

ПРАКТИКИ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В ХУМАНИТАРНАТА СФЕРА

д-р Офелия Иванова Кънева
преподавател в агенция ОЗОН

Резюме: Статията представя обзор на успешни практики от публично-частно партньорство (ПЧП) в училищното образование на макро ниво, илюстрирайки примери от САЩ, Колумби, Катар, Пакистан, Индия и други територии. По този начин представя натрупването на капацитет във всички географски точки на земята, отличавайки стремежа за търсене на положителна и измерима добавена стойност за прогреса на образователните дела и на общността, в която се реализират. Изложението прави опит за връзка със съществуващи практики на ПЧП в хуманитарната сфера в България и допуска, че ПЧП в училищното образование все още не е достатъчно анализирано, макар да оказва натиск над обстоятелствата в реално време така, че образователната система да функционира по-добре.

Ключови думи: публично-частно партньорство, училищно образование, ПЧП, управление на образованието

ВЪВЕДЕНИЕ

Обзорът на чуждестранните практики за публично-частно партньорство (ПЧП) в хуманитарната сфера като цяло е ценен с уроците, които може да предостави за приложението на ПЧП, дизайна на услугите и проектирането на нов опит. Частният сектор играе важна роля в предоставянето на училищно образование в много страни, в т.ч.

традиционно възприеманите като незаможни Пакистан, Индонезия, Индия и редица африкански държави.

Логиката, която стои зад изграждането на ПЧП се състои в това, че и общественият, и частният сектор имат свои уникални характеристики, от които произтичат предимства, свързани с определени аспекти на предоставянето на услуги или разработката на проекти. Най-успешни партньорски договорености са тези, които използват силните страни на публичния и частния сектор за изграждане на взаимно допълващи се отношения.

България не е изключение от добрите практики в хуманитарната сфера, макар в училищното образование все още да не се отличава със собствен принос към световната практика на ПЧП.

А: ЧУЖДЕСТРАННИ ПРАКТИКИ

Училищното образование генерира обществени ползи, които надхвърлят общите ползи за отделните деца. Обществените ползи включват по-голяма икономическа производителност, по-силна демокрация, по-малко асоциално поведение, както и справедливо разпределение на образователните възможности. Тези обществени ползи оправдават публичното финансиране на образованието и изискването всички деца да посещават училище. В светлината на обществените ползи от училищното обучение предизвикателството е да се разработят образователни системи, които са последователни и осигуряват подходящи услуги на всички деца в съответните географски райони по справедлив и икономически ефективен начин (Ladd, H., 2019).

В свой доклад за CfBT Education Trust, Норман ЛаРок прави преглед на различни национални системи за ПЧП в образователната сфера, опитвайки се да създаде класификация на партньорствата и практиките

(LaRocque, N., 2008). Той представя форма на ПЧП в образователния сектор, при която е на лице частно управление на държавни училища. При нея образователните органи пряко сключват договори с частни доставчици за експлоатация на държавни училища. Въпреки че тези училища се управляват частно, те остават публична собственост и се финансират публично. Разглеждат се серия от примери от Колумбия, Катар и САЩ, чрез които се представят училища, управлявани от различни компании (частни фирми; съседни училища с добра репутация за обслужване на ученици в общността; неправителствени организации, университети и други). При всички разгледани случаи, управляващите компании са юридически лица, способни да сключват договори, да разходват публични средства и да менажират персонала. Те също така имат законните правомощия да защитават своите интереси в съда срещу органа, който ги финансира. Договорите с тези управляващи компании съдържат основни изисквания, които обичайно се прилагат за частните училища, но също така очертават очакваните резултати от учениците, методите за оценка на тези резултати, целите на училището и учебната му програма, учебния план по държавен стандарт. Като част от договора, от управляващата компания обикновено се изисква да отговаря на конкретни показатели в области като посещаване на училище, представяне на ученици и участие на общността.

Частно управляваните училища в САЩ възникват в началото на 90^{те} години на XX век като т.нар. „contract“ и/или т.нар. „charter“ училища. В единия случай местните училищни съвети пряко сключват договори с управляваща компания за управление на обществено училище. При другия случай е на лице косвено договаряне, при което управляващата компания функционира или като собственик или като договорно лице на организация, която притежава училищните сметки. При всички случаи училищата остават

публична собственост и се финансират чрез публични средства; учениците не заплащат такси за посещението си в тези училища.

Според ЛаРок, ПЧП в училищното образование в САЩ се въвежда и прилага за управление на училища с ниска ефективност в даден училищен район. Според Сара Ноп чартърното училище получава държавно финансиране, но работи независимо от установената държавна училищна система, в която се намира - в смисъл, че работи в съответствие с основния принцип на автономия за отчетност, че е освободен от правилата, но отговорен за резултатите (Knorr, S., 2008).

