

<https://doi.org/10.53656/ped2022-5.09>

Research Insights
Изследователски проникновения

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО КАТО ОТГОВОР НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА В ОБРАЗОВАТЕЛНИЯ СЕКТОР

Д-р **Офелия Кънева**
Агенция ОЗОН (България)

Резюме. Настоящата разработка е мотивирана от видимото изоставане на образователната система спрямо предизвикателствата на съвременното, както и от неизпълнението на образователните критерии за постигане на задължителната производствена, технологична, административна, икономическа, политическа и социокултурна подсистема (сектори на обществения живот), а също и към заинтересованите страни – общността, развитието на личността, семейството и т.н. Публично-частното партньорство (ПЧП) предоставя отговор, като начало, на един процес, в който се разгръщат управленски възможности, основани на по-голяма гъвкавост, повече инициативност, конкурентност, свобода в сътрудничеството между партньорите и заинтересованите страни. Настоящото изследване обвързва основните предизвикателства пред училищното образование с възможностите на ПЧП у нас.

Ключови думи: публично-частно партньорство; управление на образованието; публично-частно партньорство

Съвременното в образованието е изключително динамично и бързо променящо се – изисква качествени краткосрочни реакции, приложими незабавно, без в същото време да се губи основната линия и социална цел на образователната политика в дългосрочен план. Много често образователната политика се определя като държавна, защото държавата и нейните институции са основните актьори в процеса на изработване и управление на образователната политика в България. От друга страна, в съвременното общество, в процеса на изработване и контрол по прилагането на образователни политики участват и други действащи лица – неправителствени организации, политически партии, родителски асоциации, синдикати и прочее. В този смисъл, терминът „публична политика“ е по-адекватен по отношение на образованието (Tsokov 2015).

Ролята на образованието в обществено-политическия и икономическия живот на държавите е по-силна от всякога. Видимо е напрежението в обра-

зователните системи, с което се осветляват и редица проблеми, свързани с формулирането и прилагането на политики по отношение на училищното образование. Голяма част от проблемите произтичат от факта, че макрополитиките се разработват без достатъчно участие на партньори. Това рефлектира в лутане и търсене на нови алтернативи за обучение, нестабилна мотивация за учене и справяне с последиците от проблемите на бурното развитие на технологиите – стреса и агресията. Според Юлиан Петров вече не е достатъчно в процеса на планиране на образованието да се включват двете най-важни страни на образователния процес – учениците и учителите, защото изискваната от съвременното далновидност налага включване на силите, знанията и волята на цялото общество. Петров потвърждава необходимостта от активно партниране, за да могат да се отстояват права, да се разработват и развиват иновации, да се упражняват качествен мониторинг и контрол в училищното образование, като повтаря, че „обединяването на единомишленици... е един изключително важен и крайно необходим елемент от организацията и управлението на образованието“ (Petrov 2017).

По-обстояен преглед на серия от стратегически документи в сферата на образователната дейност води до извода, че една от основните цели, преследвани от Министерството на образованието и науката (МОН), е провеждането на решителни политики, насочени към драстично повишаване качеството на образованието, което постепенно да доведе до ликвидиране на неграмотността сред населението на България. Виден е стремежът към: 1) нов образователен подход за все по-осезаемото навлизане на иновации в образованието/обучението, предоставяно както в държавни образователни институции, така и с местно значение (общински училища); 2) сътрудничество, основано на принципите на диалог и срещане на противоположни интереси; 3) изграждане на съгласувана и адаптивна система на образование, която да обхваща ученето във всичките му степени (от предучилищно възпитание и подготовка до висше образование и учене на възрастни във всички негови аспекти); 4) активно включване на всички учащи във всички нива на образователната система, в т.ч. деца със специфични образователни потребности, професионалисти от непедagogически области и прочее.

