

ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ПУБЛИЧНО- ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

д-р Офелия Иванова Кънева
преподавател в агенция ОЗОН

Резюме: Статията представя първи по рода си опит за осмисляне на ефективността и ефикасността на публично-частното партньорство (ПЧП) в училищното образование (и не само) от управленска гледна точка. По този начин създава нови възможности за усъвършенстване на мениджмънта, като фокусира вниманието и върху идентифицирането на силните страни в образователната система.

Чрез условни аналогии от социологията и позитивната психология, се въвеждат индикатори за измерване на ефективността и ефикасността на организационно ниво, които да отчитат влияние и ползи освен за училището и образователната система, и за педагогическия състав, за учениците и за местната общност.

Ключови думи: публично-частно партньорство, ПЧП, ефективност, ефикасност, управление на образованието, силни страни

ВЪВЕДЕНИЕ:

Доброто управление е необходимо изискване за всяка публична администрация – както на централно, така и на местно ниво. Докато на държавно ниво доброто управление има значението на основополагаща общностна политика, то на местно ниво е от фундаментално значение, защото е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги. Именно на местно ниво гражданите могат да усетят ясно

принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло, за постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората (Кресналийска, Г., Василев, В., 2018).

При липса на предпоставки за постигане на организационна ефективност и ефикасност в публичните институции следва занижена координация, ниски резултати на изпълнение, липса на пълномощия и отговорности, липса на инструменти и процедури за мониторинг и оценка, на ангажимент у участниците, както и на мотивация за принос към дейността на начинанието. Управлението на училищното образование не представлява изключение.

Всичко това осветлява необходимостта от нови възможности за усъвършенстване управлението на училищното образование, както и от подобряване на управленските практики в България. Такава възможност и практика е публично-частното партньорство.

А: ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА В СРАВНИТЕЛЕН ПЛАН

Усъвършенстването на управлението като цяло има пряка връзка с нарастващите претенции, динамиката на процесите, изискванията на реалния свят и потребностите на личностното усъвършенстване. Търсенето на възможности за подобряване на училищното образование е пряко свързано с рационализирането на управленски практики. Резонно е, в тази връзка, да се направи и допълнителна оценка на ефективността и ефикасността от приноса на управленската форма ПЧП в училищното

образование в сравнителен план с конвенционално съществуващата настояща форма на училищно управление.

Предпоставките за постигане на организационна ефективност и ефикасност могат да бъдат анализирани и проследявани чрез определянето на ясни критерии за изпълнение.

С оглед фокуса на настоящата разработка, за целите на търсенето на ефективност и ефикасност на ПЧП в училищното образование може да се прилага сравнителен метод спрямо конвенционалното (познато) училище, като се избират индикатори, които вече са оценени като значими от проведени през 2020 г. емпирични изследвания сред педагози, родители и представители на местната общност (Кънева, О, 2020). В тази връзка, за прегледност може да бъде приложено групиране на данните по политически и по икономически параметри; които от своя страна пък да са групирани спрямо ориентирането им към развитието на личността на ученика, на педагога, на образователната система и/или на местната общност. В табличен вид това групиране би могло да изглежда така (вж. Таблица 1):

Организация на индикаторите за измерване на ефективността и ефикасността на ПЧП в училищното образование	
Политически	Икономически
Ориентирани към развитието на личността на ученика	
Ориентирани към професионалното развитие на педагога	
Ориентирани към развитието на образователната система	
Ориентирани към развитието на местната общност	

Таблица 1.

Предложените индикатори представляват своеобразна макро-рамка на критериите за определяне на ефективност и ефикасност от ПЧП в училищното образование, които, прилагани в сравнителен план, допринасят за допълнителна дълбочинност и постигане на релевантност и устойчивост в оценката и съответно в резултатите от анализа на ПЧП. За нуждите на дълбочинността на анализа са необходими и редица микро елементи, които да изградят валидността и устойчивостта на оценката на ПЧП. За това може да бъде предложена палитра от мезо и микро индикатори в организация на вече класифицираните макро-индикатори (вж. Таблица 2):

Проследяван индикатор	Конвенционално училище	Училище в ПЧП
Политически		
Формиране на макрополитиките в образованието с участието на всички партньори		
Създаване на възможности за ускоряване на добрите постижения на всички заинтересовани страни в образованието		
Прехвърляне на правомощия и налични ресурси от централните органи и институции към структури на социални партньори, неправителствени организации, включително и към обединения на доставчици на обучение		