Според Щатската Комисия по образование, чартърните училища са полу-автономни обществени училища, които получават публично финансиране. Те оперират по силата на писмен договор с щата, региона или общината (в зависимост от формата и пътя на конкретно публично финансиране). Този договор детайлизира как следва да бъде организирано и менажирано училището, какъв брой ученици следва да обхване и по какъв начин се измерват успехите. Много от договорите са изрично освободени от различни законови и подзаконови регламенти, засягащи други обществени училища, при условие, че продължават да спазват договореното в процеса на ПЧП, както и при условие, че следват мандата на щата и са подчинени на същите правила и разпоредби. Това идва да рече, че правната регулация обезпечава цялостния дух на договорните отношения, но осигурява постигнатата чрез конкретния договор гъвкавост в начина, по който се реализира процесът в училището.

В периода 1991 – 2015 г. само в Минесота, САЩ функционират 165 чартърни училища с над 41000 ученика, сред които са и училища за глухи деца, Монтесори училище и училища по изкуства (Zinsmeister, K., 2014). А към 2011 година чартърните училища в САЩ обхващат над два милиона

ученика в 5600 училища според Националния център за образователна статистика, който допълва, че повече от 400 000 ученика все още са в листите на чакащите да се включат в чартърните училища.

Чартърните училища стават особено значими в САЩ по време на опустошителните ураганни бури през 2005 и 2009 година; също така допринасят за провеждането на образователните реформи в не толкова успешните училища в страната; постигат значително ниво на удовлетвореност у родителското съсловие, както и висока посещаемост от учениците. В подчертаване на големия успех на ПЧП в училищното образование в САЩ, Ребека Клейн дори добавя, че към 2014 г. само пет училища в Ню Орлиънс (все още) не са чартърни (Klein, R., 2014). Подобни са данните и за Калифорния, Аризона, Северна Каролина и Мичиган. А като цяло за периода 1995 – 2008 г. Щатският Център за образователни реформи официално представя ръст на чартърните училища от 253 до 4147 в рамките на 13 учебни години (Таблица 1):

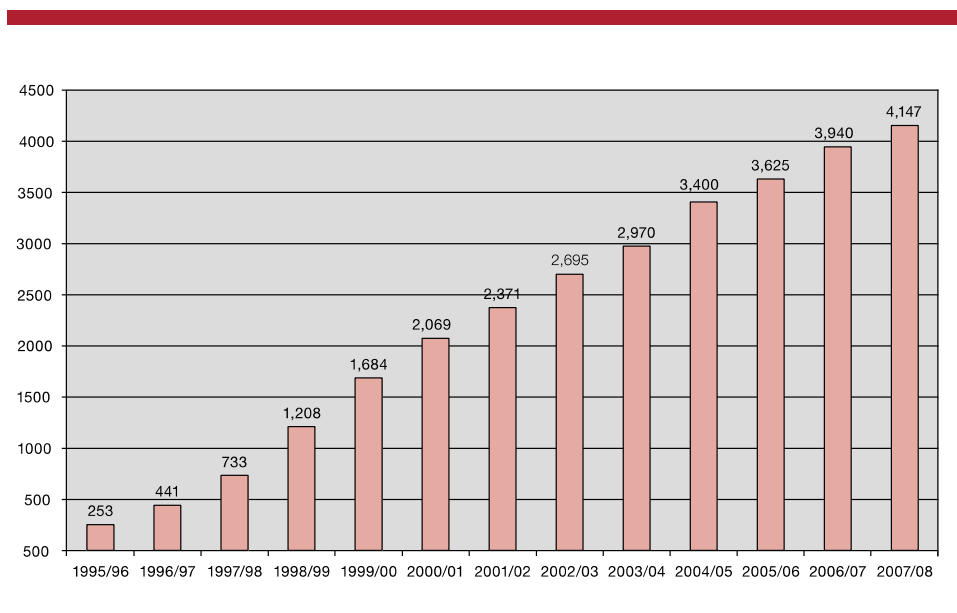


Таблица 1.

Важно е да се отбележи, че в по-голямата част от САЩ все още съществува дебат за възможността частни училища да бъдат трансформирани в чартърни. Количественото натрупване на фактите е в подкрепа на тезата да не се допуска частните училища да бъдат реорганизирани като чартърни. Част от дебата е повлиян от съществуващата данъчна система в САЩ, както и пазара на недвижими имоти и фондовия пазар, тъй като по-голяма част от сградите, в които се помещават училищата в САЩ обикновено са частна собственост. И макар училищата обикновено да функционират като организации с нестопанска цел, частните собственици на сградния фонд генерират интерес към инвеститори в недвижими имоти и бързо-ликвидни активи. А същевременно държавните и местните власти демонстрират ангажимента си към развитието на образователната система, в т.ч. и развитието на нови училища.

