде реално мотивиран да ги постига: достойно заплащане; прозрачна връзка между постижения и възнаграждения; ясни правила за развитие в кариерата; материална и институционална среда, която да стимулира неговата изява. На първо място обаче – нов тип социализационна стратегия на българското училищно образование, която да не го противопоставя на ученика и да не превръща грижовния родител във враг.

- стимули за развитие на образованието и мобилизация на усилия

Основната съпротива срещу опитите за реформа не идват от някакъв универсален консерватизъм на училищните деятели или прословутата инертност на образователната система. Съпротивата идва не срещу реформата, а срещу административния начин, по който се очаква, че тя може да се реализира. Очаква се сякаш, че е достатъчно министерско разпореждане за диференцирано заплащане, за делегирани бюджети, за външно оценяване и всичко това ще сработи, макар че системата на училищното образование си остава същата. Дефектът на този подход е, че уж третира деятелите на образователния процес като субекти – вменявайки им задължението да постигнат други резултати. Но същевременно като не им предоставя нито сериозни стимули, а още повече не им предоставя необходимите инструменти – нормативни, финансови и институционални.

- училищната структура

Проблема с училищната структура не е просто в нейната неефективност или подчиненост на местни регионални, етнически и политически отношения. Коренът на проблема е в унификацията на образователната система въз основа на образователен идеал “наука за самата наука”. Оттук и решението на проблема с училищната мрежа е в нейната приоритетна диверсификация (и децентрализация) въз основа на новия социализационен проект като предварително условие за изчисления на нейната ефективност. Отказът от централизъм в управлението на училищното образование ще позволи свършено нова степен на локална интеграция на интереси и заинтересовани страни в училищното дело. Докато нормативната база просто позволява на директора да бъде феодал в училището, но беден, а и във враждебна среда, то не бива да очакваме който и да е нормален директор да се възрадва на “делегираните бюджети” и по-общо – на централизираната децентрализация.

- управление на образованието

Всичко казано по-горе може да се сведе до простия принцип – качеството на образованието пряко зависи от качеството на неговото управление. Основният проблем в управлението е неговото персонифициране и отсъствие на приемственост. Но тук е важна и обратната зависимост – при отсъствие на реформа просто няма по отношение на какво да има приемственост. Тъкмо изпадането на българското училищно образование в безвремие, оставайки непокътнато в духа и организационните си форми, е както причина за кризата, така и причината за провала на предприеманите промени. Опитите за управление на системата “отгоре” и “на парче” досега убедително доказват своята деструктивност.

- дискредитация на реформите и подозрителност към МОН като субект на промяна

Две десетилетия на експерименти в образователната сфера при недвусмислена тенденция за влошаване на ситуацията са достатъчни основания за публична дискредитация на самата идея за реформа. Прави впечатление обаче, че, според експертите, съпротивата не е срещу промяната на системата, а срещу начина, по който се провежда реформата:

- без ресурсно осигуряване
- без предварителна подготовка (нормативна база и обучение)
- без връзка с останалите елементи на образователната система

Към днешна дата хем думата реформа е крайно дискредитирана, хем все по самоочевидно става, че на образователната система ѝ е необходима именно реформа. Цялата тънкоост е да се схване, че МОН е интегрална част от тази система и, следователно, не може да се промени образователната система, без да се променят принципите на нейното управление. Неколцина експерти в прав текст формулират изискването първо да се работи по създаване на публична подкрепа за реформата, преди да тръгне нейната реализация.⁵

- официализиране на сивата паралелна образователна система

Смятаме за особено шокиращо, че свеждането на реформата в образованието до набор от отделни промени върви в паралел с официализирането на сивата част на образователната система. Изискването за деклариране на практиката за даване на частни уроци ще извади само част от тази практика на светло, без обръща внимание на очевидното:

- тази практика е основен източник на доходи за една съществена част от работещите в образователната система и че ако те напуснат, системата ще рухне окончателно.
- безрезултатността на официалната образователна система е единственото основание за паралелното съществуване на сива образователна система.

- корумпиране на образованието

Системата за частни уроци е само една от проявите форми на разложеността на образователната система, която за куртоазност наричаме корупция на образованието. Разложеността на образователната система е в нейната неспособност да произвежда образователни резултати. В това си качество тя става благодатна почва за реализация на множество частни, егоистично меркантилни интереси. Всяка публична дейност, в която няма резултат или няма стандарт за този резултат, от една страна, предполага

⁵ В тази връзка няма да е излишно да се припомни, че Проектът за модернизация на българското образование, подкрепен с решение на НС и стъпил върху заем и ноу-хау от Световната банка, предвиждаше 9 годишен период за осъществяване на тази модернизация. От тях първите 3 бяха предвидени изцяло и единствено за създаване на инфраструктурата, включваща публични партньорства, както и изграждане на институционален капацитет за провеждане на реформата, в това число и действия за придобиване на публична легитимност.

корупция, а от друга – няма инструменти за нейното ограничаване, извън техническите палиативни средства.

- медийната трактовка на училищното образование

Както става ясно, образованието у нас се нуждае от фундаментална реформа – от съдържанието и социализационната програма, през начините на обучение и организация на училищния живот, та до принципите на управление, включващи диверсификация на училищната мрежа и децентрализация. Всичко това е възможно само в режим на публичен диалог и публично партньорство със заинтересовани страни в учебния процес. Но това означава на първо място реална, а не просто правителствено декларирана, приоритетност на развитие на образованието. Това означава медийна политика на комуникиране на училищната проблематика като обществен приоритет. Проблемът сега не е, че медиите се сещат за образованието основно във връзка с честване на национални празници или по повод на зачестяващите скандали в училищната среда. Това е само симптом за проблема – отсъствието на онази политика на приобщаване на общественото мнение към каузата на реформата.

- обществена незаинтересованост

Тук е съществен въпросът до каква степен е налице обществена заинтересованост от оправяне на образованието? Този въпрос е свързан с друг – кой е заинтересован от качествено училищно образование и, още по-важно, как му се дава възможност да участва в решаването на въпросите на образованието. Докато законовата рамка у нас отрежда на родителите единствено ролята задължително да пратят децата си в училище, за да не бъдат глобени, както и да дават пари материална издръжка на иначе държавните училища, без възможност да влияят върху характера на образованието и да оценяват неговото качество, ще е илюзия да очакваме, че ще възникне обществена заинтересованост сред родителите. В същото време завършването на прехода в икономиката и политиката вече прави разпознаваеми новите обществени изисквания, спрямо които образователната система вече е анахронизъм. Организацията на частните работодатели вече започна настойчиво да формулира очаквания към системата на висшето образование и на научна дейност в страната. Вероятно е въпрос на време да чуем искания и по отношение на училищното образование.

3. Перспективи за излизане от кризата

Ключът към успеха на една социална промяна зависи на първо място от разпознаването на заинтересованите противници, на заинтересованите поддръжници (пък били те и само потенциални) на реформите и на специфичните предпоставки, които евентуално биха благоприятствали хода на реформите.

✓ Кой е против?

По този въпрос становищата на експертите се разпределят в два противоположни лагера: едните смятат, че отговорът е – по-скоро “никой”, а другите смятат, че – по-скоро “мнозина”. Нека видим спецификата на аргументите.

Първата позиция по същество обединява различни виждания

- както на тези, които смятат, че реформата е естествено-исторически процес и в случая с образователната реформа няма нищо специфично, отвъд нормалния дискомфорт, произтичащ от всяка промяна;
- така и на тези, които смятат, че няма как да се пречи на нещо, което практически не се случва, т.е. ако се промени системата в интерес на децата, на учителите и на управляващите системата, то кой би бил против;

- а така също и онези, които смятат, че опитите за реформи си пречат сами на себе си, а не че някои им се съпротивляват, т.е. опитите се провалят не поради съпротива, а поради груби грешки в провеждането им.