Изграждане на форми за справяне със стреса и агресията		
Привличане на ресурси за модернизация на образованието и премахване на недостига на ресурси, необходими за модернизацията		
Модернизиране на образователната среда и подобряване на партньорството и координацията		
Създаване на възможност за пълноценна инициатива на частния сектор		
Икономически		
Повишаване ефикасността на разходвания финансов ресурс в рамките на наличния бюджет		
Създаване възможности за ускоряване на сроковете за постигане на образователни резултати с учениците		
Съдействие за привличане на допълнителни ресурси от нови източници		
Запазване и подобряване на материалната база на образователната институция		
Създаване на условия за конкурентна среда		
Осигуряване на конкурентоспособ-		

ност и възможност за оптимизиране на процесите		
Засилване ролята на училището за постигане на заложените в образованието социални и икономически цели в унисон с хода на съвременното и стопанските му измерения		
Икономическа ефективност при управлението на публична собственост; в т.ч. засилване на партньорството между публичните органи и икономическите оператори, което води до частни инвестиции в различни социални сфери на дейност		
Самостоятелно изграждане на хипотеза за стопански интереси на училището		
Ориентирани към развитието на личността на ученика		
Фокусира усилия върху менажирването на свободното време на учениците и заниманията по интереси		
Включва система за подкрепа на емоционално развитие на учениците		
Повишава чувството за принадлежност на учениците към училището		
Активно включва всички учащи във		

всички нива на образователната система, в т.ч. деца със специфични потребности		
Търси интегрираност с различните видове способности и компетентности		
Ориентирани към професионалното развитие на педагога		
включва система на подкрепа на емоционално състояние и устойчивостта на педагогическите специалисти		
Въвежда иновации и специализирани обучения за повишаване на знанията и квалификациите на кадрите		
Търси интегрираност с различните видове способности и компетентности		
Обезпечава учебния процес със съвременни техника и способности за преподаване		
Ориентирани към развитието на образователната система		
дава възможност за подобряване иновативността и гъвкавостта на учебната програма		
повишава прозрачността на управлението		
дава право на ученици и учители да		

вземат решения по теми, които ги засягат		
взаимства иновативни практики на успешните частни учебни заведения		
взаимства и успешни образователни подходи, доказани в чуждестранни образователни системи		
повишава ефективността и постиженията на процесите и участниците в училищното образование		
Създаване възможност за намаляване на тежестта от ангажименти, концентрирани в едно лице		
Прилагане на качествен мониторингов процес		
Ориентирани към развитието на местната общност		
Чувствителност към спецификата на местната общност и действителност, култура и традиции		
Подобряване на услуги от обществен интерес, посредством задоволяването на обществени потребности		
Процесът на управление позволява да се уточнят всички детайли от значение за всички въввлечени страни		

Таблица 2.

Палитрата от Таблица 2 дава възможност да се проследи и оцени ефективността на провежданата образователна политика и образователна дейност във всяка една конкретна образователна единица. За улеснение, или за постигане на допълнителна увереност в оценката, тя може да бъде проведена в сравнителен план – като се реализира сравнение между конвенционално и между управлявано от частна организация училище, *ceteris paribus*¹. Може да се приложи скала на оценка с доказана ефективност при оценка на отговорите в масово провеждани научни, статистически и социологически проучвания. В тази връзка, скалата може да бъде интегрирана в Палитрата от Таблица 2 така, че в колоните да се вписва конкретна цифра от 1 до 5 срещу всеки ред, където:

- 1 – Определено подкрепя/Определено вярно;
- 2 – по-скоро подкрепя/по-скоро вярно;
- 3 – по-скоро не подкрепя/по-скоро не е приложимо;
- 4 – определено не подкрепя/определено не е релевантно;
- 5 – не може да бъде преценено.

Например (вж. Таблица 3):

Проследяван индикатор	Конвенционално училище					Училище в ПЧП				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Политически										
Формиране на макрополитиките в образованието с участието на всички партньори										

Таблица 3.

¹ *Ceteris paribus* – от латински, при равни други условия.

Предложената Палитра няма за цел да бъде абсолютно изчерпателна, но определено заявява пълнота на подхода и ясна насока за проследяване на ефективността и ефикасността от ПЧП във всяко учебно заведение. Като такава, тя може да служи като основа и да бъде оформена като задължително приложение към всеки договор за делегиране управлението на училище, по силата на което да бъде реализиран периодичен мониторинг и периодичен качествен контрол както от пряко ангажираните в договора лица, така и от съпътстващите заинтересовани страни (например инспекция, обществен съвет и/или друго).