Като цяло може да се каже, че чартърните училища функционират като публични училища, които се управляват като частна организация. В този смисъл те се определят като публично-частни институции. Тяхното широко разпространение в различните щати през последните десет години се дължи на факта, че те се използват като макрополитика за разширяване достъпа до качествено образование и от демократи и от републиканци (Цоков, Г., 2011).

С осветляването на тези обстоятелства става ясно как държавата се възползва от типичната агресивност, гъвкавост и предприемчивост на частния оператор без да прави компромис с образователните стандарти, които следва да отстоява и гарантира, като същевременно задейства и серия от икономически стимули за принос в местните общности, с които да ангажира повече частни инициативи – включително такива, надскачащи

прекия обхват на образователния сектор (пазар на недвижими имоти, фондови транзакции и други).

Това от части обяснява и мащабното разрастване на чартърните училища. От своя страна, разрастването поставя основния проблем, че в повечето случаи чартърните училища подкопават съгласуваността и ефективността на държавните и местните училищни системи (Ladd, H., 2019), създавайки активна конкурентна среда. Но така се насърчава предприемачеството, повишава се ефективността, създава се по-голям избор за потребителите на образователните услуги и се спомага за понижаване на ресурсоемкостта и повишаване на качеството.

Според Майкъл Битц, чартърно училище в САЩ получава правомощия да работи по собствена програма след като е демонстрирало силни резултати, обикновено в рамките на три до пет години от откриването си. Упълномощителят (или правото да възлагат на частни организации управлението на училища) варира в различните щати. В някои случаи упълномощителят е на държавно ниво, в други на местно. Има случаи, при които упълномощителят е университет. В някои щати, като Ню Йорк и Индиана, множество организации имат правомощието да одобряват чартърни училища. Независимо кой оправомощава, училището трябва да демонстрира своята ефективност, включително чрез стандартизирани тестови резултати, в противен случай рискува да загуби правомощията си. През 1988 г. признаваният за откривател на концепцията за чартърните училища Рей Бъд (Ray Budde) оформя основните приоритети на чартърните програми:

1. Да се предостави на учителите отговорност и контрол върху обучението;

2. Да се създаде увереност, че учениците поемат отговорност за собственото си обучение и поведение и че придобиват нагласите и уменията за учене през целия живот (Bitz, M., 2016).

Така всъщност може да се направи пряка връзка на практическия, съчетан с гъвкав частен подход и инициатива чартърен практик с теоретичния базис на прогресивните иновации на Джон Дюи (и не само). На тази база може да се продължи да се разсъждава, че в системата на държавните/общинските училища не може да се открие достатъчно демократичност или 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 следват и приносите и ползите за системата въобще.

Конкуренцията, създадена между чартърните и публичните училища освен над преките ползи, също оказва влияние върху разходите за предоставяне на образование. Теоретично може да се очаква, че повишената конкуренция ще намали разходите за предоставяне на образование. В проучване на модели за оценка на ефективността на чартърните училища Евгения Тома и Рон Цимер използват данни от Тексас за четиригодишен период и изследват дали чартърните училища са ниско-бюджетни доставчици на обучение в сравнение с традиционните държавни училища и също така изследват абсолютната ефективност на всеки вид на обучение. Макар да откриват, че чартърните училища осигуряват обучение за единица разходи, които са по-ниски от традиционните държавни училища, те също така откриват, че чартърните училища са неефективни в абсолютен смисъл така, както и традиционните училища (Тома, Е., Zimmer, R., 2012).

В същата посока на мисли, Кристиан Бъргър и Робърт Бифулко обобщават, че:

1. Чартърните училища променят разходите и ефективността на предоставянето на образование в училищните сектори;
2. Увеличението на разходите за чартърни училища като цяло на държано ниво се дължи на увеличаването на дела на бедните ученици в традиционната общност;
3. Увеличенията на разходите са по-големи в краткосрочен план, отколкото увеличаването на ефективността, но в дългосрочен план повишаването на ефективността компенсира увеличението на разходите;
4. Чартърното училище повишава ефективността на предоставянето на образование. Ефектите са по-големи в дългосрочен план, отколкото в краткосрочен план (Buerger, C., Vifulco, R., 2019).

Като цяло може да се добави, че екипът зад чартърните училища – ръководителите на организацията, която се ангажира с едно такова училище – са социални реформатори, активисти и предприемачи, които възприемат чартърните училища като начин за промяна на обществото към по-добро. Техните ангажименти изискват широка подкрепа от общността и новаторски идеи за училищни структури и методи на обучение. Усилията им са базирани на значителен политически ум и овладяване на начини за финансиране, изграждане на партньорства в общността, както и изграждане на капацитет за по-голяма мрежа от чартърни училища – когато са насочени към външната среда. По отношение на вътрешната такава, те насърчават екстензивно професионално развитие за своите учители, като дори се ангажират в рамките на своите организационни компетенции да осигуряват професионално развитие на кадрите. Екипите зад чартърните училища са капацитета, на база който се прави опит да се овладее тенденцията на образователната стагнация, която е широко разпространена в американското образование от десетилетия (Bitz, M., 2016).