По същество, тези цели могат да имат практическа реализация посредством усъвършенстване на механизма на разпределение на средствата, постъпващи от държавния бюджет, и/или чрез увеличаване на самия държавен бюджет в образователната сфера. Иновативно решение за набиране на допълнителен капитал е привличането на частни инвестиции от субекти, постъпващи извън настоящата позната система на финансиране. Косвен резултат на подобна частна инициатива биха били: 1) прехвърлянето на правомощия и налични ресурси от централните органи и институции към структури на социални партньори, неправителствени организации, вклю-

чително и към обединения на доставчици на обучение; 2) осигуряването на конкурентоспособност и възможност за оптимизиране на процесите; 3) запазване и най-вече подобряване на материалната база на образователните институции.

Издръжката на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците към този момент се осъществява изцяло с публични средства. Основно това са средства от държавния бюджет, прехвърлени целево към бюджетите на отделните общини за предучилищното и училищното образование, чийто основен елемент са единните разходни стандарти. Отскоро съществува и допълнителен инструмент за финансово стимулиране на образователни инициативи в лицето на структурните фондове на ЕС – отново изцяло публичен финансов ресурс.

Техническото обезпечаване на учебния процес, осигуряването на средства за въвеждане на електронно образователно съдържание и електронни платформи, нуждата от мотивирани и отлично подготвени (в теоретичен и практически план) кадри чрез инвестиции в развитието на ключови компетентности и квалификации са изведени на преден план като основни приоритети, които МОН трябва да преследва в най-близко бъдеще. Тук няма да се навлиза допълнително в анализ на разбирането за най-близко бъдеще на администрацията и нагласата на обществеността да получава социалните придобивки в реално време. Но е видимо разминаването в разбирането за срочност у страните, както се посочи и по-рано.

И все пак, т.нар. в съвременето ни „забързване на времето“ най-настойтелно изисква да се привличат липсващите ресурси за модернизация на образованието и премахване на недостига на средства, необходими за модернизацията. ПЧП позволява определяне на основните форми на взаимодействие на частните оператори, държавата и системата на образованието, така че да се намалява натоварването на бюджетите на всички нива, да се получават и обогатяват компетенции в обозрими срокове, да се постига актуално на забързването управление на процесите и следователно – баланс на интересите както в частния сектор, така и в обществен план. В този ред на мисли, следва да се осветли, че ПЧП е позната и добре утвърдена форма за България, в т.ч. в хуманитарната сфера. Тя се реализира активно в социалната сфера от 2004 г. насам, валидна за цялата територия на страната, за всички видове социални услуги – в т.ч. (и основно) тези, финансирани с публични средства, но и тези от частни финансови източници. Законодателят регламентира ПЧП чрез Закона за концесиите, като за специфичните случаи на хуманитарните нужди (социалната сфера) предоставя възможност и чрез специалния Закон за социалните услуги. Без да се навлиза по-дълбоко в правната рамка на ПЧП тук, е важно да се подчертае далновидността на българския законодател, включил релевантно училищното образование в

Закона за концесиите. И в допълнение, наред с така очертаните приоритети в сферата на образованието и науката, в Общите цели на Националната стратегия за развитие на концесиите в Република България 2018 – 2027 г. се включват: 1) подобряване на услуги от обществен интерес посредством задоволяването на обществени потребности; 2) ефективност и ефикасност при разходването на публични средства и тези от европейски структурни и инвестиционни фондове и програми; 3) икономическа ефективност при управлението на публична собственост; 4) засилване на партньорството между публичните органи и икономическите оператори (концесионерите) и като резултат – привличане на частни инвестиции в различни хуманитарни сфери на дейност.

Осигуряването на достъпност и качество на предучилищното и училищното образование е специфична цел с особен акцент в Стратегията предвид разбирането на качествено образование в съвременното – съобразено с потребностите на живота днес и обезпечено с модерна материално-техническа база, квалифицирани кадри и сигурен достъп до системата за всички. И тук е наблегнато на задължението на държавата като принципал на тези дейности да провежда политики и мерки за пълно обхващане на всички подлежащи на образование деца, за повишаване качеството на образованието и предотвратяване ранното отпадане на ученици от училище. Като предимства и възможности при концесиониране на услуги в системата на предучилищното и училищното образование са прокарани именно възможностите за: 1) въвеждане на иновации и специализирани обучения за повишаване на знанията и квалификацията на кадрите; 2) повишаване на достъпността до системата, както и вече споменатото обезпечаване на учебния процес със съвременни техника и способности. Желанието за привличане на частни инвестиции, доколкото публичните ресурси са ограничени, определя основна движеща сила за това услугите в сферата на образованието да попадат в обхвата на заложената в конкретния програмен период концесионна политика, която да се следва от държавната или общинската администрация като форма на ПЧП за изпълнение на секторни цели и приоритети.

