

Споразумение за предоставяне на консултантски услуги за преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и иновациите, и за подкрепа при изграждането на подход, основан на доказателства, за Националната стратегическа рамка за развитие на образованието 2030 г.

СТЪЛБ 2: Подкрепа за изграждането на подход, основан на доказателства, за Националната стратегическа рамка за развитие на образованието 2030 г.

Образование и грижи в ранна детска възраст, общо образование и приобщаване: анализ на ситуацията и препоръки за насоката на политиките



България: Образование и грижи в ранна детска възраст, общо образование и приобщаване

Ситуационен анализ
и препоръки относно
насоката на политиките

ОТКАЗВАНЕ ОТ ПРАВА

Настоящият доклад е разработен от служители и консултанти на Групата на Световната банка, която включва следните членуващи в нея институции: Световната банка (Международна банка за възстановяване и развитие и Асоциация за международно развитие); Международна финансова корпорация (МФК); Агенцията за многостранно гарантиране на инвестициите (АМГИ); и Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове (МЦРИС), които са отделни юридически лица, всяко от които е организирано съгласно съответните членове на споразумението. Насърчава се използването на настоящия доклад за образователни и нетърговски цели. Констатациите, тълкуванията и заключенията, изразени в него не отразяват непременно възгледите на изпълнителните директори на Групата на Световната банка или на представляваните от тях правителства. Докладът е изготвен, за да осигури консултативна подкрепа за Министерството на образованието и науката (МОН) на Република България и не представлява непременно възгледите на правителството на България или на МОН.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият доклад е изготвен от основен екип в състав: Хюсейн Абдул-Хамид (старши специалист по образование, ръководител на екипа), Десислава Кузнецова (специалист по образование, ръководител на екипа за съвместни задачи), Алина Сава (специалист по образование), Деян Колев, Дениса Мейросу, Марго Хофтицер, Ромина Миорели, Радостина Ангелова, Асенка Христова, Мария Устинова, Уалид Мадхун, Кристина Николова, Йордан Йосифов, Велизар Стефанов, Стефан Лазаров и Борислав Златков. Административната подкрепа е предоставена от Адела Делчева (оперативен асистент).

Екипът получи ценни насоки от ръководството на Световната банка: Фабрицио Дзарконе (постоянен представител на СБ за България) и Хари Антъни Патринос (мениджър Глобална практика образование).

Екипът иска да благодари на Министерството на образованието и науката и на Изпълнителната агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, които предоставиха ценна информация, данни и обратна връзка.

Съдържание

Резюме	8
Въведение	16
Контекстът в страната и развитие на ситуацията с COVID-19	17
ОБРАЗОВАНИЕ И ГРИЖИ В РАННА ДЕТСКА ВЪЗРАСТ	23
<i>Секторен контекст на ОГРДВ</i>	26
<i>Финансиране</i>	31
<i>Обхващане в предучилищното образование и аспекти на ОГРДВ</i>	40
<i>Измерения на достъпа и равнопоставеността</i>	48
<i>Резултати от ОГРДВ: детско развитие и готовност за училище</i>	64
<i>Концепции за ОГРДВ и учебни стандарти / учебна програма</i>	74
<i>Политики за работната сила, насочени към предучилищното образование</i>	79
Ръководство и управление на набора от политики	85
<i>Ръководство</i>	85
<i>Преглед на националните стратегически цели за 2014-2020 г.</i>	90
<i>Набор от политики за предучилищното образование в контекста на ОГРДВ</i>	97
<i>Инструменти на набора от политики в предучилищното образование и извлечени поуки</i>	106
<i>Въздействие на националните програми за развитие на образованието</i>	106
<i>Въздействие на проектите на системно ниво в рамките на оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“</i>	109
<i>Достъпност на националните програми и проектите на системно ниво</i>	115
Препоръки към системата на предучилищното образование и хоризонтални аспекти	125
<i>Прилагане на политики в сферата на предучилищното образование и набор от политики</i>	125
<i>Хоризонтални аспекти: предучилищното образование в по-широкия контекст на ОГРДВ и цели за развитие, общи социални и икономически цели</i>	128
<i>Планиране на стратегическите инвестиции и конкретни препоръки към ПО 2021-2027 г.</i>	131
ОБЩООБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ	137
<i>Линия на политики, визия и приоритет</i>	138
<i>Основни предизвикателства и интервенции на политиката</i>	138
<i>Прием и завършване на ученици</i>	138
<i>Непосещаващи училище деца</i>	149
<i>Преходи</i>	154
<i>Ученици – резултати от ученето</i>	158
<i>Работната сила в учителската професия</i>	164
<i>Равнопоставеност и приобщаване</i>	170
<i>Образователна среда</i>	175
Управление на общообразователната система и набор от политики	178
<i>Ръководство и управление</i>	178
<i>Допълнителни аспекти на набора от общообразователни политики</i>	180
Препоръки за общото образование	184
<i>Препоръки за подобряване на учебната програма и на резултатите от ученето</i>	185
<i>Препоръки за подобряване на политиките по отношение на учителите</i>	187
<i>Препоръки за програми и проекти за приобщаващо образование, които ще бъдат финансирани</i>	189
<i>Препоръки на ниво програма</i>	193