Пренасяйки вниманието към други територии, могат да се представят практики от ПЧП в училищното образование в Колумбия. В столицата Богота в края на XX век започва реализирането на програма за концесиониране на училища, в рамките на която управлението на някои държавни училища се прехвърля на частни училища с доказан опит в предоставянето на висококачествено образование. Първите концесионирани училища стартират дейността си през 2000 г., като до 2004 г. те наброяват 25, обхващащи над 26 000 ученици. Програмата залага концесиониране на над 50 градски училища, които да обхванат около 45 000 ученика с цел да преодолее много от традиционните проблеми, с които се сблъскват държавните училища, включително слабото ръководство, неспособността училищата да подбират собствен персонал, липсата на гъвкавост на работната ръка, липсата на оборудване и консумативи, бюрократичната тежест и политизирането на образователния сектор. Програмата предполага конкурсен процес за избор на управляваща организация за 15 години, като се предоставят новопостроени училища в бедни квартали на Богота, допускайки организацията да се ангажира и с повече от 1 учебно заведение. Като финансова обезпеченост на мярката, Програмата изплаща фиксирана сума на редовен ученик на годишна база, която е значително под средната цена на ученик, който посещава държавно училище при полудневен режим (LaRocque, N., 2008). Същевременно определената срочност на договора показва както дългосрочен ангажимент за подобряване на образованието, така и приемственост в предлагането. Условието на договора установяват ясни стандарти за спазване, в които се включват освен часове на обучение и редица социални придобивки като качество на храненето, едносменен режим и други. Доставчикът има пълна автономия по отношение на управлението на училището и се оценява спрямо постигнатите резултати.

Така концесионният договор се основава на изпълнението и неспазването на целите му води до анулирането му, когато резултатите от образованието не са на необходимото ниво (например стандартизираните резултати от тестове са ниски, степента на отпадане на учениците за две последователни години е нарастваща).

Колумбия подчертава още повече стремежа си за ПЧП в образователната сфера, като дори делегира инспекциите по образование на частни организации и финансира независими оценки за определяне изпълнението на академичните цели; макар Министерството на образованието също да извършва текущи прегледи на педагогическите стандарти и норми.

Любопитен обаче е фактът, че с промяната на политическото управление на столицата, Богота прекъсва разрастването на програмата. Въпреки това, Световната банка анализира данните от ПЧП в училищното образование в Колумбия и стига до заключението, че Програмата за концесиониране на училища води до значителни подобрения в управлението в кратки срокове. Подчертава се, че дори се намалява дела на бюджета, отделен за човешки ресурси, което освобождава средства за социални придобивки в училищата (в т.ч. хранене, закупуване на учебници и учебни материали); повишава се търсенето на такива училища сред местната общност и се подобрява нивото на удовлетвореност у преподавателите от осигурената автономност на училището (Rodriguez, A. and Novde, K., 2002). Много други страни в Латинска Америка също реализират с размах ПЧП в училищното образование, като предимно се насочват към икономически най-бедните си региони, където се стремят да осигурят максимално покритие на образователната система поне за началния курс на обучение. Често формите на реализация са смесени, макар и с превес на публичните

училища – т.е. практиката включва и училища, в които държавата не успява да обезпечи цялостния бюджет и се привличат средства чрез дарения (вкл. с помощта на католическата църква). Принципът на договаряне, обаче, е като представения от Колумбия – чрез концесиониране на управлението в гъвкав дългосрочен договор, осигуряващ автономност на управляващата организация при изпълнение на поставените от държавата образователни цели.

В Катар също интензивно се утвърждава ПЧП в училищното образование, макар тук принципът на договаряне да се различава по отношение на срочността. Програмата за независими училища на Катар стартира през 2004 г. като към 2008 г. работят 64 училища, а правителството обявява, че всички държавни училища ще станат независими (www.english.education.gov.qa). Независимите училища са финансирани от държавата и имат по-голяма оперативна автономия и гъвкавост от обикновените държавни училища. Те се ръководят от избрани от правителството оператори и се контролират от Висшия съвет за образование. Независимите училища могат да бъдат или новосъздадени, или преобразувани съществуващи училища на Министерството на образованието. Процедурата изисква представляващият управляващата организация да бъде и директор на училището. Финансирането от държавата се определя на база броя записани ученици, като се позволява да се събират такси за онези ученици, които не са включени в осигурената държавна субсидия към училището, но таксата не бива да надвишава размера на субсидията. Класовете не могат да надвишават повече от 25 деца. Училището автономно определя кадровата си политика и в тази връзка, когато едно училище се преобразува в независимо, учителите не запазват позициите си.

