

ПРИНЦИПЪТ НА ФЕДЕРАЛИЗМА В УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБРАЗОВАНИЕТО ВЪВ ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ

Светлозар П. Вацов

THE PRINCIPLE OF FEDERALISM IN THE MANAGEMENT OF EDUCATION IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Svetlozar P. Vatsov

ABSTRACT: *The education system in the Federal Republic of Germany, both in terms of structure and organization and in terms of governance, is a complex system of correlations, competencies and authorities. The reasons for this are primarily historical, as a major factor in the development and current structure of education is the principle of federalism. The report examines its manifestation at the various levels of the German educational system.*

KEYWORDS: *Education system, federalism, organization, management.*

Системата на образованието във Федерална Република Германия както от гледна точка на структура и организация, така и от гледна точка на управление, представлява една сложна система от взаимовръзки, компетентности и правомощия. Причините за това са преди всичко исторически, като основен фактор за развитието и сегашната структура на образованието е принципът на федерализма, който обратно на популярното мнение не е продукт на особената политическа ситуация в страната след края на Втората Световна Война, а присъства в държавното устройство още от 19-ти век. Днес ФРГ е разделена на 16 федерални провинции със свои парламенти и правителства, а в столицата Берлин заседава федералният парламент Бундестаг и федералното правителство. Чл. 20, ал.1 на Конституцията от 1949 г. гласи: „Федерална Република Германия е демократична и социална федерална държава“, а според чл. 30 всички въпроси, които не са отбелязани изрично като задача и отговорност на федералните органи на управление, са в компетентността на федералните провинции. Те притежават например т.нар. „културна независимост“ (Kulturhoheit der Länder), която Конституционният съд на ФРГ нарича „основна съставна част на независимостта на провинциите“. „Bildung ist Ländersache.“ (от нем. „Образованието е работа на провинциите.“) е може би най-често чуваното изречение по темата и определено едно от първите и най-важни неща, които чужденец, попаднал в немската образователна система, научава. С това се обясняват сериозните разлики както в типовете училища, трудността на матурите и възможните дипломи за основно и средно образование, така и в резултатите от международни изследвания за качеството на образованието като например Програмата за международно оценяване на учениците PISA. Това, което е еднакво във всички 16 провинции, е възрастта, на която децата трябва да започнат училище, а именно на шестгодишна възраст, и продължителността на задължителното училищно обучение, което трае 12 години.

Разпределението на компетенциите в областта на образованието отразява ясно принципа на федерализма. Чл. 7, ал. 1 на Конституцията гласи: „Цялата училищна система е под надзора на държавата“, като в това число влизат и частните училища в страната. В тълкуване на Конституцията от 2014-та година Jaras и Pieroth (цитирани в Ackeren et al. 2015) обясняват, че под „надзор“ следва да се разбират широките правомощия на държавата по отношение на организация, ръководство и планиране на училищната система, в това число определянето на професионалните направления и целите на обучение. Освен това според принципа на „конкуриращото се законодателство“, заложен в чл.74 на Конституцията, федералните правителства са основните законодателните органи, но Бундестагът си запазва правото на законодателен орган в случаите, когато е необходимо да се осигурят равни условия на живот или когато запазването на юридическото или икономическото единство на държавата налагат това. В сектора на образованието това явление има практическо изражение например при допълнителното подпомагане на ученици в професионалните училища, регулирано на

национално ниво и осъществявано от Националната агенция по заетостта. До 2006-та година федералното ръководство имаше право да сключва с отделните федерални провинции споразумения, чрез които да участва в организацията и планирането на училищното обучение, но след реформата от 2006-та година и съответните промени в Конституцията това право беше премахнато. Сега могат да се сключват споразумения единствено когато става дума за спазване и/или достигане на международни стандарти, международни оценявания на представянето на немските ученици и анализ на резултатите. В медиите и обществото тази законодателна промяна бива често наричана с името „забрана за сътрудничество“ и е подложена на сериозни критики както на федерално, така и на регионално ниво.

В конституциите на всички 16 федерални провинции под една или друга форма е записано, че изграждането и поддържането на училищната система е тяхно задължение и отговорност. Освен това с изключение на трите градове-провинции Бремен, Хамбург и Берлин, пълномощията ясно са разпределени между провинции и общини по следния начин: вътрешните училищни въпроси са в пълномощията на федералните провинции, а външните училищни въпроси – на общините.

„Вътрешни“ са училищните въпроси, касаещи педагогическите аспекти на училищната организация и дейност. Федералните провинции определят целите и съдържанието на преподавания материал, в това число учебни планове, брой учебни часове, учебници и изпитни форми, както и структурата на учебните заведения – типове училища и продължителност на обучението. Провинциите също така отговарят за обучението, назначаването и финансирането на учители.

„Външните“ училищни въпроси, които са от компетенцията на общините, от своя страна включват изграждането и поддръжката на училищни сгради, назначаването и финансирането на непреподавателския персонал, както и стратегическото планиране, а именно изграждане на училища с необходимите размери на необходимите места в необходимите за това срокове.

В последните 20-тина години това разпределение на пълномощията търпи все повече критики, като желанието и стремежът е на общините да бъдат предоставени по-широки пълномощия, включително и най-вече от областта на вътрешните училищни въпроси. В своя декларация от 2007-ма година, известна като „Декларацията от Аахен“, съветът на немските градове (der deutsche Städtetag) призовава за реструктуриране организацията от пълномощия в полза на общините. С постепенно настъпващите промени общините получават повече възможности за организиране на сътрудничество между училищни и извънучилищни институции, занимаващи се с подрастващото поколение, за разработване на общи концепции, като на места вече има създадени и местни координационни центрове за целта.