<i>Хоризонтални аспекти</i>	195
Справки	197
Приложение 1	201
Приложение 2	217

Списък на фигурите

Фиг. 1: Аналитична концептуална рамка за оценка на образователната система в България	17
Фиг. 2 „Контекстът на ранното детско развитие: фактори на влияние и връзка с резултатите“	24
Фиг. 3 Частните детски градини и тяхната роля в обезпечаването на ОГРДВ.....	34
Фиг. 4 Националното и европейското финансиране като част от общите публични разходи за предучилищно образование в България	36
Фиг. 5 Финансирано от държавата и от общините предучилищно образование.....	37
Фиг. 6 Разпределение на публичните средства по вид разходи	38
Фиг. 7 Публични разходи за образование като процент от БВП.....	39
Фиг. 8 Публични разходи за предучилищното образование в България	40
Фиг. 9 Тенденция на записване на децата в институции от предучилищното образование в България	41
Фиг. 10 Показатели в България и ЕС за 2020 г.: участие в образованието в ранна детска възраст: % на възрастовата група между 4 години и началната възраст за задължително образование.....	42
Фиг. 11 Национални разходи за обезпечаване на публично предучилищно образование по видове институции за предучилищно образование	44
Фиг. 12 Записване в ОГРДВ: детски ясли и детски градини	45
Фиг. 13 Общ брой на местата в детските ясли и местата в яслените групи на детските градини (2013-2019 г.).....	46
Фиг. 14 Капацитет на предучилищната система: показатели на търсене и предлагане 2014-2019 г.....	50
Фиг. 15 Осигуреност с места и обхват на детските ясли, 2019 г.	51
Фиг. 16 Динамика на осигуреността с места и обхвата на децата в детски ясли	52
Фиг. 17 Динамика в размера на групите в ДГ: среден размер на една група в детска градина за учебна година.....	55
Фиг. 18 Брутен дял на записаните деца на възраст 3-6 г. и относителен дял на бедните спрямо линията на бедност	62
Фиг. 19 Резултати по български език и математика в V-VII клас: SVAM оценки по региони за 2015 г.....	67
Фиг. 20 Резултати по български език и математика в IV-VII клас: SVAM оценки според използвания основен език въкъси за 2017 г., национално ниво	67
Фиг. 21 PIRLS 2016: процент ученици, участващи с родителите си в ранни занимания за ограмотяване..	69
Фиг. 22. PIRLS 2016: процент деца, посещаващи предучилищно образование	69
Фиг. 23 Вътрешноучилищни и междуучилищни разлики в резултатите от обучението в PIRLS (2016)....	70
Фиг. 24 Разпределение на учениците в училищата според социално-икономическия статут на учениците	70
Фиг. 25 Ученици с високи резултати по четене: PISA (2000–2018).....	71
Фиг. 26 Резултати на България в TIMSS: 2019 г. и 2015 г.	72
Фиг. 27 Прогнозирано въздействие на Covid-19 върху социално-икономическата разлика в постиженията	73
Фиг. 28 ОГРДВ и ролята му в политиката за учене през целия живот	76
Фиг. 29 Еволюция на възрастта на педагогическите специалисти в предучилищното образование.....	81
Фиг. 30 Еволюция на първоначалното обучение на учители в предучилищното образование	81
Фиг. 31 Teach: инструмент за наблюдение на класната стая, който предоставя информация за стандартите на преподаване и потребностите на учителите	83
Фиг. 32 Професионален опит на персонала в детските ясли	84
Фиг. 33 Финансиране на предучилищното образование от ЕС и НПРО.....	102
Фиг. 34 Разпределение на финансирането от ЕС и националното финансиране по видове разходи (%)	103
Фиг. 35 Структура на разходите за средствата от ЕС за предучилищно и училищно образование	103
Фиг. 36 Процент на записване в начално и средно образование в България, общо и по пол.....	139
Фиг. 37 Проценти и цели за ПНУ в Европа	140
Фиг. 38 Необхванати (незаписани и отпаднали) деца и ученици по кохорти (година на раждане)	141
Фиг. 39 ПНУ по европейски държави между 2014 и 2019 г.	143