Договорът с управляващата организация е три годишен с право да бъде подновен за още три години, ако постигнатите образователни резултати са задоволителни за Висшия съвет за образование. Училищата се насърчават да прилагат политики за отворен прием, но могат и да избират ученици; имат право да реализират разумна печалба от дейността си. Управляващата организация се отчита и се оценява на годишна база.

В Пакистан мащабите на ПЧП в училищното образование са не по-малко амбициозни от тези в Катар. Освен вече представените практики за привличане на партньори за по-бедните и по-непопулярните територии в страната, ПЧП в Пакистан е развито и в няколко други направления на хуманитарния сектор:

1. Браншовите организации привличат частни оператори на специализирани училища, с помощта на които да се обхване както образованието на децата на служителите от бранша, така и да се затвърди укрепването на работния капацитет чрез подготвянето на специалисти. Например железопътната компания на Пакистан сключва договор с една организация за управление на 19 училища в страната през 2003 година, обхващащи близо 14 000 ученика. Железниците финансират заплатите на учителите през първите 3 години от договора, а организацията начислява ниски месечни такси на учениците от бранша, макар да има право да привлича и частни ученици срещу високи такси.

Фактът, че управляващата организация всъщност няма пряк контрол върху персонала, предвид договорката железопътната компания да осигурява назначенията на учителите и заплащането им, създава условия първоначално сключеният за 33 години договор да бъде прекратен на третата година. Макар всъщност това да не е единствения фактор, спъващ

устойчивостта на договора, изхождайки от ситуация на обезпечаване на училището само от такси.

2. Правителството привлича частни оператори, за да изгради комплексна грижа за децата, съчетавайки социална, здравна и образователна инфраструктура в рамките на 1 училищен обект с осигурена от частника комбинация на човешкия ресурс, който хармонизирано да покрива грижата за усъвършенстване, рехабилитация и образование в реално време. Около 100 000 ученика са обхванати в такива училищни центрове. Съгласно този модел, специален учител се назначава като вътрешен координатор във всяко училище, за да действа като ръководител и да следи работата на онези учители, чиито заплати са осигурени от правителството (правителството обезпечава заплатите на 2/3 от учителите във всеки център). Вътрешният координатор работи в тандем с директор, който се назначава от правителството, а те двамата се контролират на седмична база от външен координатор. Всички те биват контролирани и от академичен координатор, който се наема от управляващата организация. Координаторите имат ангажимента да осигуряват редовно посещение на учители и ученици, да наблюдават работата на правителствения и неправителствения персонал, да гарантират, че работата на учениците се проверява правилно и че тестовете се администрират и записват редовно. Управляващата организация няма пряк административен контрол върху онези учители, чиито заплати се финансират от правителството, нито получава друго допълнително финансиране за управлението на училището.

Начинът, по който обезпечава дейността си, се решава от самата управляваща организация.

3. Правителството сключва договор с неправителствена организация да развива качествено образование в подкрепа на селските райони, стартирайки

с 48 училища. Съгласно договора, целият оперативен бюджет за съответното училище се прехвърля към неправителствената организация, заедно с отговорността за поддръжката и властта над персонала. Правителството остава отговорно за капиталовите разходи и дейности. ПЧП се ръководи от меморандум за разбирателство, който по същество представлява договор за управление, в чиито клаузи са вписани целите за изпълнение и начинът на отчитане.

Целта на ПЧП е да се подобри качеството на образованието в началните училища, да се намали броят на отпадналите ученици и да се увеличи броят на записаните. От създаването си, програмата за развитие на образованието в селските райони надхвърля 2400 училища (www.cfbt.com). Този подход е приложен и в здравната система при разгръщането ѝ в селските райони на Пакистан.

В Индия правителството заявява готовност да постигне универсалност на образованието, но ограничителният фактор са финансовите ресурси на разположение. Това е основната причина през 2009 г. Индийското министерство за развитие на човешките ресурси да предложи ПЧП като алтернатива за подобряване на достъпа до качествено училищно образование, като същевременно се гарантира социална справедливост. Същевременно може да се изтъкне и друга причина - разрастването на ефективни частни училища в индийския образователен сектор и повишените родителски предпочитания към частните училища показват лошото представяне на държавните училища. Едновременно с това правителството оценява още няколко ключови момента – като повишаване на таксите за обучение, уязвимост на учителите поради краткотрайни работни места с по-ниски заплати, лоши инфраструктурни съоръжения; недостатъчно

ефективно използване на публичните ресурси, както и необходимостта от участие на родителите и общността в училищата (Kumari, J., 2016).

Договорите за ПЧП са новаторска идея на индийското правителство и тя е представена основно като иновация за използване на частни ресурси, повишаване на конкуренцията и ефективността в полза на училищното образование. Осъществимостта на ПЧП в индийския образователен сектор се проследява/залага като успешно чрез предоставянето на образователни услуги с участието на всички граждани, доставчици на услуги и правителствени институции в споделена отговорност. ПЧП е заложено в националната образователна политика с конкретни цели – 25 % от икономически по-слабите райони и групи ученици в неравностойно положение да бъде обхваната чрез форми на взаимодействие с частни образователни организации.