Б. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА СИЛНИТЕ СТРАНИ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО КАТО УПРАВЛЕНСКА ФОРМА ЗА УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ

За да бъде потенциалът на ПЧП в училищното образование трансформиран в реално приложение, съвременният управленски подход идентифицира силните страни и фокусира тяхното въздействие в практиката. В тази връзка, разбирането на смисъла на „най-доброто от възможното“ в детайли може да бъде онзи стълб на провеждане на предприемаческото начало в училищното образование, който нито стратегическата, нито правната рамка успяват да реализират към настоящия момент в България.

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.

Силните страни са разбирани като вътрешни фактори на ПЧП, които са изцяло в контрола на преките участници в ПЧП. При определянето им следва да бъдат взети предвид дори и тези, които не са в активен статус към настоящия момент, но притежават реален актив спрямо ПЧП. Силните страни са онези специфични характеристики на участника в ПЧП, които могат да станат конкурентното предимство пред останалите участници в бранша – например лицензи, патенти, достъп до ресурси, умения за прилагане на иновации, специфични знания и други.

Изискванията за търсене на силните страни са част и от сертификацията на дадена организация по ISO 9001, в частта „Разбиране на организацията и нейния контекст. Министерството на образованието и науката в България изисква от своите партньори - частни организации да бъдат ISO – сертифицирани, когато организира дейностите по повишаване квалификацията на педагогическите специалисти (Наредба № 15 от 2019 г.). Логично е да се възприеме, че ISO – сертификация може да бъде прилагана и в останалите точки на взаимодействие в образователната сфера, когато биват включвани частни субекти. В тази връзка е силно препоръчително при инициране на ПЧП в училищното образование, ISO – сертификация на участниците да бъде задължително условие в провежданите публични процедури.

В търсене на силните страни на ПЧП като управленска форма за училищното образование могат, със съответната доза условност, да бъдат прилагани аналози от позитивната психология и/или от социологията.

Б1: Аналози от позитивната психология

Една от основните цели на позитивната психология може да бъде считана за помощта към хората в определяне на личните достойнства, защото човек достига много бързо високо ниво в това, което засяга неговите лични достойнства. Когато личните достойнства са открити, те могат да бъдат използвани в работата, взаимоотношенията, играта и образованието. Например Кристофър Питърсън и Мартин Селигман определят 24 силни страни на характера, които обединяват в шест добродетели: (1) мъдрост, (2) мъжество, (3) хуманност, (4) справедливост, (5) умереност, (6) трансцендентност (Peterson, C., Seligman, M.E., 2004). Чрез прилагане на аналогичен подход в търсенето на силните страни на участника в ПЧП, то следва да се идентифицират:

(1) мъдрост – онези страни, които са свързани с въведени в организацията механизми за получаването и използването на знания;

(2) храброст (мъжество) – онези страни, които касаят въведените организационни процеси за постигане на цели в условията на външно или вътрешно съпротивление;

(3) хуманност – механизмите в организацията, при които се интегрират силните страни на отделните членове на екипа; провеждане на организационни политики с подчертана социална отговорност;

(4) справедливост – прилагане на регламенти в организацията, които вземат предвид неотменимите и вродени права на всички участници, без дискриминация;

(5) умереност – вътрешния морал на организацията, мисията в широк социален аспект, която е представена с ясни механизми на защита от невъздържаност по отношение нарушаването на обществения интерес;

(б) трансцендентност (отвъд пределите на познанието) – въвеждане на механизми в организацията, които способстват интегрирането на иновации; осигуряване на допирни точки с онези практики и възможности, които не са идентифицирани в предварителните планове и опит на организацията, но могат да доведат до прогрес.

При конкретното оценяване на силните страни в ПЧП чрез подхода на позитивната психология, всеки оценител следва да приложи качествен или количествен подход. В качествено отношение, към всеки от посочените 6 направления, се описват конкретни измерения от предвидена за оценяване ситуация. Такава ситуация може да бъде изборът на конкретно училище в дадено населено място, което предстои да бъде делегирано на частен оператор (или за което се обмисля делегиране – т.е. ПЧП). При количествен подход, към всеки от индикаторите се придава числена тежест спрямо реалността и спрямо желаната посока на развитие – например 5-степенна скала, каквато се прилага в настоящата разработка или 10-степенна скала, каквато масово се използва в практиката, когато се търсят специфични нюанси на оценката.