Като цяло, налице е припокриване на целите и предвидените механизми за точното и пълното им изпълнение по различните програмни документи в секторните политики на образованието и науката и концесиите, за създаване на модернизирана образователна среда и подобряване на партньорството и координацията в областта. Това утвърждава наличието на политическа воля за ПЧП в училищното образование. Също така е основание да се направи изводът, че препятствията пред реализирането на ПЧП в училищното образование у нас са най-вече от оперативен характер.

Като предвестник на ПЧП в училищното образование в България, Йонка Първанова прави серия от проучвания и анализи на основните предиз-

викателства пред управлението на училищните финанси. В допитване до директори, учители и родители тя констатира, че за постигане на ефективно образователно ниво училището трябва да може да взема самостоятелни решения по отношение планирането и разходването на бюджета, т.е. да има висока степен на автономност в областта на финансовия мениджмънт. Първанова е вдъхновена от разработките на Милтън Фрийдман, който чрез училищата илюстрира своето базисно вярване, че нерегулираните от държавата пазарни сили на предлагане и търсене могат да се справят по-добре от регулираната правителствена политика за удовлетворяване нуждите на обществото. Разглеждайки образованието като специфичен вид „публично благо“, Фрийдман признава необходимостта от държавно финансиране и регулация на образованието, но залага на засилена възможност за рационален избор на потребителя на това благо на доставчик на образование. Чрез отчетливо разграничение между „държавно финансиране“ и „държавно доставяне“ на образованието като публично благо Фрийдман признава необходимостта от вливането на публични средства в образователната сфера, но залага на пазарните механизми при доставката на образователните услуги – конкуренцията и свободния избор (Purvanova 2015).

Като се вземе предвид процесът на децентрализация в образователната система, стартиран през първата декада на ХХІ век чрез въвеждането на прехвърляне на правомощия и финанси от централната към местната власт, се оформя и още едно предизвикателство пред училищното образование в България: осигуряването на оптимални възможности за участие на широк кръг заинтересовани лица във вземането на решения по различни въпроси, касаещи образованието, училището и тяхното управление в реално време чрез адекватни законови и административни механизми.

Стана ясно, че т.нар. „делегиран бюджет“ не е достатъчно условие за ефективно управление на едно училище. Въпреки че в Закона за училищното и предучилищното образование изрично е записано, че директорите на училища имат права на второстепенен разпоредител с бюджет, което пък по силата на Закона за публичните финанси дава право на оперативни промени в разходите на самия разпоредител, все пак първостепенен разпоредител със средствата е или министерството (на образованието, на културата), или общината (в зависимост от типа училище – държавно или общинско). Въпреки това трябва да бъде подчертана далновидността на законодателя в прилагането на икономически механизми в овладяването на предизвикателствата в образованието, защото със създаване на условия за конкуренция се повишават ефективността и постиженията на процесите и участниците в училищното образование. Макар да е необходимо да бъдат сериозно повдигнати въпроси именно за степента на осигурена конкурентност при наличието на монопол в училищното образование в България.

Стъпвайки на теорията за публичния (обществения) избор, която използва икономически методи за изучаване на политическите и социалните институции, и на поведението на индивидите в условия на предварително зададени социални правила, се описват няколко основни твърдения, имащи отношение към образованието, монопола, пазара и към поведението на субектите в образователния сектор, като цяло. В обобщен вид тези твърдения могат да бъдат сведени до следните презумпции: 1) свободата на избор на училище и отговорността му към родителите, които тя води след себе си, ще доближи училището до очакванията и нуждите на основните потребители на образователните услуги; 2) съчетанието от свободен избор и конкуренция в образователната система ще оптимизира нейната рентабилност и ще повиши ефективността ѝ, като същевременно ще подобри ефикасността по отношение получени резултати спрямо вложени ресурси. Наличието на конкуренция между училищата ще повиши тяхната ефективност и респективно постиженията на учениците, като цяло (Purvanova 2015).