Втората позиция също съдържа някои важни разновидности. Като противници на реформите са разпознати различни участници в образователния процес:

- голяма част от учениците, без стратегия за образователна кариера, за които мотивът за “лекото изкарване” е водещ;
- известна част от учителството, която разбира, че е оставена на работа само, доколкото не са поставени критерии за успешно провеждано обучение;
- известна част от директорите, които при сегашната система нямат ресурс за провеждане на локална политика на подобряване на резултатите от работата в училище, но пък имат огромен простор за разпореждане с лична власт.
- както бе казано по-горе, неуправляемата система за образование изначално е предразположена да стане плячка на корпоративистки интереси – на първо място, на профсъюзите. Техният пряк интерес е учителството да остане недиференцирана маса в уязвено социално положение, която – тъкмо поради това – се нуждае от пряка и постоянна защита.⁶ Но и по цял свят профсъюзите не са двигател на социалните иновации, а са по-скоро инертна сила;
- много мощна съпротива се упражнява от политически среди, доколкото при отсъствието на образователната реформа от дневния ред на обществото, образователните институции са много благоприятна среда за прокарване на лични интереси;
- учителите, които са превърнали системата за частни уроци в бизнес с индустриални размери, са само флагман (твърде платежоспособен) в армадата на противниците на реформа – защото, ако образователната система е ефективна, техният бизнес, естествено, ще залезе или, най-малкото ще се свие;
- издателите на учебници, които на живот и смърт са свързани с каузата учебникът да продължи да бъде по същество център и ключов регулатор на целия образователен процес;
- университетските преподаватели, които като автори на учебници, естествено ще загубят ключов ресурс за оцеляване, ако системата се промени коренно. А именно тези университетски преподаватели са иначе титуляри на “експертност” по въпросите на училищното образование.

Приведеният списък няма претенции за изчерпателност. Той има за цел да покаже реалната диверсификация на множеството интереси, които са еднозначно свързани със съхраняване на статуквото. При тези предпоставки много основателен е въпросът, а има ли изобщо поддръжници на образователната реформа.

✓ Кой е носител на промяната?

Както бе отбелязано в самото начало, един от малкото пунктове на единомислие между експертите е по въпроса за възможността същностна промяна да бъде реализирана. По степен на приоритетност на първо място се класират учителите – но не тяхното мнозинство, а по-скоро онези будни и активни техни представители, които не искат и да помислят, че ще трябва до пенсия да работят при настоящите условия. Те виждат в промяната на начина на обучение и в промяната на училищната среда, от една страна, да намерят сред учениците все повече партньори, а от друга страна – да намерят

⁶ Както отбелязва един експерт, въпросът защо все същите хора ръководят профсъюзите след като през годините ситуацията, както твърдят учителите, се е влошавала, остава без смислен отговор.

възможности за личностно и професионално развитие, заради което и искат да бъдат учители.

На второ място, не е изненадващо, се оказват самите ученици. Редица експерти дават различни примери как дори децата в “най-проблемната възраст” могат да се запалят по проектната култура, по възможността да направят нещо смислено, да се излявят, да участват в живо общуване в час – не въпреки, а чрез изучаваната материя.

На трето място едва успяват да се “класират” родителите – по-скоро с аргумента, че няма родител, който да е против личностното развитие на детето му и против това детето му да се чувства добре в училище. По отношение на родителството обаче някои експерти настояват на необходимостта то да бъде обучавано целенасочено, не по-малко интензивно, отколкото учителството да бъде преквалифицирано.

Така стигаме до ключовия проблем на евентуалната подкрепа отвътре в образователната система – тя не може да бъде просто заварена. Тя трябва да бъде първо създадена, ресурсно и институционално осигурена, а чак след това и мобилизирана с нарочна политика.

Още по-неотложна обаче според експертите е необходимостта от целенасочена работа и провеждана систематично политика по отношение на подготовката на обществената среда за нейната мобилизация в подкрепа на реформата.

✓ **Какви са благоприятстващите предпоставки?**

Безпрецедентната в нашата близка история катастрофа на проекта “Модернизация на образованието” е достатъчно сериозно основание към предпоставките за успех за реформа да се отнасяме пределно сериозно, защото е ясно, че само ноу-хау, пари, даже и политическа воля не са достатъчни.

В тази връзка експертите, без да са оптимисти, виждат няколко ключови аргумента:

- рамката на императивите от нашето членство в ЕС, което означава изискване на динамичен и конкурентно-способен пазар, в това число – пазар на труда, а не на последно място и очакване на реални политики за създаване на икономика и общество, основани на знанието;

- изминатият път през десетилетията на прехода, които са създали вече стабилно функционираща икономика. Ръстът на последната, означава от една страна повече средства в бюджета, в това число – бюджета за образование, а от друга страна – търсене на реална квалификация, в това число – все по-висока квалификация;

- изминатият път и натрупан негативен опит от провала на образователните реформи.

При все това – ще подчертаем още веднъж, не благоприятните предпоставки са това, на което експертите разчитат. **Обратното, основен техен приоритет е преднамереното и последователно създаване на предпоставките за устойчива политика на промяна и развитие на образователната система в България.**

4. Изводи – кои от задачите предполагат промяна в нормативната база?

Ключов проблем на днешното състояние на българската образователна система е само един – липсата на последователно провеждана публична политика в сферата на образованието. Политика, която да е производна от обществен консенсус по целите, принципите и приоритетите на образователната система като създаваща личности, граждани и потенциал за обществено развитие. Политика, която поради своята публична легитимност ще може да бъде устойчива във времето, а следователно защитена от трусове при периодичните смени на изпълнителната власт като защитаваща пряко обществения интерес и затова прозрачна в начина си на действие и

получаваните резултати. Политика, която – поради горните предпоставки – би могла да бъде и отговорна към резултатността и ефективността на своята реализация.

Ключови принципи на тази публична образователна политика би следвало да бъдат:

- устойчивост на системата чрез динамичност на нейната вътрешна промяна, съобразно изискванията на средата;
- диверсификация и децентрализация;
- партньорство и институционализация (професионализация) на управлението;
- прозрачност и отговорност на всички равнища на взимане на решения и на провеждане на дейност.

Проблемът в настоящият момент е, че нормативната база не е създавала нито механизмите, нито институционалните възможности за провеждането на такава политика.

В. Анализ на нормативната база – ключов проблеми и приоритети на промяната

1. Същностни дефицити в нормативната рамка на средното образование

Макар да е създаден през 1991 г. и след това да е претърпял повече от дузина съществени поправки, Законът за народната просвета е абсолютно непригоден да служи за обща нормативна рамка на училищното образование. Именно многобройните поправки, правени през почти всяка година от неговото приложение, са най-недвусмисленото доказателство, че приложението му среща съпротивата на материята, която трябва да урежда. Принципният порок на тази нормативна основа на училищното образование е в явното противоречие между съдържанието и формата на националната образователна система: по съдържание тя би следвало да е въплъщение на тенденции към демократизация, за да е в унисон с общите процеси на промяна на българското общество, а по форма тя запазва непокътнат принципа на държавната свръх-централизация и свързаната с нея липса на механизъм за отговорност в управлението на образователната система.

Освен ЗНП друг основен за функционирането на образователната система закон е този за образователните степени, общообразователния минимум и учебния план. Самото обособяване на такъв закон, наред със ЗНП, е свидетелство, че в последния има съществен дефицит – има важни обществени отношения, които не са уредени в него и не позволяват на училищното образование да функционира ефективно. Вглеждайки се в ЗСОМУП обаче откриваме, че той от една страна преповтаря разпоредби на ЗНП, а от друга се впуска в детайлна регламентация на завършването чрез държавни изпити, което е само част от въвеждането на системата за външно оценяване в училищното образование. Създателите на този закон обаче е трябвало хем да запълнят ключовата празнина, оставена от ЗНП, хем да не променят духа на тайнственост и волунтаризъм при провеждане на образователна политика, заложен в ЗНП.