Фиг. 40 ПНУ по селски райони, малки градове и предградия, и големи градове.....	144
Фиг. 41 Процент на ПНУ по степен на урбанизация между 2014 и 2019 г. в България	145
Фиг. 42 Процент на ПНУ по български региони между 2014 и 2019 г.....	146
Фиг. 43 Непосещаващи училище деца и юноши в България.....	149
Фиг. 44 Ученици, които не са в образователната система поради заминаване в чужбина	150
Фиг. 45. Процент на записване по възрастови групи	152
Фиг. 46 ХРУ по държави	159
Фиг. 47 Ефективност на четене в PISA и кумулативни разходи на ученик през теоретичната продължителност на обучението в щатски долари	160
Фиг. 48 Учители над 55-годишна възраст и учители под 35 години в страните от ЕС	166
Фиг. 49 Публични разходи за общо образование, с изключение на системата на предучилищното образование, като процент от БВП.....	178
Фиг. 50 Препоръки за подобрена учебна програма, резултати от ученето и компетентности на учителите	186

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

АСП	Агенция за социално подпомагане
ДОС	Държавни образователни стандарти
ДСП	Дирекция „Социално подпомагане“
ДЧ	Държава членка
ДЧ-ЕС	Държава — членка на Европейския съюз
ЕК	Европейска комисия
ЕКР	Европейска квалификационна рамка
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
ЗПВ	Задължителна предучилищна възраст
ЗУВ	Задължителна училищна възраст
ИППО	Изследване на продължаващото професионално обучение
ПППО	Продължаващо професионално образование и обучение
КПД	Конвенция на ООН за правата на детето
МЗ	Министерство на здравеопазването
МОН	Министерство на образованието и науката
МСКО	Международна стандартна класификация на образованието
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НСИ	Национален статистически институт
НП	Национална програма
НПРО	Национални програми за развитие на образованието
ПНУ	Преждевременно напускане на училище
ОП	Оперативна програма
ОГРДВ	Образование и грижи в ранна детска възраст
ОЗД	Отдел „Закрила на детето“
ОП НОИР	Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж“
ПнБ	Правителството на България
ПОО	Професионално образование и обучение
ПОВ	Проучване на образованието за възрастни
ПОУ	Първоначално обучение на учители
ППР	Продължаващо професионално развитие
ПСН	Проект на системно ниво
РДР	Ранно детско развитие
РУО	Регионално управление на образованието
САБЕР	Системен подход за по-добри резултати в образованието
СБ	Световната банка
СЗО	Световна здравна организация
УЦЖ	Учене през целия живот
ЮНЕСКО	Организацията на обединените нации за образование, наука и култура

Резюме

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението за предоставяне на консултантски услуги, подписано на 12 февруари 2020 г. и влязло в сила на 10 юни 2020 г., между Международната банка за възстановяване и развитие (Световна банка) и Министерството на образованието и науката на Република България, с регистрационен номер „Д01-69/12.02.2020“. Споразумението е разработено с цел подпомагане на две дейности: (1) преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и иновациите; и (2) изграждане на основан на доказателства подход за разработване на Национална стратегическа рамка в образованието 2030 г. Настоящият доклад е в рамките на втората дейност и представлява част от анализа на ситуацията в системата на образованието. Насочен е към **образованието и грижите в ранна детска възраст, общото образование и приобщаването**. Той отразява коментари, получени от МОН и ЕАОПНОР към 25.02.2012 г.

Целта на настоящия анализ е да предостави информация за проекта на стратегията за образованието 2030 г. и проектите на оперативната програма за образованието за периода 2020-2027 г. на ЕСФ, както и оперативните инструменти на МОН като например националните програми за развитие на образованието (НПРО). Анализът обхваща:

- три области на политики, които пряко засягат предучилищното образование и неговия по-широк контекст на ОГРДВ; (i) преглед на ключови резултати и тенденции в политиките чрез привеждане на доказателства както на национално, така и на международно ниво; (ii) преглед на стратегическите задачи и цели за периода 2014-2020 г. по отношение на предучилищното образование; и (iii) анализ на набора от инструменти, прилагани от МОН, които се отнасят до целите на развитието на предучилищното образование и потребностите на системата в България.
- общото образование и последните политики, въведени в отговор на основните предизвикателства: (i) достъпа – особено проблемите, свързани с преждевременното напускане на училище и разликите между големите градове, малките градове и техните райони, и селските райони; (ii) стандартите и качеството, като най-вече се посочват предизвикателствата в реализацията на учебната програма, резултатите от ученето и компетентностите на учителите; (iii) равнопоставеността – с фокус върху уязвимите училища и усилията на ПнБ да ги подкрепя; и (iv) значението на уменията за продуктивността, включително това на стимулите за мотивацията както на учителите, така и на учениците.
- предложения за препоръки, произтичащи от всяка една от посочените аналитични области.