Най-често срещаният пример за ПЧП в тази област е държавната система за подпомагане на училищата в страната. Според Министерството на развитието на човешките ресурси през 1995–1996 г. процентният дял на подпомаганите училища спрямо общия брой училища е бил съответно 34 % за гимназиалните и 44,3 % за висшите, макар на начално и средно ниво да е 3,4 % (начални училища) и 10,1 % (средни училища). Инфраструктурата, обучението на учители и управлението на училищата са три ключови области, в които правителството разработва модел на ПЧП (Kumari, J., 2016).

С подкрепата от най-високо държавно ниво, частните организации изграждат стабилен капацитет значително бързо и в резултат образователни дейности са предприети и като част от програмите за корпоративна социална отговорност на големи корпорации. Основният подход е делегиране управлението на училището на частна организация, при което тя

поема отговорността за цялостното управление на училището, включително всички академични и административни процеси.

В международния обзор на ПЧП в училищното образование, реализиран от британския CfBT Education Trust, се прави класификация на ПЧП съгласно подхода на партньорството, като се привеждат и примери от различни държави. Тези от САЩ, Колумбия, Пакистан и Катар вече се представиха по-рано, но в класификацията на тръста са включени и примери от Йордания, Египет, Индия, Палестина, Канада, Нова Зеландия, Кот Д'Ивоар, Филипините, Испания, Уганда, Венецуела, Холандия, Великобритания, Австралия, Чехия, Унгария и други. Като цяло класификацията разделя видовете ПЧП по това дали са свързани с филантропски интерес на частни инвеститори; с инициативи за делегиране на управлението на външен оператор; със закупуване на образователни услуги от частни училища; с инициативи за надграждане на капацитет или с инициативи за изграждане на образователна инфраструктура.

По същество ПЧП в училищното образование по света варира съобразно държавното устройство като цяло и в зависимост от йерархизирането на образователната система (дали притежава регионална автономност или е силно централизирана) в различните държави. От това се определя и „пътят на парите“, както и съответният дял на обезпеченост от публични средства на отделната образователна инициатива, обект на ПЧП. Всички партньорства са базирани на проведен конкурс, чрез който се търсят най-добрите напасвания на възможности, способности, гъвкавост, визискателност в образователен аспект – от една страна, с налични ресурси и инфраструктура – от друга страна. С изключение на Катар, всяко ПЧП в училищното образование е дългосрочно.

Прави впечатление натрупването на капацитет във всички географски точки на земното кълбо по отношение на ПЧП в училищното образование, без значение от типа образователна система, която е възприета в отделния регион. Вижда се ясно стремежът на всички въввлечени страни в търсенето на положителна и измерима добавена стойност за прогреса както на образователните дела, така и на общността, в която се реализират. Видна е и експанзивността на тази практика, представена чрез данни от различните държави – ръстът на броя ПЧП в училищното образование е безусловен, с постоянен възходящ характер. Обстоятелство, което само по себе си утвърждава мъдростта, навременността и необходимостта от ПЧП в училищното образование.

И макар да се допуска вероятността темата за ПЧП да не намира достатъчно привърженици във всяка от представените (и не само) територии и образователни системи, или да се коментира, че опитът от частно участие в образованието е минимален и най-вече недостатъчно анализиран, ПЧП неизменно оказва натиск над обстоятелствата в реално време така, че образователната система да функционира по-добре.

Б: НАЦИОНАЛНИ ПРАКТИКИ

ПЧП в хуманитарната сфера не е новост за България. В социалната сфера то е успешна практика вече две декади. По данни на Агенцията за социално подпомагане (www.asp.government.bg) към първо полугодие на 2020 г. - 25 % от 1360^{те} услуги в общността в страната се управляват от частни организации на база проведени конкурси от местните власти по силата на Закона за социално подпомагане.

Значимо е участието на частните оператори не само за доброто управление на услугите, но и за разгръщането на мрежата от услуги на

територията на цялата страна. Основно предизвикателство пред системата за закрила в началото на Милениума е наследената от миналото институционална форма на грижи – модел, който няма друга алтернатива. За това и правителството стартира мащабна социална реформа, основана на серия от партньорства на държавно и местно ниво, с подкрепата както на Световна банка, така и на Европейската комисия. Например към 2003 г. все още не съществува нито един Център за обществена подкрепа (понастоящем съвременна форма на консултантска услуга, обхващаща широк спектър от потребности на деца и възрастни, свързани с адекватното социално включване на всеки потребител). По данни на Националния статистически институт (НСИ), през 2007 година вече има 3065 места (капацитет на обслужвани потребители средно месечно, обезпечен с държавно финансиране), а за 2008 г. те са 3518. По данни на Министерския съвет, през 2020 г. местата са 5880 (РМС 535 от 30 юли 2020 г.). Подобни са тенденциите и ако се проследи друга нова социална услуга – Център за работа с деца на улицата (съчетаваща възможност както за дневна грижа, така и за резидентна подкрепа). През 2003 година все още не съществува нито един такъв център, по данни на НСИ през 2007 г. местата в този вид услуга са 122, а през 2008 г. са 223. По данни на Министерския съвет, през 2020 г. местата са 419 (РМС 535 от 30 юли 2020 г.).