В резултат от анализа на нормативната база, уреждаща към момента функционирането на образователната система у нас, могат да се направят редица констатации относно същностни дефицити в нормативната рамка на средното образование:

- **Най-големият проблем на сегашната нормативна база е, че по същество тя просто регистрира съществуването на образователна система, но не създава инструмент за провеждане на образователна политика.** Законовата база за развитие на училищното образование би следвало да изведе в експлицитен вид елементите на системата, тяхната взаимна връзка и съподчиненост с оглед спецификата на решаваните задачи, които на свой ред произтичат от връзката с динамиката на обществените потребности и могат да бъдат решавани чрез взаимодействие с носителите на тези потребности. Образованието е публична услуга, която има специфично съдържание, своя логика и структура, които обаче са в принципа си динамични, а не статични⁷.
- Основен проблем на ЗНП е хаотичният начин, по който той урежда именно управлението на образованието. Нито министър, нито министерство, нито инспекторат, нито директор, нито учител са дефинирани от закона чрез социален *статут* – специфика на позицията чрез *спрегнатостта ѝ* с другите, чрез особените *функции*, които изискват компетентности, права и отговорности, очаквани резултати и механизми за санкциониране при решаването на специфични *задачи*. **Законът изисква от действията в образователната система да са единствено законосъобразни, а не да са обществено полезни,**

⁷ Колкото по-неефективно е едно национално образование, толкова по-обречено е то да се легитимира единствено чрез ореола на традициите, безотносително към тяхната приложимост в днешни условия.

не да повишават качеството на образованието, не да създават условия за развитие на младата личност.

- Законовата рамка не допуска участието на преките участници в образователния процес в механизмите за вземане на управленските решения и им оставят „възможността“ просто да приемат и да следват изработени и взети без тяхно участие решения.
- Нормативният хаос прави невъзможно управлението и функционирането на системата. В рамките на нормативните документи управлението по същество е сведено до изброяване на разпоредителствата (кой с какъв акт разкрива, закрива, назначава и уволнява), но не е предвиден механизъм, който да позволява управление в строгия смисъл на думата, т.е. вземане на решение, разпореждане с ресурси с оглед постигане на цели, контрол над ефективността и отговорността, механизми за санкциониране на последиците от взетите решения и предприетите действия.
- Законът не предвижда права и отговорности на ученика, които придават собствен смисъл на тази позиция в системата. Същото се отнася и за учителя, който се дефинира единствено чрез цензови ограничения. Да не говорим за родители, неправителствени институции.
- “Системата” е набор от равнища за разпореждане, а не връзка между **субекти на дейности, което формира и специфични принципи на финансиране на образованието**. И до сега въпреки плахите опити за преминаване към програмно бюджетирание, всъщност действат старите механизми, според които се финансират институции и разходни пера, а не изпълнението на цели и постигането на резултати при строг контрол от страна на всички заинтересовани субекти.
- Липсата на механизми, които да гарантират легитимността на взетите управленски решения затруднява провеждането на реформата, създава реални препятствия пред децентрализацията на системата и пред използването на съдържанието на образователния процес като управленски инструмент.
- Без наличие на информационна система, която да подава рутинно актуална информация за параметрите на образователната система с оглед решаване на определени задачи, системата се управлява хаотично и конюнктурно съобразно конкретни групови интереси. Подобна информационна система обаче е ненужна и дори вредна в условията на дискреционна власт тъкмо, защото знанието за реалните параметри на образователната ситуация би изключило или поне ограничило възможността за вземане на произволни решения.
- Липсва публичен контрол върху хода на образователните дейности и техните резултати. Сегашната образователна система гарантира монопол над контролните функции, запазен единствено за централните управленски структури, които сами не подлежат на контрол.
- Липсват механизъм, стимулиращ постигане на резултати на всяко едно от равнищата на системата, както възнаградителни, така и негативно санкциониращи.
- Не са заложили инструменти, които да генерират естествен динамизъм вътре в системата, за да може тя да отговаря своевременно, както на външните предизвикателства, така и на вътрешните напрежения, породени от естеството на образователната и социализационна дейност.
- В законовата рамка не са институционализирани механизми за развитие и иновации в системата – външно оценяване, диференцирано заплащане труда на учителите, делегирани бюджети и т.н.

- Напълно е negliжирана и изпусната от внимание връзка на училищното образование със системата за висше образование, която сякаш трябва да възниква от само себе си и то именно в защита на публичния интерес от високо качество на човешките ресурси.

2. Препоръки за промяна на нормативната рамка

Препоръки за приоритетна промяна на законовата рамка, които да направят образователната система управляема публична дейност:

- Диференциация на образованието с оглед постигане на конкретни образователни цели (съобразно многообразните пътища за житейска реализация на младите хора), което предполага диференцирани институционални рамки, които ги реализират.
- Наложително е на образователната система да се гледа като на управляем инструмент за решаване на конкретни обществени задачи. Това означава, че управлението на образованието е по същество провеждане на публична политика, дефинирана чрез нейните цели, избор на ресурси и средства за постигането им, специфични права и отговорности, специфични компетентности, но и регулативни механизми както за образователните дейности, така и за дейностите по управлението на образователната система на всяко от нейните равнища.
- В законовата рамка е необходимо да има регламентация на равнищата на взимане на решения, както и да е предвидена възможност да се носи отговорност за последствията от взетите решения. При провеждането на политика е необходимо изходната предпоставка да бъде, че се засягат множество интереси, а това означава, че при провеждането на образователна политика има много заинтересовани страни (stake-holders). Което на свой ред налага в рамките на закона да се предвидят механизми за партньорства, както и механизми за прозрачност на образователните дейности.
- Единственият начин за стабилизиране на образователната политика, отвъд партийно-политическите турбуленции, е ангажирането на обществеността със стратегията, програмите, приоритетите и конкретните действия за развитие и постигане на световна конкурентноспособност на българското образование. Това изисква институционален механизъм за реално съучастие на заинтересованите страни в реализацията на образователната политика – от етапа на нейното програмиране, през нейната текуща реализация и до отчитането на нейните резултати съобразно поставените цели.
- Необходимо е законът да предвижда права и задължения за всеки от субектите и ключовите участници в образователния процес - ученик, учител, директор, министър, а също родител, училищно настоятелство, гражданска организация и т.н.
- Особено наложително с оглед ефективното и резултатно-ориентирано управление на системата е изработването и функционирането на информационна система, която да подава рутинно актуална информация за параметрите на образователните ситуации с оглед решаване на определени задачи.
- Необходима е децентрализация на образователните дейности и тяхното управление, което означава систематично прокарване на принципа на субсидиарност в изграждането на националната система за образование въз основа на предпоставката, че ключовите елементи на системата са нейните субекти.

- Необходимо е законово да се регламентира процедура за производство на националния учебния план, включваща публично партньорство между заинтересованите страни в образователния процес, както и дефиниране на изискване за **пряка връзка между структура на учебния план и ценностите и социализационни принципи на училищното образование.**
- Особено важно е собствените характеристики на елементите на образователната система да се обосновават чрез тяхната обществено необходима функционалност, а не чрез тяхната държавна легитимност. Това предполага:
 - законовата регламентация да предвижда институционални предпоставки за пряко и систематично обвързване на целите, структурите и механизмите на образователната система с динамиката на обществените интереси;
 - създаване на устойчив механизъм за вътрешна гъвкавост на основните институции на образование, което може да се постигне чрез тяхното активно партньорство със заинтересованите страни в образователния процес;
 - институционалният дизайн на образователната система да гарантира отвореност на системата към иновации и решаване на възникващите в хода на работата задачи и проблеми, но също така отвореност и към постиженията на други страни в сферата на образованието.