Независимо от плюсовете и минусите на подобен тип организация и функциониране на образователната система основният аргумент за навлизането на пазарните механизми и най-вече на конкуренцията в нея е свързан с осигуряването на две основни цели: 1) доближаване на училищното образование до нагласите, очакванията и желанията на родители и ученици чрез свободен избор на училище; 2) засилване на пряката отговорност на училището за постигнатите резултати чрез обвързване на неговото финансиране със свободния избор, който ще бъде естествен резултат от предпочитането на по-качествено и по-адекватно на очакванията на родители и ученици образование (Purvanova 2015).

С поглед от противоположната страна е възможно да бъдат открити и редица предизвикателства пред училищното образование, които са обосновани именно чрез прилагането на икономическия подход. Така вместо решение автономността в разходването на средства може да се превърне в допълнителна тежест за управлението на училището или да подложи на съмнение цялостната посока на търсене и намиране на ефективност и добавена стойност от разходването на публични средства в лицето на повишеното качество на образованието. Подобни предизвикателства биха могли да бъдат например: А) снижаването на критериите и изискванията в провеждането на образователния процес; Б) незаслужено завишаване на оценките на учащите; В) компромиси във взаимоотношенията с родителите и учениците; Г) придаване на учащия функции на финансов облик, а не на детски или ученически такъв (т.е. без облик на личност); Д) създаване на порочни практики за изкуствено записване на неприсъстващи или приемане на повече ученици, отколкото условията в даденото училище биха могли да удовлетворят.

От своя страна, подобна посока на мислене най-вероятно би подчертала административната немощ на системата, занижените нива на контрол и неефективните системи за наблюдение на процесите в училищното образование.

Същевременно държавата признава в Националната стратегия за развитие на педагогическите кадри, че обезпечаването на образователните и квалификационните дейности, социалната и здравната сигурност на работещите в образователната система са сред основните проблеми в сферата. Затова залага стратегически мерки за осигуряване на междусекторно и институционално сътрудничество, интегриран подход при разработването и изпълнението на политиките и приоритетите за развитието на образователната система, както и механизъм за изпълнение, отчитане, контрол и мониторинг на резултатите от прилаганите политики, включващ всички отговорни институции и заинтересовани страни. Всичко това, изглежда, отразява основните идентифицирани препятствия и опасности, за които вече стана дума. За затвърждаване грижата за специалистите Стратегията дефинира още, че развитието на професионалните компетентности на педагогическите кадри се осъществява чрез продължаваща квалификация в три основни направления: 1) за придобиване на нови фундаментални знания и умения в конкретната област на преподаване; 2) при промени на съществуващите или въвеждане на нови държавни образователни изисквания; 3) за повишаване на методическата подготовка и усвояване на новости в преподаването.

Прави впечатление, че подкрепата по хоризонтала за личностната устойчивост на кадрите не е във фокуса на идентифицираните предизвикателства, нито в стратегическите мерки и механизми на Стратегията. Отличава се също така липсата на други показатели, търсещи и намиращи различни мотивационни фактори у професионалистите, свързани с взаимодействието с учениците, с колектива, с общността, в която професионалистът се развива. От мотивацията на учителите зависят техните постижения, а оттам – и резултатите в дейността на самите училища. Според Динко Господинов (и не само) познаването на факторите може да допринесе за създаването на ефикасни мотивационни политики на различните нива на управление – национално, регионално и училищно (Gospodinov 2018). Затова и може да бъде интересно да се задълбочи анализът на предизвикателствата в системата на училищното образование в посока подкрепата за личностната устойчивост не само на професионалистите, но и на останалите преки участници в училищния процес.