Първите социални услуги, управлявани от частни организации в България стартират своята дейност през 2005 година в Сливен, Шумен, Пловдив и Русе. Те са ангажирани със създаването и на иновативни услуги за общността, каквито до този момент не съществуват не само в страната, но и на Балканите въобще – това са услугите Център за обществена подкрепа, Център за работа с деца на улицата, Звено „Майка и бебе“, Звено „Спешен прием“, Приемна грижа и други. В усилията си да модернизира и

синхронизира системата за грижи в съответствие с европейските и световните стандарти, държавата предприема активно партньорство с частни организации, по-голяма част от които в началото са дъщерни представителства на чужди фондации или дружества. При един по-специфичен анализ на организациите-доставчици на социални услуги в страната и съответно тяхната самостоятелна динамика през годините най-вероятно ще стане ясно с категорични данни, че чуждестранните организации и дружества почти не присъстват в живота на социалните услуги в България през последните години, а броят на националните доставчици на социални услуги към 1 юли 2020 г. е над 2000 (www.asp.government.bg). Много от тези доставчици развиват самостоятелна частна социална дейност, без да участват в публично-частни договорки за предоставянето на социални услуги – още едно доказателство за капацитета на частния сектор в социалната сфера в България. Интересен би бил един бъдещ допълващ анализ за броя на работните места, които частния сектор в социалната сфера създава и обезпечава, както и броят и/или капацитетът на случаите, които успява да обхване извън държавната финансова подкрепа. Това би създавало условия за обзор на един квази-пазар в хуманитарната сфера, който сам по себе си ще концентрира значителни аналитични и организационни ползи за развитието на сектора по устойчив начин.

В един от своите практически наръчници за социални дейности, Националното сдружение на общините в Република България представя случай от Община Пловдив като добра практика за ПЧП: в края на 2010 г., когато започва процесът на деинституционализация на социалните услуги за деца в община Пловдив има общо 20 услуги, делегирани от държавата дейности, в т.ч. 6 специализирани институции и 13 услуги в общността. Към 2018 г. община Пловдив има общо 50 социални услуги държавно-делегирана

дейност и 12 услуги, финансирани от общинския бюджет, голяма част от които са традиционни за град Пловдив. Разрастването на броя на услугите налага търсенето на по-добри начини за управлението им, като от 2010 г. започва възлагане на социални услуги на външни доставчици (namrb.org).

Капацитетът, натрупан в частния сектор, реализиращ дейности в социалната сфера е устойчиво и целенасочено подкрепян от българската държава политически от 2001 г. (с изменението на Закона за социално подпомагане), а фактически от 2004 г. с първите договори за делегиране управлението на социални услуги в страната. В същото това време убедително липсва национална практика за ПЧП в образователната сфера. Не се откриват съществени данни за отдаване на концесии на услуги на предучилищното и училищното образование, както и на управлението на училища и/или детски градини.

В Националния концесионен регистър има данни за две общински концесии в Горна Малина, при които концедент е Общинският съвет на Горна Малина, а Кметът на населеното място го представлява. И при двете обект на концесиите са училищни сгради, посредством които са предлагани услуги по управление и поддържане на обекта (сградата), в обхвата на които е допустимо да бъдат допълнително включени и зелени и арт училища; детска занималня и детска градина; арт работилници (включващи изобразително изкуство, работа с глина и стъкло, музикални занимания); биологично земеделие; арт терапия за деца и родители; спортни занимания сред природата за деца, възрастни и бременни; здравословно отглеждане на зеленчуци, готвене и хранене; неформални и алтернативни форми на обучение; танцови работилници; терапевтични семинари; образователни семинари и тренинги на различни теми; училища за приключения за деца и младежи; семинари за личностно развитие на различни теми; семинари за

природосъобразен начин на живот; ранно чуждоезиково обучение; фирмено обучение; провеждане на летни езикови курсове; както и осъществяване на други съпътстващи търговски дейности, свързани с детското възпитание и обучение. По същество това е концесия за стопанисване на сграден фонд, а не ПЧП, свързано с училищно образование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Промените в глобалния социален, икономически и политически ред обуславят нуждата от алтернативни стратегии за осигуряване на техническата и социална инфраструктура и свързаните с нея услуги – не само в развиващите се, но и в развитите икономически страни. Силните тенденции към децентрализация на управлението, увеличаващата се роля на местното самоуправление и обществените организации, намаляването на обществените бюджети, съчетано с проблема за опазване на околната среда обуславят стремежа към алтернативни модели за развитие като ПЧП.