Принципът на федерализма е тясно обвързан със запазването на равни условия за живот на територията на цялата федерация. Имайки предвид това и широките правомощия в областта на образованието, които отделните федерални провинции притежават, се налага образователната дейност да бъде координирана. Затова още през 1948-ма година провинциите се споразумяват за създаването на т.нар. Постоянна конференция на министрите на образованието във ФРГ (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, позната още като Kultusministerkonferenz или КМК) със седалище в Бон. Президентът на Постоянната конференция се назначава от провинциите, като редът за това е строго определен и не се влияе от изборни резултати. Генералният секретар се избира с мнозинство от 2/3 от общото събрание. Решенията на Конференцията се вземат единодушно, като всяка провинция има един глас независимо от броя на населението. Тези решения са с характер на препоръки от и към провинциите и трябва впоследствие да бъдат приложени на практика посредством закони, правилници и/или наредби в съответствие с местното законодателство.

Училищният надзор като средство за наблюдение и контрол на образованието е залегнал не само както беше вече споменато, в Конституцията на ФРГ, но присъства и в конституциите на федералните провинции. Тоест липсата на такъв би била противоконституционна, а съществуването на напълно автономни училища е невъзможно. Училищният надзор е подчинен на местните министерства на образованието като част от административни звена, организирани различно и носещи различни имена, но основните му отговорности са валидни за всички 16 федерални провинции, а именно:

- а) да контролира по същество съдържанието и качеството на учебния процес
- б) да следи за спазването на законите
- в) да осъществява надзор над персонала в училище.

Училищните власти изпращат в отделните училища надзорници, сред задачите и правомощията на които са да посещават часове, да участват в назначаването и атестирането на педагогическия персонал, преместването на ученици в друго училище и т.н. В последните години се забелязва желание от страна на училищата и тенденция намесата на училищния надзор да не бъде толкова директна и задължаваща, а по примера на други европейски страни да придобие препоръчителен характер и да участва по-активно най-вече в подобряване качеството на училищното образование.

Разпределението на отговорностите и пълномощията между централната, регионалната (на федералните провинции) и общинската власт се отразява пряко и на структурата на финансиране на системата. По данни на националния статистически институт на ФРГ (цитирани в Ackeren et al. 2015) за системата на образованието през 2011-та година са изразходени публични средства в размер на 142 милиарда евро, като 67,6% са дошли от бюджетите на федералните провинции, 17,6% – от общинските бюджети и само 14,8% – от федералния държавен бюджет. Тези стойности отразяват точно йерархията на правомощия в системата. Високите разходи на федералните провинции за образование се дължат до голяма степен на това, че те осигуряват средствата за заплати на учителите. Освен това те подпомагат и общините с допълнително финансиране, например за подпомагане на ученици, осигуряване на материали, а също така и за строежа на нови училища.

Особеностите на държавната структура на Федерална Република Германия правят немската образователна система сложна за описание и анализ, защото на практика става дума за 16 независими една от други системи, всяка със свое законодателство, изпълнителни звена и училищна организация. С навлизането на все повече международни изследвания на качеството на образованието все по-очевидни стават и разликите както между отделните държави, така и между отделните федерални провинции на ФРГ, което навежда на мисълта, че може би различните политическо-административни форми на управление също носят отговорност за разликите в представянето на учениците. Желанието за по-централизирано управление на образованието, което да доведе до по-стандартизирано ниво на знания и умения на учениците във всички федерални провинции, намира все повече поддръжници в Германия. Най-вече посредствените резултати от теста PISA и техният обществен отзвук накараха политическите партии от целия спектър да преосмислят вижданията си за образователната политика и да търсят нови идеи и начини как да направят немското училище по-конкурентноспособно, по-гъвкаво и по-малко дискриминиращо. Образователната система през 21-ви век навлезе в преход, който все още не е приключил.

Литература:

1. **Ackeren, I. van, Klemm, K., & Kühn, S.M.** (2015). *Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems*. Wiesbaden: Springer VS.
2. **Beutner, M., & Pechuel, R.** (2017). Education and Educational Policy in Germany. A Focus on Core Developments Since 1944. *Italian Journal of Sociology of Education*, 9 (2), 9–24.
3. BMBF (2016). *Steuerung im Bildungssystem. Implementation und Wirkung neuer Steuerungsinstrumente im Schulwesen. Bildungsforschung Band 43*. Berlin.
4. GEW (2015). *Steuerungsimpulse durch PISA? DDS – Die Deutsche Schule. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis*(2).
5. KMK (2017a). *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2015/2016. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und Bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa*. Bonn.
6. KMK (2017b). *Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Diagramm*. Berlin.
7. **Miera, F.** (2008). *Country Report on Education: Germany*. Budapest: Central European University.
8. SKB (2019). *Bremisches Schulgesetz und Bremisches Schulverwaltungsgesetz*. Die Senatorin für Kinder und Bildung. Freie Hansestadt Bremen. Stand: August 2019.

Светлозар Петков Вацов
професор, доктор
Педагогически факултет
Шуменски университет "Епископ Константин Преславски"
sv.vacov@abv.bg