Според анализ на проведени супервизии на педагогически специалисти у нас супервизираните лица отличават като основни проблемни области: 1) взаимоотношения с родители (57%); 2) поддържане на стимулираща и подкрепяща среда (43,6%); 3) взаимоотношения с колеги (28%); (4) взаимно-

отношения с ръководството (19,2%); 5) конфликти между децата (17,7%); 6) агресията между дете и възрастен (14,6%). Като същевременно в 91,2% от случаите супервизираните търсят начини за справяне с проблемните ситуации самостоятелно, 4,9% търсят подкрепа от партньор или в 32,9% – решение извън училищната институция. Данните още показват, че 45,7% от супервизираните лица демонстрират тревожност и 40,2% търсят помощ за внасяне на яснота за поведението на участниците. Като основен повод за проблемите се посочват натрупаните емоции при 42,7% от случаите (Kaneva 2021). И ако се приеме, както позитивните психолози твърдят, че развитието се осмисля чрез конструкти като психично благополучие, щастие, позитивни отношения, креативност и автентичното присъствие на личността, като цяло (Stamatov 2015), то предвид и представените данни, още едно от предизвикателствата пред училищното образование е разширяването на възможностите за позитивното развитие на личността. Само по себе си, това предизвикателство може да бъде автономен процес за отделната личност, но разглеждано в комплексния подход на училищното образование (или поне в търсене на комплексен подход), следва да се подчертае необходимостта от търсене на интегрираност с различните видове способности и компетентности на всички въввлечени в училищното образование участници.

Укрепването на училищната система е от решаващо значение не само за възстановяване на изгубената вяра в системата, но и за прилагането на правото на образование. Участието на частния сектор под формата на ПЧП не трябва да се предвижда като алтернатива на държавното образование. Решението за публично-частно сътрудничество не трябва да се ръководи от икономически принципи, целите на ПЧП трябва да са ясни преди стартиране на договарянето с частни доставчици. Накратко, предизвикателствата в училищното образование – и в образователния сектор, като цяло, могат да бъдат обобщени така (без претенции за изчерпателност).

1. Водещата роля на държавата компрометира активното включване на останалите публични субекти в училищното образование.

2. Динамиката на съвременното изисква качествени краткосрочни реакции.

3. Макрополитиките в образованието се разработват без представителното участие на достатъчно заинтересовани лица.

4. Необходими са качествен мониторинг и ефективни системи за контрол.

5. Оскъдни са наличните ресурси дори и само поради факта, че са основно с публичен произход.

6. Занижена е мотивацията на професионалистите в педагогическия свят.

7. Нивата на конкуренция и съответно на конкурентоспособност са ниски.

8. Доближаването на училището до нагласите на общността не е опосредствано.

9. Възможностите за позитивното развитие на личността на всеки субект на училищното образование са стагнирани.

10. Пряката роля на училището за постигане на заложените в образованието социални и икономически цели не е засилена.

През 2009 г. изследователски екип на Световната банка създава списък с аргументи „за“ и „против“ ПЧП в училищното образование. В обобщение екипът на Световната банка синтезира, че съществуващите доказателства за ПЧП в училищното образование от цял свят показват, че е налице корелация между частните доставчици на образование и индикаторите за качество на образованието. Корелацията е положителна, което предполага, че частният сектор може да доставя висококачествени резултати на ниска стойност/цена. Именно поради това основанието за развитие на ПЧП в училищното образование е да се увеличи потенциалът за разширяване на справедлив достъп до образование и за подобряване на резултатите, особено за маргинализираните групи¹⁾.

Всичко това е резонно да бъде анализирано както на макрониво, така и в детайла на конкретната територия и обект, към който се предприемат системни действия. То идва да рече, че при инициране на ПЧП в училищното образование процедурата по подбор и условията на договаряне следва подробно да отчитат не само прилагането на икономическата логика, но и начина на измерване на постигнатите образователни и възпитателни резултати, удовлетворяването на спецификите на отделните ученици, отразяване на традициите и нагласите на местната общност, мотивацията на педагогическите специалисти, проследимост на сроковете в реално време, динамиката на нарастващите нужди и повишените обществени очаквания, както и приложение на образователните стандарти, вписващо се в стъпките на образователното развитие на националната и международната система (в подчертано глобалния прочит на съвремието).