Б2: Аналози от социологията

При подхода на социолозите Доналд Клифтън и Едуард Андерсън от Галъп се въвеждат 34 индикатора за откриване на силните страни (Clifton, D.O., Anderson, E., Schreiner, L.A., 2002). Не само количествено, но и качествено те се различават от тези на Селигман и Питърсън. Чрез прилагане на аналогия, търсенето на силните страни на участника в ПЧП се случва чрез следните индикатори:

1	адаптивност – промяната на организацията в зависимост от изискванията на обкръжаващата среда; способността за приспособяване и гъвкавост	18	отговорност – обезпечаването на облик на организацията, на който може да се разчита за поемане на задължения и изпълняване на поети ангажименти
2	активация – механизмите за стартиране на нови инициативи и довеждането им до успешен край в рамките на организацията (и не само)	19	хармония – регламенти в организацията, при които се намират общи решения, като се избягват конфликти
3	разсъдителност – механизъм за задълбоченост и разглеждане на всички възможности при формиране на решенията така, че да бъдат правилни както в организационен, така и в обществен план	20	ориентация върху бъдещето – способността да се виждат възможности за развитието на организацията както на управленско, така и на оперативно ниво в организацията; насърчаване на преките участници към действие
4	вяра – организационни ценности, идеи, търсения	21	въображение – креативност, оригиналност, нови идеи и концепции
5	участие – обществено-отговорно поведение, при което се подпомагат останалите участници в процесите да бъдат стабилни и успешни	22	позитивност – стимулиране на преките участници в организацията към ентузиазъм, оптимизъм, вълнение от успеха
6	себеотстояване – изграждане на самочувствие и независима позиция на организацията	23	максимализъм – механизми за увеличаване на личните и на груповите нива на умения
7	образование – интегрирана	24	последователност – формализиране на

	образователна или обучителна програма в рамките на организацията, която да осигурява освен образователен прогрес, и удовлетворение от процеса на обучение с фокус върху подобряването		организационна структура и основните функции на организацията в равно и справедливо отношение към хора и процеси, загриженост по отношение на обществено благо и обществена вреда
8	дисциплина – организираност на процесите във времето, правилата и определената структура	25	постижения – преследване на цели, производителност, удовлетвореност от постигнатото у преките участници
9	развитие – интегриране на механизми за идентифициране на потенциала у преките участници и регламенти за развитието му в организационен и личностен план	26	аналитично мислене – наличие на организационни механизми, чрез които се разбират причините и се осъзнават следствията; прилага се на практика критично организационно мислене
10	значимост – стремеж към признание както на между-организационно ниво, така и във вътрешно-организационно отношение от преките участници в процесите	27	лидерство – развиване на способности за справяне с кризи, решаване на конфликти и поемане на отговорност – както на управленско, така и на личностно ниво
11	индивидуализация – във вътрешно-организационен аспект - признаване на участниците в процеса на личностно ниво със съответните им таланти и различия; във външно-организационен аспект – позициониране на организацията със собствено внимание и специ-	28	отношения – във външно-организационен аспект – участия в професионални и общностни мрежи; във вътрешно-организационен аспект – създаване на близки взаимоотношения в редиците на организацията, с помощта на които да

	фични характеристики в образователния сектор		се организира и провежда политиката на организацията
12	интелект – способността на организацията да „мисли“ в много направления, да инициира интелектуални дискусии и да предизвиква ментални решения, с които да подобрява като цяло интелектуалното ниво на образователния сектор	29	умения за предразполагане – утвърдена практика на бърз контакт с респондентите, създадени групи и инициирани мрежови и двупосочни отношения в подкрепа на политиката на организацията
13	информация – интегрираните механизми за придобиване на нови знания и откриването на нови факти	30	холистичен ред – създаване на подреденост, координация и правилна комбинация от хора и средства
14	корекция – разпознаването и признаването на проблемите и способността за прилагане на решения в рамките на организацията	31	свързаност – интегриране на условия за свързване на идеи и събития в едно организационно цяло (процес и/или продукт)
15	комуникация – ясни механизми за разясняване на организационните характеристики, способността да се осъществяват релевантни междуличностни и междуорганизационни връзки	32	стратегия – развитие на адекватен план за действие на организацията, в който са видими плюсовете и минусите и са възможни разбиранията на ситуацията от всеки пряко въвлечен участник в процеса
16	конкуренция – способността на организацията да работи упорито за постигане на по-добри резултати, успехи, както и желание за победа спрямо останалите организации в сектора	33	фокусиране – определени са приоритети и са създадени ясни направления за работа в организацията, които гарантират ефикасност и ефективност на действията

17	контекст – способността на организационния екип и организационните процеси обективно да оценят това, което се случва както в реалността, така и в исторически паралел	34	цялостно разбиране – емпатия, създаване на поддържащи отношения
----	---	----	---

Типично за социологическите подходи е да се придава числена стойност в оценката на зададения критерии. И според конкретната ситуация на търсене на силните страни на ПЧП, може да се приложи 5-степенна (или 10-степенна) скала на оценка на всеки от идентифицираните и адаптирани 34 индикатора на Галъп.