Г. Анализ на резултатите от фокус групи с учители

Информацията, получена от фокус групите⁸, е изключително интересна в два аспекта. От една страна, *становищата на учителите са индикативни за позицията*, от която са направени и *която изразяват по специфичен начин*. В този смисъл разбирането на перспективата на учителите е вход към анализа на отношенията в образованието. Тези отношения се изразяват не само чрез казаното от учителите, но и в начина, по който го изразяват – в езика на учителите са утаени маркери за устройството на образователната и ролевите отношения в нея. От друга страна, учителите представляват *тематична диагностика на проблемната ситуация*, в качеството си на участници в нея. Всеки от двата аспекта трябва да бъде разгледан детайлно.

1. Проблемът, който изразяват учителските виждания

Образователната система се разглежда от учителите като кълбо от проблеми. Изреждането на тези проблеми обаче се мисли **основно като възможност за пречистващо “изповядване”**, да се **изкаже недоволство и в същото време то изразява невъзможност да се търси конструктивно решение**. Тази позиция е **симптом, че учителите са отстранени от взимането на практически решения**.

При отсъствието на ресурси за влияние, учители, които са иначе различни като опит и нагласи, разглеждат сходно проблемите от една *вътрешно-дисидентска позиция* – обсъждайки системата, те я съдят/изобличават. Макар реално да действат в образователната система, учителите нямат чувството, че принадлежат към нея. Защото нямат нито нормативни, нито институционални ресурси да участват във взимането на решения за своята всекидневна работа, а постоянно са обект на некоординирани властови намерения.

Позициите на учителите в масовия случай полепват по проблемите⁹, без да търсят връзките между тях в една по-широка интерпретативна рамка. Това обаче не е толкова дефект на гледната точка на един или друг учител, а е повече индикатор за разбърканата организационна структура на образованието. Изговарянето на отделни проблеми просто визуализира накъсаното всекидневие на учителите, ежедневните разнородни и разнокалибрени трудности, с които те следва да се справят според случая. Едва относително предвидима и динамично организирана образователна сфера ще позволи на учителите да проследяват връзките между фрагментите в ежедневната си работа.

Дефектите на училищния живот често се обясняват чрез всеобща обяснителна схема и *взаимно приписване на вина между участниците в сферата* – министерство, родители, ученици, учители, община, кмет. Това не е, както често се представя, израз на социална незрялост, а по-скоро базисен принцип на образователната система. В нея управлението често е сведено до персонални разпоредителства, до лична воля за едно или друго действие. В такава система, почиваща върху действия на отделни субекти, дефектите на системата на образованието действително се явяват като вини на действащите агенти. Като резултат обаче, системно структурни по естеството си проблеми се трансформират в, привиждат се като персонални или, по-често – групови.

⁸ Подробна информация от техническия доклад от фокус групите е представена в Приложение 3.

⁹ Наличието на проблеми само по себе си не е толкова обезпокоително, те са част от цялостното реструктуриране на образователните системи в глобален мащаб (виж раздел Б на настоящия доклад). Специфичното в българската ситуация е начинът, по който те се третират обичайно, включително и от учителите – или като отделни, или като ефект от системата, разбираана пределно абстрактно. Движението на махалото – от фрагментарните проблеми до всеобщата система – не предполага конструктивно търсене на конкретни взаимовръзки, съюзници и решения.

Общ момент в тези позиции е възпроизвеждането на изключващата дихотомия – “носещи” срещу “търсещи” отговорност. Тази опозиция е била нормална и ефективна през социализма, когато има относително хомогенна социална среда, общ културен фон и стабилни институции. Тогава е било възможно образованието да се регулира от един център, а от работата на администрацията и заетите в сферата да се очаква единствено да почива на законите. Сега ситуацията е много по-комплексна и генерира постоянни проблеми, които няма как да се решат от един център и статична администрация. Много рядко учителите насочват вниманието си към институционалния модел, в който са включени и който формира определен тип отношения, стимули, практики. Нормално е институционалният модел да остава скрит, след като всекидневно трябва да действат в непредвидима среда и да решават кризисни ситуации. И то разчитайки основно на личния си опит, а не на институционалните средства, които по-често не само не подпомагат, но и възпрепятстват дейността им. Самата институционална организация на училищното образование не позволява конструктивност на учителската позиция. Тази липса на субектност намира и множество други прояви:

- Като правило *се акцентира върху конфликтите* и формиране на *устойчиви разделителни линии*, особено след учителската стачка в края на 2007 година.
- От външната си позиция учителите мислят управлението не като *политики*, в които могат да участват всички заинтересовани страни, а като за *управление, което идва от център* – в резултат на централната роля на МОН, решението на всички проблеми *се очаква да дойде “отгоре”*.
- Рядко се търсят общи за заинтересованите страни въпроси, по които може да се сътрудничи. Има обаче изключения от тази относително споделена картина. С включването в процеса на обсъждане и взимане на решения по отношение на образователните правила и практики (основно чрез предложения за промяна на учебник или чрез обсъждане на програмата) определени учители започват да разглеждат образованието като сложен процес *и да отчитат своята роля в него*. Тъкмо този тип учители имат много по-нюансирано отношение към образованието. Те не разглеждат образованието отстранено през серията от дефекти и абсурди, а се чувстват ангажирани с неговите проблеми и решения. Далеч по-склонни са да разграничават различните управленски решения, като не ги отнасят априори към “общия кюп”.
- В масовия случай *няма прагматизирано “ние”*, основано на строго професионални критерии и конкретни цели. За образованието се говори през пределно *обща, идеализирани ценности*. Крайният израз на абстрактността на самата система беше изразен от справедливото изказването на един учител, че обсъждането на “критериите за качество” на образованието е “философски въпрос”. Изказването е индикатор, че няма публичен и професионален дебат по тази тема, който да отместа въпроса за качеството от търсене на идеала и го предефинира преди всичко във въпрос за връзката на образователния продукт с останалите социални сфери – не само трудовия пазар, но и моделите на социализация, форми на общуване и взаимодействие, житейски умения.
- Немалък дял учители с много любов говорят за това как мотивират учениците, какви системи за оценяване изработват, за да са атрактивни и да привлекат вниманието на децата. Учителите, обаче, мислят върху организацията на *условията*, в които попадат учениците, но не и върху тези, *които определят тяхната работа*.

Учителите често описват своята роля с категорията “мисия”. Илюзорно удобно е да видим тук само езиково клише или инерция от възрожденското минало. С тази езикова

фигура учителите фиксират факта, че *вършат работата си въпреки обстоятелствата, преодолявайки съпротивата на средата.*

Парадоксът е в това, че апостолската мисия на учителството би била възможна само ако то има специфичен ценностен ореол. А то няма даже заварена ценностна оправданост. Днешният учител, за разлика от своите исторически предшественици, сам трябва с делата си да си спечели авторитет и влияние сред учениците. *Но учителят обективно няма как да го направи в средата и условията, в които е поставен – без ресурси, притискан от неизпълними държавни стандарти и под бюрократичен надзор, без да му е оставен дори простор за индивидуалност в работата.* С други думи, от една страна, парадоксът е в това, че визията за апостолството на учителя е продукт тъкмо на причините, поради които той не може да бъде даже субект на своята дейност, камо ли мисионер, от когото единствено зависи всичко. От друга страна, именно в съвременните условия *учителят не може да се опре на признат, обществено престижен публичен ранг, подобно на времето, когато учителството е въплъщавало привилегироваността на знанието и монополния авторитет на институциите.* Накратко, *над съвременния учител тегне двойно бреме – той трябва да постига много повече резултати от историческите си предшественици, но с много по-ограничени институционални и ценностни ресурси.*

2. Проблемите, които изброяват учителите

Учителите разпознават ключовия проблем не в една или друга конкретна област или училищна дейност, а в **отсъствието на обществено дискутирани цели, спрямо които да се изгради и променя образователната система.**

Движещ принцип на промените в българското образование е случайността, която се персонализира в отделни управленски лица, често пъти със съмнения за защита на конкретни тясно групови интереси – на автори на учебници, на издателства, на синдикални лидери, на учители, на общински власти и т.н. Това е възможно защото няма относително общосподелени и изработени в консултативен порядък – с участието на максимално широк заинтересовани страни – цели на образованието у нас. А тъкмо целите оформят рамката, в която става възможно да се провеждат дългосрочни политики, относително независимо от политическите цикли и персоналните особености на управленските кадри. При тези предпоставки иницираните от МОН промени се разглеждат предимно като хаотично провеждани частични действия, които формално наподобяват опит за промяна, но не постигат значим резултат. Отсъствието на приемственост в промените е широко споделяна от учителите изобличителна теза.