Опитът на другите страни показва, че ПЧП функционира най-добре при изразен политически ангажимент на държавата или на местната власт. Опитът и в България демонстрира, че при ясна политическа воля, ПЧП в хуманитарната сфера е не само възможно, но и успешно. То също така е мощен двигател на прогреса в предприетите реформи и допринася по безпрецедентен начин в развитието не само на качеството на услугите, но и на мрежата от услуги и съответно инфраструктурата.

България притежава не само добра практика в ПЧП, но и съвременна нормативна уредба. В тази връзка може да се предположи, че реализирането на ПЧП в училищното образование се препятства от оперативни фактори, като:

1. (неясно) Изразено обществено съгласие (или по-скоро не-анализирано състояние на общественото мнение);
2. Достатъчен капацитет на организации, които да изпълняват ролята на оператори на училищни услуги;
3. Достатъчна политическа воля, в т.ч. ясно формулирана секторна политика за ПЧП;
4. Страх от допускане на грешки и съответно желание всичко да се регламентира предварително със закон.

Тези оперативни фактори следва също да бъдат обект на анализ, в търсене на ясни опорни точки за устройване на ПЧП в училищното образование в България. Защото, както вече бе подчертано, с нарастването на приложимостта на ПЧП като цяло, се повишават и очакванията по отношение на ползите, които училищното образование може да получи чрез прилагане на съвременни и утвърдени в обществено-икономическото пространство управленски решения. А и защото активното глобализиране на отношенията повишава необходимостта от гражданско участие в процесите; засилва очакванията към училищното образование; фокусира възискателността към модернизиранието на училището, в т.ч. по отношение менажиране на свободното време, подкрепата по хоризонтала за професионалистите и гъвкавите образователни форми; изисква икономическия рационализъм, а не бюрократизъм или теоретизъм.

ПЧП е иновация не само за училищното образование, но и в глобален план за всички публични и икономически направления на съществуваща дейност. Обстоятелство, което отчасти оправдава т.нар. страх от допускане на грешки или от недостатъчно натрупана практика. Но същевременно с динамичността на своето случване в целия свят, особено в хуманитарната сфера, ПЧП самостоятелно утвърждава стойността на структурирания

диалог между заинтересованите страни с изразяването на ситуации на постоянен икономически и социален растеж. И логично, това рефлектира и в нарастващите очаквания на общността.

Международният опит с моделите на ПЧП в училищното образование признава съществуването на алтернативни възможности за осигуряване на качествено образование.

Логично е и наличните ресурси за образование да не са достатъчни, именно поради постоянно нарастващите очаквания и изисквания на икономическия свят и на обществеността. Защото точно училищното образование е онзи крайъгълен камък на социалния растеж, който формира личността, създава институционални, духовни и идеологични условия за изграждането на кадровия потенциал на обществото, възпитава гражданска позиция и отговорно отношение към държавата, ефективно използване на ресурсите и търсене на висока възвръщаемост както за отделния индивид, така и за обществото като цяло. По този начин се обяснява и обстоятелството, че от самото си създаване, фокусът на ПЧП е насочен с обхват към образователни дейности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Цоков, Г., 2011, Политики по отношение на училищното образование, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“
2. Bitz, M., 2016, The Charter School Experience Voices from the Field
3. Buerger, C., Bifulco, R., 2019, The Effect of Charter Schools on Districts' Student Composition, Costs, and Efficiency: The Case of New York State, Economics of Education Review

4. Klein, R., Huffington Post, 30 May 2014. http://www.huffingtonpost.com/2014/05/30/new-orleans-traditional-public-schools_n_5414372.html
5. Knopp, S. 2008, "[Charter schools and the attack on public education](#)". International Socialist Review (62). Retrieved 28 January 2011.
6. Kumari, J., 2016, Public-private partnerships in education: An analysis with special reference to Indian school education system, International Journal of Educational Development
7. Ladd, H., 2019, HOW CHARTER SCHOOLS THREATEN THE PUBLIC INTEREST, Journal of Policy Analysis and Management
8. LaRocque, N., Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review, 2008, CfBT Education Trust, www.cfbt.com
9. Rodriguez, A., Hovde, K., 2002, The Challenge of School Autonomy: Supporting Principals, LCSHD Paper Series No 77, Department of Human Development, The World Bank, Washington DC.
10. Toma, E., Zimmer, R., 2012, Two decades of charter schools: Expectations, reality, and the future, Economics of Education Review 31 (2012) 209–212, www.elsevier.com/locate/econedurev
11. Zinsmeister, K., 2014, "From Promising to Proven: The charter school boom ahead". Philanthropy Magazine
12. www.asp.government.bg
13. www.cfbt.com
14. www.english.education.gov.qa
15. namrb.org