Идентифицирането на силните страни на ПЧП като управленска форма за училищното образование само по себе си представлява механизъм за комбиниране на наличните възможности и ресурси за постигане на целите на училищната организация в конкретно измеримо естество, за конкретен обект и конкретна възможност. Това е инструмент на практиката, който не е ресурсоемък нито по време, нито по средства, нито по вложени усилия. В тази връзка представлява управленско удобство както за администрацията, така и за представителите на частните организации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПЧП в училищното образование е не само възможно, но и вече се реализира успешно и мащабно в държави с различен тип управление, икономически статус и образователен напредък. Част от успеха се дължи на факта, че частният партньор не извлича само краткосрочни ползи, а е ангажиран дългосрочно да поддържа и управлява публичната собственост в

интерес на обществото. Или се обяснява с обстоятелството, че се оптимизират разходите за всички страни, споделя се риска и се повишава качеството на услугата. А също така и чрез ситуацията, че се увеличават ползите за всички заинтересовани страни, подобрява се ефективността на изпълнението и се осигурява пряка (и не само) икономическа полза от училищното образование. А също и с явлението, че частните партньори са в трансформация от стопанско-активни субекти в проводници на дългосрочни стратегии и гаранتي за реализацията им.

Независимо от това дали предизвикателствата или възможностите на ПЧП в училищното образование са политически, правни, личностни или икономически, за целите на доброто управление те трябва да бъдат ефективни и ефикасни както за личността на ученика, така и за педагога, за образователната система и за местната общност въобще. Сложността на образователната система е обусловена именно от факта, че преплита множество цели в същността си. От една страна тя трябва да образова, от друга да подготви научния и ръководния потенциал на една държава, от трета да открива и насърчава таланти ... и не само. За това е резонно да се очаква образователната система да има различен подход на управление – в зависимост от целта, която се поставя пред определената учебна единица.

По този начин е важно, от управленска гледна точка ПЧП да даде отговор на необходимостта от нови възможности за усъвършенстване на мениджмънта на училищното образование, като заложи на силните страни в образователната система.

Подобни опити не се срещат често в литературата, а може би и в практиката. За това тяхното фокусиране е съществена стъпка в бъдещи изследвания и практически управленски приложения. Анализът на ефективността и ефикасността, както и на силните страни от ПЧП в

училищното образование е полезно и в чисто дидактически аспект – доколкото дава насока за практико-приложни решения в духа на съвременното управление на процесите така, че от една страна да се държи ръка на пулса на времето, а от друга страна да се изграждат механизми за изпреварване на предизвикателствата и несъвършенствата на ежедневието.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кресналийска, Г., Василев, В., 2018, Доброто управление в Република България, ЮЗУ „Неофит Рилски“, http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2018/09/Kresnaliyska.Vasilev-Full-Text_08-16.pdf
2. Кънева, О., 2020, Изследване на нагласите за реализиране на публично-частно партньорство в училищното образование, Е-списание "Образование и развитие", брой 6, ISSN 2603-3577
3. Наредба № 15 от 22.07.2019 г на МОН за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти
4. Clifton, D.O., Anderson, E. and Schreiner, L.A., 2002. Strengths Quest. Washington, DC The Gallup Organization.
5. Peterson, C. and Seligman, M.E., 2004. Character strengths and virtues: A handbook and classification (Vol. 1). Oxford University Press.
6. Raycheva, R., Angelova, D., Vodenova, P. (2017) Project-Based Learning In Engineering Design In Bulgaria: Expectations, Experiments And Results, European Journal of Engineering Education, 42:6, 944-961, DOI: 10.1080/03043797.2016.1235140.
7. Raycheva, R., Jivkov, V., Angelona, D., Vodenova, P., (2016) Study Module "Project Week" : Through The Eyes Of Students, Innovations in woodworking industry and engineering design – София: Лесотехнически университет, Факултет Горска промишленост, ISSN 1314-6149 ; ISSN 2367-6663, 1/2016 (9), pp.46–53.