Но дори и управленските действия да протичат координирано, за учителите те пак ще се явяват като отделни, защото не участват при дефиниране на “общите правила” – нито чрез действия, нито чрез изразяване на позиция. Съществуващите форми за отчитане на мнението нямат институционални последствия – учителите изказват своите проблеми и предложения, без от това да произтича определена политика. Дискусионните форуми (комисии, срещи, обсъждания) се провеждат предимно инцидентно, а не като устойчив процес с предвидим регулярен график и проследим резултат. Няма организационен механизъм, който да гарантира, че решенията, които са получили широка подкрепа от ангажираните групи в резултат на дискусиата, ще се интегрират в регулацията на образованието.

Въпреки че Националната програма идентифицира сравнително коректно образователните цели, тя възпроизвежда същия изходен проблем, доколкото не е резултат от публично партньорство на заинтересованите групи в образованието. Програмата е ориентирана предимно към укрепване на “външната легитимност” на образованието, която се дискредитира през последните години, когато динамизацията

на трудовия пазар и поставянето на страната в европейска перспектива разкриват все по-фрапантните дефицити на образователната система. Проблемът е, че програмата не изгражда механизми за укрепване на “вътрешната легитимност” на образованието. Вътрешната легитимност е свързана със способността на образователната система да постигне обща споделеност на целите, принципите и задачите още чрез начина на взимане на решения (а не чрез евентуалните резултати, които тези решения биха породили). Дефицитът в програмата е разбираем, доколкото в нормативната база няма разписани механизми за публично партньорство, които да генерират легитимност на решенията и съдействие на ангажираните страни в провеждането на публичните политики. Поради това целите в програмата са само изказани, без да са разписани като надстрояващи се една над друга задачи във времето. Липсват и дефинирани отговорности на изпълнителите. Не е казано също как точно ще се постигне целта, по какъв начин ще бъдат реализирани дейностите, как ще се извършва координацията. Тези дефицити не са технически, а отразяват логиката на сегашния централизиран модел на управление.

- **Разграждане на институциите – ефект от централизирания подход**

Фундаментален проблем на образователната система не е само централизираният подход, но и страничните ефекти, които произвежда. Вследствие на дългогодишното прилагане на този централизиран управленски подход центърът до такава степен се е обособил и откъснал от онова, което управлява, че според повечето учители системата не допуска, че в основата ѝ стоят живи хора. Това пределно формализиране, без отчитане на възможните реални ситуации, принуждава учители, ученици и родители да заобикалят правилата, „да търсят вратички“, за да решат даден проблем и... взаимно да се убеждават, че така е редно да се действа по принцип. Този начин на работа има далеч отиващи институционални последици. Защото със заобикалянето на неработещите правила се отнемат правомощията на публичните правила въобще.

- **Унифициран образователен модел**

Следствие от централизирания подход е унифицираният модел, който не отчита фрагментаризацията на системата, протекла през последните години. Образованието придобива множество различни функции, макар и неписани. Други са се трансформирали, но нормативната рамка и начинът на управление не регулира тези промени. Учител в езикова гимназия има за цел да формира *комуникативни компетентности*, докато друг тип учители решават проблеми от радикално друго естество – те полагат усилия за справяне с пред-образователни проблеми, свързани с хигиенни навици, “събирането на учениците от домовете”, комуникиране в мултиезикова среда и най-вече мотивиране на ученици, всекидневието на които не предполага образованието като ценност.

Разминаването на всеобщия подход на “всеобщото задължително образование” с конкретните образователни ситуации произвежда серийни конфликти и проблеми. Учителите самостоятелно и без нужните институционални ресурси следва да се справят с тези структурни различия, съществуващи латентно под формалната цялост на образователната система.

Предишното образование е съществувало в условията на системно общество с относително сходен социален опит, масови модели на поведение и светореагиране, социална държава, която обгрижва декласирани групи, и дисциплиниращ апарат, който минимизира отклоненията от социалните норми. Този пакет от институционални и социални предпоставки не е наличен в момента. В самата образователна система има

несъизмерими социо-културни анклави, а действащата регулация третира тези анклави чрез един всеобщ подход.

Но практически сегашната система реално диференцира и декласира - както в рамките на обучението, така и на неговия изход. Симптом за това са както отпадащите, така и демотивиранияте ученици, които не виждат смисъл в “образование без фокус” и не могат да отговорят на завишените общи държавни изисквания. Основният дял от учителите откриват решението в премахване на уравниловката, която мнимо поставя децата в “равен шанс”, и извеждане на светло на протичащите процеси – чрез регламентирано диференциране на образованието съобразно целите и мотивацията, способностите и възможностите на различните типове деца и социална среда.

Диференциацията на средното образование е чувствителна тема, не само в България. Защото диференциацията може да влезе в конфликт с основна ценност на образованието – да бъде инструмент за социална мобилност, основана на лични заслуги. Както показва световният опит в образователните реформи, при диференциация съществува опасност за възпроизводство на социални неравенства и ограничаване на възможностите за индивидуална социална мобилност. Затова важна предпоставка за успешна политика на диференциация е изграждане на гъвкава система, която позволява децата да променят своите цели и стратегии в хода на образователния процес, за да не се увековечи отделен етап от тяхното развитие.

● **Технологизацията на учителската професия**

Регулацията на дейността на учителите отчита формални показатели, съобразени с общи нормативи, без да взема предвид реалните фактори в различни типове училища. Вакуумът между норма и практика се компенсира от самите учители, а това преекспонира субективния фактор. Всичко това може би нямаше да е проблем, ако системата рекрутира отговорни и мотивирани професионалисти. Но предвид понижения престиж на професията и отсъстващата конкуренция, в образователната система са навлезли и “случайни хора” (по думите на един учител), изпаднали от трудовия пазар или с амбиции, които се изчерпват с минималното, но сигурно заплащане. За да решат този проблем, Министерството и инспекторатите въвеждат административен контрол, който технологизира работата на учителите. Надзорът и бюрократизацията над образователния процес са най-интензивни тъкмо в тези училища, които срещат проблеми да постигат образователни резултати и качество на обучението и се нуждаят от специфични политики за тяхното решение. В същото време не получават методическа подкрепа, а изненадващи проверки. Проблемът не е само в това, че учителите са изоставени индивидуално да се справят с проблемите, а паралелно на това са наблюдавани и контролирани. Проблемът е в типа регулацията, която не е по отношение на резултата, а на отделните дейности. При този подход учителите работят в стресова ситуация и са мотивирани да следват формалните правила, без самата институционална рамка да дава инструменти на учителите да постигат образователни успехи в специфична среда.

Административният контрол обаче не може да реши комплексните образователни проблеми с качеството. В най-добрия случай външният бюрократизиран контрол води до симулация на свършена дейност. А в същото време произвежда негативни ефекти – демотивира учителите, които си поставят съдържателни цели и работят реално с учениците.