В обществените училища трябва да съществуват механизми за достатъчно демократичност и интегрирана свобода на действието на пряко заинтересованите страни, така че да има адекватни преценки и реакции в реално време, влияещи на качеството на образованието за преподаващите и учащите, от което да следват приносите и ползите за системата въобще. Трябва да има активна и ефективна обратна връзка, чрез която системата се регулира и поддържа в равновесие със средата. Да има активно съчетаване на най-важните фактори – привличането на допълнителен финансов ресурс за модернизиране на образователния процес, за инвестиции в човешкия капитал – което е от решаващо значение за качеството на знанието и квалификацията на учениците, оптимизирането

на съвкупните разходи на държавата – чрез прилагането на по-рационален и ефективен мениджмънт, засилването на мотивацията на всички заинтересовани страни в процеса, нарастване на доверието – желанието за сътрудничество между тях, върху възпитанието и позитивното изграждане на личностите. И така се достига до убеждението за изключителната актуалност и безалтернативност към настоящия момент на модела на ПЧП в училищното образование у нас.

БЕЛЕЖКИ

1. http://www.ungei.org/resources/files/Role_Impact_PPP_Education.pdf

ЛИТЕРАТУРА

- ГОСПОДИНОВ, Д., 2018. Фактори за трудовата мотивация на учителите. *Педагогически новости*, 19 – 24.
- KANEVA, O., 2021. *Supervision in a Pedagogical Environment: Mission Possible*. Warsaw.
- ПЕТРОВ, ЮЛ., 2017. Училищното образование и социалното партньорство – предизвикателство на нашето време. *i-Продължаващо образование*.
- ПЪРВАНОВА, Й., 2015. Предизвикателства пред управлението на училищните финанси в условията на децентрализация и конкуренция. *Българско списание за образование*, (2), 54 – 70.
- СТАМАТОВ, Р., 2015. *Сборник статии на преподаватели от конференция на Педагогическия факултет*. Пловдив: Паисий Хилендарски.
- ЦОКОВ, Г., 2015. *Същност и основни характеристики на образователната политика. По-добри учители, по-качествено образование*. Пловдив: Паисий Хилендарски.

REFERENCES

- GOSPODINOV, D., 2018. Faktori za trudovata morivatcia na uchitelite. *Pedagogicheski novosti*, 19 – 24.
- KANEVA, O., 2021. *Supervision in a Pedagogical Environment: Mission Possible*. Warsaw.
- PETROV, IU., 2017. Uchilishtnoto obrazovanie i sotsialnoto partniorstvo-predizvikelstvo na nasheto vreme. *i-Produljavashto obrazovanie*.
- PURVANOVA, Y., 2015. Predizvikelstvata pred upravlenieto na uchilishtnite finansi v usloviyata na detsentralizatsia i konkurentsia. *Bulgarsko spisanie za obrazovanie*, (2), 54 – 70.

STAMATOV, R., 2015. *Sbornik statii na prepodavатели ot konferentsiya na Pedagogicheski fakultet*. Plovdiv: Paisii Hilendarski.

TSOKOV, G., 2015. *Sushtnost i osnovni harakteristiki na obrazovatelната politika. Po-dobri uchiteli, po-kachestveno obrazovanie*. Plovdiv: Paisii Hilendarski.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS ANSWER TO THE CHALLENGES IN THE EDUCATIONAL SECTOR

Abstract. This study is motivated by the visible lag of the educational system in relation to the challenges of modernity, as well as by the non-fulfillment of the educational criteria for achieving the obligatory production, technological, administrative, economical, political and socio-cultural subsystems (sectors of public life), as well as to all parties involved – community, personal development, family, etc. Public-private partnership (PPP) provides an answer as a to the beginning of a process in which management capabilities are developed, based on greater flexibility, more initiative, competitiveness, freedom of cooperation between partners and stakeholders. This work links the main challenges faced by the school education with the opportunities of PPP in our country.

Keywords: public-private partnership; educational management; public-private partnership

✉ **Dr. Ophelia Kaneva**

ORCID ID: 0000-0002-6318-4594

Agency OZON

Sofia, Bulgaria

E-mail: ophelia@agency-ozon.eu