Контролираните функции не само *не подготвят учителите за техните нови роли, но и стимулират учителите да прикриват проблемите или да ги решават непублично*, за да не бъдат те отнесени към директора или инспекторатите, осъществяващи административен надзор. В резултат проблемите не се дискутират, не се обсъждат в по-

широк обществен формат, а се потулват. Така дефектите на организацията на образователния процес се трансформират в скандали и конфликти между родители, инспектори, учители, директори, министерство.

- **Ролеве конфликти и дисбаланс между актьорите**

Конфликтите вторично се усилват от неизяснената *конфигурация от актьори в образователната система*. Отсъствието на баланс на правомощия и отговорности между включените е още по-опасно сега, когато се реструктурират ролите на родителите, учениците и учителите. Първо, родителите често трудно съвместяват семейните и професионалните роли, откъдето следва пониженото внимание към обучението на детето. Второ, образованието не изпълва света на децата, а се превръща в една от многото различни форми, наред с медиите, компютрите и игрите. Трето, при маргинализирането на образованието, особено в преходната ситуация в България, учителите не могат самостоятелно да формират у децата пиетет към обучението и са склонни да приписват проблема основно в абдикацията на родителите. Ролевите конфликти генерират противоречия, които блокират сътрудничеството и мотивират взаимното приписване на вина. В тази ситуация отсъствието на баланс между отговорностите на учители, родители и ученици създава системно проблеми в училищното образование.

Когато отсъства регулация на ролите на субектите, ангажирани в образователния процес като публична дейност, всичко зависи от конкретното училище, от кооперативността на директора, от разположението на учителите, от активността на членовете на съответното настоятелство – от евентуалното ориентиране на частните интереси в една обща посока. Поради подобна липса на разписани функции, въвеждането на родителските настоятелства или остава проформа, или създава предпоставки за конфликти.

Принципният въпрос обаче е друг. Доколко организацията на училището предполага включването на родителите в неговата регулация и то не като изкуствено пришит фрагмент или просто спонсор? Защото основна пречка за партньорство между училището като институция и родителите е липсата на социален живот на самото училище. Училището по подразбиране изключва „външните“ за учебния процес субекти. Доколкото училището се мисли като затворена институция (на експертно знание), дотолкова и родителите (като непряко ангажирани с учебния процес) нямат право на глас. От тази тясно професионална перспектива е очевидно, че родителите не мога да дискутират работата на учителите, защото “не са педагози”, защото “не разбират нищо от учебен процес и от методика на преподаването”. Всичко това поставя с императивност *необходимостта от връщане на публичния характер на образованието, формиране на доверие между включените в сферата и регламентиране на техните права, отговорности и взаимоотношения*.

- **Непривлекателност на учителската професия**

Комплексът от негативни фактори – фрагментарни и имитативни реформи, формализация на дейността, дезангажиране на част от родителите, занижена образователна мотивация на големи групи деца, наболели проблеми с ниското заплащане и ниския социален статус – превръщат учителската професия в нежелана и неатрактивна както за работещите в нея, така и за завършващите педагогика. Ако предишните години по-високите нива на безработица и сигурността на учителската професия задържа кадрите, то сега, при динамизацията на трудовия пазар и недостига на квалифицирани кадри, учителската професия загубва всякаква привлекателност.

Това се отнася особено за кадри с компетенции, които се търсят на пазара на труда – информатика и чуждоезиково обучение.

- **Променените роли на учителската професия и пониженият авторитет**

Описаните проблеми се сливат в един по-общ процес, който е особено болезнен за учителите – ниският авторитет на учителската професия. Според повечето учители авторитетът на съсловието се е понижил още повече по време на стачката в началото на учебната година. За да изграждат авторитет, учителите следва да формират нов тип компетенции, адекватните на новите социални условия, но това няма как да стане без цялостни политики в образованието. Забавянето на промените и тяхната некоординираност маргинализира ролята на учителите – старите похвати не работят, а нови не са изработени. Изключително неефективната система за квалификация е една от ключовите предпоставки за това положение. Учителите с основание протестират, че не бива преквалификацията да се води по учебници от 76 година – още повече, когато самите учители са завършили 96-та!

- **Квалификация на педагогическите кадри**

Квалификационната система е изключително важен компонент в промяната на образованието. Без ефективна система за квалификация иновациите в учебниците, учебните планове и съдържание, дори и да са изработени добре, рискуват да останат на “хартия”, без да влязат в класната стая. Тази перспектива е напълно реална, защото квалификацията на учителите се осъществява по архаични методи, основаващи се на остарели психологически и педагогически теории. А в условията на несъгласувани реформи тъкмо квалификацията е инструментът за отправяне на координирани послания към учителите и “обиране на луфта” между образователни изисквания, учебни планове и съдържание. Въпреки това квалификационните курсове се възпроизвеждат инерционно, често без да отчитат иновациите в програмите. Паралелно на това професионалната йерархия и система за квалификация не институционализира стимули за мотивиране на учителите за кариерно развитие. Отсъства връзка между квалификацията и кариерното развитие. В най-добрия случай квалификациите се явяват в отговор на формален разчет или имат социални функции – ползват се като имунизация срещу уволнение при евентуална оптимизация. Същевременно дори индивидуалните опити за промяна на методите на преподаване не са институционално подкрепени чрез институционални възможности за ефективна квалификация.

- **Критерии за качество на образователния резултат**

Преди няколко години дебатът върху образованието не отиваше отвъд опозицията “качествено е – не е качествено”, с което само се прикриваше реалният проблем – неадекватността на образованието към социалните тенденции. Дискусиите както сред учители, така и с родители, разкриха значително отместване от тази дихотомия. Все повече си пробива път тезата, че образованието не може да се разглежда само за себе си, а основно през неговата връзка с динамично променящия се социален живот. Учителите, както и родителите, споделят различни виждания с кои сфери следва да се обвърже образованието, но има консенсус, че абстрактната ученост, оставаща в рамките на класната стая, не дава социални резултати, а и не мотивира учениците. Като общо място от дискусиите се открие тезата, че образованието не е добре интегрирано към протичащите нови социални процеси. А тъкмо във връзката с новите форми на социален живот ще кристализират онези гъвкави умения и компетенции, които образованието следва да формира, за да е ценно за учениците.

Сегашната необвързаност на образованието с процесите, типовете взаимоотношения и формите на съвременна комуникация превръща обучението в неатрактивно за децата. Тя е въплътена в няколко негови характеристики: абстрактно, непрагматично, демотивиращо, претоварващо децата, репродуктивно. Проблемите са ситуирани както на ниво *учебно съдържание*, така и при структуриране на *учебния процес в класната стая*.

- Проблемът с *учебното съдържание* може да се проследи на няколко различни и взаимосвързани нива:
 - Включва се **огромен обем** съдържания, които се учат формално, без възможност за аналитично разглеждане, разкриване на детайли, дискутиране и самостоятелно интерпретиране на важни за децата теми. При малките деца големият обем също **предполага пренебрегване** през абстракции, без да са се запознали с конкретни примери, които да определят абстрактните принципи и да осмислят за детето учебния материал.
 - В програмата няма **ясни акценти, които да ориентират в общия смисъл на цялото**.
 - Прекалено **сложно** учебно съдържание, в резултат от което се изпуска от поглед базисната грамотност.
 - Учебното съдържание не предполага усвояване на **умения** и компетентности от децата, които те могат да използват **извън училище**.
 - Прекалено и излишно натоварени учебни планове и програми, които не предполагат **мислене** от страна на децата, а напротив – правят го невъзможно и го пречатстват.
 - Учебните програмите, особено по информационни технологии, са бързо **остаряващи** и неадекватни, а така също не са съобразени с интензивния опит, който децата имат с компютри извън училище. Но тъкмо в такава ситуация следва да се предостави на учителите правото гъвкаво да променят програмата, така че тя да отговаря както на съвременните технологични условия, така и на конкретния опит на децата.
 - Избираемите предмети привидно са инструмент образованието да отговори на интересите на учениците. В по-малките училища, чийто брой обаче не е малък, учениците нямат широки възможности да избират предмети, отговарящи на техните интереси, защото трудно се събират достатъчно деца за сформирани на паралелка. Вследствие на това децата се пренасочват към по-големи групи и **предметът придобива статут на задължителен, неизбираем** за немалък дял от учениците. Децата в случая са бройка. Водеща роля имат наредбата и административното запълване на паралелката, докато образователните интереси на учениците остават на заден план.
 - Неадекватно изготвени и препълнени с излишна информация учебници, написани на висок академичен стил, са традиционен фокус на протест от страна на учители и родители. Както стана дума в първия раздел на доклада, това не е слабост, допусната от един или друг автор или колектив. Това е системен ефект от социализационния модел на образователната система, в която високата наука се третира като предимство, а не като порок на образователното съдържание.

- **Структуриране на учебния процес в класната стая**

Големината на паралелките е другият голям проблем, свързан с качеството на образованието. Масов феномен е в определени училища класовете да достигат 30 деца и повече. Това не просто се отразява на натовареността на учителите, но влияе

отрицателно върху образованието. Защото в самия брой на децата вече е заложено, че няма да участват или практически да достигат заедно до определено знание, а единствено пасивно ще възпроизвеждат, независимо от методите, които ще се опита да приложи учителят. Този проблем е особено болезнен в такива дисциплини като чуждоезиковото образование, в което целта е комуникативната компетентност, а тя е практически невъзможна при толкова големи класове. Проблемът не е само в броя на децата, а и в пространствените принципи на образователния модел, въплътен в организацията на класната стая “тип автобус”. При него децата са ориентирани към централната позиция на учителя и не се предполага да обменят умения и знания.

В по-малки населени места, както и в периферни училища, този проблем не стои.

Там проблемът е обратен в числово изражение, но същият от гледна точка на качеството на учебните постижения – малките паралелки и неоптимизираната система. И двата случая са симптом за едно и също – дебалансирана образователна система, която не създава условия за пълноценна изява и обучение на учениците. В крайна сметка на национално ниво формално се “покрива нормативът”, но в дебалансирана система средните стойности единствено прикриват отклоненията, които са станали правило.

* * *

Във връзка с изпълнението на Националната програма за развитие на училищното образование през последните две години МОН инициира промени в три основни направления: въвеждане на национално външно оценяване, въвеждане на система за диференцирано заплащане на труда на учителите, разширяване на системата на делегирани бюджети. Доброто намерение едва ли може да срещне подозрения. Но реализацията му се превръща в негова противоположност според преобладаващите мнения на учителите.

Цялостната оценка за предприетите конкретни промени от МОН може да се обобщи така:

- Промените не се основават на ясна стратегия, която да отчита както спецификите на средата, така и очаквания резултат.
- Промените се въвеждат стихийно и некоординирано.
- Така осъществяваните промени причиняват на свой ред нови проблеми и конфликти в образователната сфера, т.е. от позициите на основния дял от учителите политиките не само не постигат конкретен резултат, но и оказват негативно влияние.
- В същото време функционирането на училищното образование е свързано с многообразие от проблеми, по отношение на които не се провеждат политики – неадекватно учебно съдържание, неадекватни контролни механизми, липса на система за реално повишаване на квалификацията, изключеност на основните заинтересовани страни от механизмите за управление и организация на системата – учители, ученици, родители, работодателски организации и т.н.

• **Национално външно оценяване**

Основният проблем с националното оценяване не е толкова в техническите параметри, колкото в това, че голяма част от учениците (а и от учителите) не виждат смисъл в неговото въвеждане. Една от предпоставките за това е комуникационната политика на МОН, която не познава спецификите на своя адресат и отправя послания, които не са отговор на въпросите, реално интересувачи участниците в учебния процес.

По традиция МОН оправдава своите действия чрез нормативни предпоставки, обществено благо или чужд опит. Този подход обаче не отчита интензивната индивидуализация, при която аргументите, свързани със законодателство и национален просперитет, нямат мобилизиращ ефект. Още повече - когато външното оценяване се представя като контролен механизъм на края на образованието, който може да се осмисли само, ако води към висше образование. Практически МОН не е комуникирало посланието, че националното оценяване се намира в края на обучението, но същинската му цел е да произведе *мотивация и заинтересованост от резултата сред учениците и учителите в самия образователен процес.*

Дадена политика ще бъде разбрана едва, когато бъде обвързана и комуникирана от гледна точка на индивидуалното биографично развитие, а не само от позициите на административна полезност или националната образователна система. Проблемът обаче не е само в комуникацията, но и в отсъстващата регламентация – външното оценяване се въвежда преди да са разработени предвидените от ЗНП конкретни ДОИ за оценяване.

В този информационен и нормативен вакуум е нормално смисълът да е неясен и за учителите. Много от тях **не знаят** къде ще се явяват децата, какъв материал ще се включва и други подобни. Най-голямата съпротива срещу националното оценяване идва оттам, че то **ще сравнява постиженията на тип училища и тип ученици, които са принципно различни. Страхът е от академичния максимализъм, който безпогрешно се разпознава като въплътен в ДОИ принцип.**

Тези опасения се допълват от още едно – че националното оценяване ще послужи като аргумент за атестация на качеството на образованието в дадено училище, без да се отчитат други фактори, които диференцират училищата и учениците. Така учителите в периферни училища, в училища без конкурсен прием, професионалните училища и други смятат, че по условие са поставени в неравностойно положение. Националното оценяване ще получи одобрение при условие, че въведе инструменти за отчитане не само на средното ниво на системата, но и на тренда на всеки един ученик, клас и училище, т.е. когато постиженията в дадено училище не се оценяват единствено спрямо други училища, но и спрямо предходни резултати на учениците от същото училище.

- **Диференцирано заплащане на учителския труд**

С диференцираното заплащане се очаква в образователната система да възникнат институционални стимули за учителите да подобряват резултатността на своята дейност. Стимулите действително са необходима предпоставка за постигане на реални промени в училищната стая, а не както досега – “реформи на хартия”. Начинът на въвеждане обаче произведе серия от недоразумения, които дискредитираха в определена степен начинанието. Както при повечето промени досега, **проблемът се корени както в действията на МОН, така и в това, че досега на учителите не е била делегирана отговорност по публично диференциране на образователни постижения, което в крайна сметка произвежда вътрешни конфликти в системата.**

По-важно е обаче друго. Дебатът за остойностяването на учителския труд все още се разглежда сред представители на учителството в идеологическата дилема дали е възможно или не изработването на *идеален стандарт*. Докато дебатът не се отмести оттук и учителите не бъдат въввлечени в ситуация на взимане на решения за характера на конкретни работещи критерии, каквито и критерии да се предложат “отгоре”, те няма да бъдат приети за легитимни.

Една от най-широко защитаваните тези сред учителите е, че те работят в радикално различна среда и най-вече – различията не са свързани с обучението, а много често с типа населено място, ценността на образованието за определени социални групи,

икономическо състояние на населеното място и други подобни фактори, които са определящи за образованието. *Върху тях учителите могат слабо да влияят, а в същото време тъкмо тези външни за образованието фактори ги поставят в “неравен старт”*. Изключително съществен е именно този общ корен на съпротивата както срещу външното оценяване, така и срещу диференцираното заплащане.

Проблемът обаче е още по-фундаментален. *Не може да се оценява качество на учителската работа при условие, че не са предварително и целенасочено създадени базисните условия, за да е изобщо възможно подобно изискване* – липсваща система за квалификация, лоша материална база, претоварени учебни програми, немалък дял безотговорни родители, които не оказват съдействие на учителите.

От общия характер на критериите следват множество обърквания, които най-малкото легитимират неодобрението на диференцираното заплащане. Тези обърквания са резултат от опита да се положат в една рамка образователни ситуации, които са принципно несравними.

Диференцираното заплащане предполага учители да участват в комисията при диференциация на заплащането. Но делегирането на отговорност не може да е еднократен акт. Когато нормативната рамка не предполага учителите да взаимодействат по този начин в обичайните си роли, нормално е инцидентното делегиране на отговорност да произведе непредвидими ситуации и личностни конфликти. В крайна сметка някои учители в по-малки училища, при които диференцирането е заплашвало отношенията в колектива, не са далеко от мисълта, че диференцираното заплащане има за цел преднамерено да разделя учителите. За да се справят с този проблем, те се връщат в “изходна позиция” - като решават да разделят ресурсите по равно. Така ресурсите от институционален механизъм за личностно професионално развитие се редуцират до ограничени покупателни средства.

● Система на делегирани бюджети

Въвеждането на делегираните бюджети все още е свързано повече с реторика, отколкото с реални права директорите да провеждат политики. Общо място е, че с въвеждането на делегираните бюджети не се е променило нищо спрямо преди. Основно – защото парите се отпускат за текущи разходи като отопление и заплати и няма поле за провеждане на училищна политика от страна на директора. В някои училища “политиката” на директора се свежда до рекрутиране на неквалифицирани кадри на срочни договори, които според наредбите получават с няколко десетки лева по-ниско заплащане. При постоянен бюджет единственият начин за спестяване на финансов ресурс е от учителски заплати. Да не говорим, че човек не може просто да се събуди една сутрин мениджър.

В училищата, които не са все още на делегиран бюджет, ситуацията е още по-парадоксална, защото критерий за мениджърски способности е наемането на учители с нисък клас, за да се разходват по-малко пари за заплати.

3. Препоръки

Можем да систематизираме следните препоръки за решаване на проблемите в очертаната рамка:

1. Включване на преките участници в образователния процес (ученици, учители, родители, директори, общински власти, РИО, НПО, бизнес организации) в процеса на взимане на решения и осъществяване на политиките – не само заради полезността на конкретни прагматични решения, но и заради легитимността на действията, произтичащи от тези решения.

2. Изработване на устойчива институционална рамка, която да осигурява приемственост и предвидимост на политиките в сферата, реализирани в средносрочен и дългосрочен план.
3. Стратегическата рамка следва да отчита не само **какво**, но и **как** (по какъв път – с какви мерки в каква съгласуваност през какви етапи) ще се реализира, т.е. фокусиране върху самия процес, който е ключово важен при реструктуриране на една социална сфера: времеви рамки, конкретни процедури при взимане на решения и разпределяне на отговорностите, критерии за постигнат резултат.
4. Целите на образование да са ориентирани към постигане както на външната (през обществото), така и на вътрешна (сред участниците) легитимност – чрез изграждане на механизми за интегриране на ангажираните групи в самия процес на дефиниране на връзката между целите и средствата и реализиране на политиките. Включването на преките участници в образованието е предусловие за реалното осъществяване на политиките, в противен случай те или остават на хартия, или се реализират проформа и с обратен ефект. Реструктуриране на сегашната вертикална структура (МОН - РИО - директори - учители - ученици) в хоризонтални отношения на “разширена отговорност”, в рамките на която относително автономни участници обсъждат и прилагат политики. Този модел на работа е значително по-мобилен от йерархичния модел. При последния се предполага единствено центърът да предприема действия, които не винаги са най-ефективни, доколкото не се познават конкретният проблем и среда. Не случайно моделът на “разширената отговорност” е въведен след 70-те години от страните в ЕС, тъй като подобрява ефективността и ефикасността на управлението на динамични процеси.
5. Промяна на нормативната рамка с цел разписване не само на организационните параметри на органите и тяхната субординация, но и начина на тяхното взаимодействие за постигане на целите. Сега законодателството урежда изграждането на статични структури, но няма разработени такива модели на координация, които да позволяват хоризонтални взаимодействия, съвременни действия за решаване на проблеми, мобилност при работата, съобразяване на конкретните подходи към особеностите на проблемните ситуации.
6. В Националната програма в частта за усъвършенстване на нормативната уредба като основна задача се поставя “Управление на системата не от хора, а от правила”. Тази задача е логична и неотложна от гледна точка на персонализирането на процесите в образованието, отсъствието на приемственост в действията, големите дискреционни правомощия на всяко от равнищата на управление и т.н. Въпросът е обаче в това какви правила. Бюрократичните системи функционират със статични правила и това е било ефективно, доколкото средата е била относително стабилна. В настоящия контекст обаче статичните правила няма как да се справят с регулацията на сложни динамични процеси и постоянно възникващи казуси. При регулация на диференцирани системи със сложни отношения между разнородни групи традиционният модел, почиващ на формални норми, не е ефикасен. Налага се изработване на динамична регулация, която дефинира гъвкаво компетенциите и залага критерии за оценка в постигането на публичен резултат, а не само в съответствието спрямо статична формална норма.
7. Постигането на обща рамка за приоритетите и начините на тяхното реализиране не означава общо (унифицирано) третиране на образователната система. Тъкмо обратно, означава специфични политики, които се извършват с оглед постигане на общата цел. Общата цел не винаги се постига, като се действа еднакво в

цялата система. Далеч по-ефективно е да се отчитат особеностите и различията по места. Част от проблема на досегашната нормативна и институционална организация е, че не отчита тези особености и свежда различните типове образования под общ знаменател. Задачата е да се разкрие и познава реалната картина в образованието и като резултат от това да се дефинират локални задачи, които да постигат “глобалните” цели. Това не отменя провеждането на единни политики (като националното оценяване, изграждане на граждански компетентности, икономическа ефективност и пр.), които ще покажат състоянието на системата, но предполага диференцирани политики, които да направят актуалните “анклави” в образователната система сравними.

8. Премахване на съществуващата уравниловка и гъвкаво диференциране на образованието съобразно целите и мотивацията на различните деца.
9. Диференцирана оценка на труда на учителите спрямо постигнатите цели и напредък, релевантни на обучаваните ученици.
10. Изработване на диференцирани критерии за оценка на учениците, които да отчитат конкретните цели на типа образование. Това не отменя общите цели на образованието, а предполага по-голяма тежест на онези критерии, които са най-важни за конкретното училище, а паралелно на това – фокусирани политики за решаване на онези проблеми, които възпрепятстват образователните цели.
 - Оптимизиране на учебната програма така, че ученето да не е еднопосочен процес, а да дава възможност за обратна връзка и отчитане на резултат.
 - Въвеждане на съдържателна структура в националния учебен план и ясни междупредметни връзки.
 - Въвеждане на повече време за упражнения, в които децата самостоятелно и творчески да разкриват детайлите и връзките между тях.
 - Инициране на обществен дебат за предефиниране на целите на образованието, неговите обществени функции и критериите за оценка на качеството на образованието.
 - Отваряне на образователната система към обществените процеси и включване на мрежа от актьори в ролята им на партньори в образователния процес. Това предполага образованието да не се редуцира единствено до вътрешно образователни функции, а да се разглежда в неговата широка социална роля и ресурс за младите хора да реализират своя потенциал.
 - Всяка конкретна образователна политика предполага специфични кампании, които да комуникират комплексните образователни проблеми и подложат на публичен дебат възможните политики, тяхната цел и очакван резултат. Целта на такива кампании несъмнено е да информират, но още повече – да мобилизират обществена подкрепа, а това означава акцент върху ползите и решенията на конкретни проблеми, които политиката дава. В досегашните си действия управлението на образованието е ангажирано по-скоро с *информирание*, отколкото с *комуникация*: докато първото съответства на командния подход, второто съответства на необходимостта от управление на образованието в променената ситуация и е начин да се осигури обществена подкрепа на взиманите решения.