Българската образователна система като цяло е в период на преход и продължава да се модернизира. Въвеждат се нови политики и се изпълняват нови програми с цел преодоляване на предизвикателствата, свързани с училищното образование и процеса на учене. По-конкретно, правителството прояви инициатива да постави основата и да създаде благоприятни условия за политики, за да подобри стратегически резултатите в предучилищното и общото училищно образование за всички деца.

Правителството на България (ПнБ) въведе няколко мерки за социално-икономическа подкрепа по време на COVID-19 и необходимите промени в образователния сектор. Българската образователна система е изправена пред няколко специфични предизвикателства още преди настъпването на пандемията, а именно – липса на подходяща хигиена, достъп за учениците с увреждания, гарантиране на еднакви стандарти на образование навсякъде (селски/градски райони), висок процент на отпадане от училище, особено в селските райони, и пренаселеност в училищата и класните стаи в селските райони. И макар в цялата страна да има

връзка с интернет в контекста на пандемията, другите необходими условия за дистанционно учене като например основни цифрови умения и електронни устройства за ученици, учители и родители са ограничени. Сред допълнителните предизвикателства са големият брой работещи родители, които изпитват затруднения да гледат децата си вкъщи при затворени училища. Някои от въведените мерки включват програмата „Топъл обяд“, финансова помощ за семейства с деца, конкретно за образователните потребности, закупуване на електронни устройства и разширяване на покритието с интернет връзка.

Основните елементи, които са хоризонтални за Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021 – 2030 г.), разработена от Министерство на образованието и науката, са приобщаването на уязвимите ученици и използването на основано на доказателства решение за интелигентно и ефективно инвестиране в ученето. Стратегическата визия за българското образование 2030 г. отразява важното значение на инвестициите в изграждането на основни компетентности и социално-емоционални умения, водещи до грамотност и компетентност в областите, необходими за обществото и икономиката. Различните части на системата трябва да бъдат синхронизирани с ученето, а за това се иска ангажираността на всички заинтересовани страни.

Предучилищното образование има дълги традиции в България с развита мрежа от държавни доставчици на услуги, установени стандарти за работната сила и подготовката за училище, докато останалите аспекти на детското развитие не се припознават толкова като преки резултати от предучилищното образование. Новата концепция за предучилищно образование (ЗПУО от 2016 г.) е насочена към детските грижи и готовността за училище, а ДОС за предучилищното образование засяга и резултатите, свързани с емоционалното и социалното развитие. И все пак остава наследството от миналото, което е насочено към знанията по предметите и свързаните с това умения. Насърчава се ученето чрез игра като основен подход за стимулиране на ранното учене, но системата все още е далеч от наблюдението на детското развитие и ранното учене, и изостава от предучилищни системи, които насочват усилията си към извличането на полза от данните за напредъка на децата, като предоставят информация за развитието както на предучилищния, така и на училищния етап.

По-широките политики в областта на ОГРДВ и предучилищното образование не са добре синхронизирани и все още се разработват и изпълняват като отделни, секторно обусловени интервенции. Обвързаната със съдържанието съгласуваност между предоставянето на яслена и предучилищна грижа все още е слаба, а често дори липсва, въпреки че повечето яслени групи се намират в детски градини, а последните по подразбиране са институции за предучилищно образование. Различни институции и услуги за ОГРДВ функционират по силата на различни секторни законодателни уредби и в рамките на секторно разграничени административни структури и финансови разпоредби. Като цяло, България трябва да засили съгласуваността между концепциите и практиките при обезпечаването на ОРДВ.

Проведоха се последователни реформи, насърчаващи равноправието и участието в предучилищното образование като политически и национални приоритети, но България все още изпитва затруднения в постигането на целите на ЕС 2020 за обхващане в образованието и отпадането от училище. Паралелно с успешните реформи, които затвориха институциите за уязвимите деца¹, ПнБ постепенно въведе задължително предучилищно образование за пет- и шестгодишните деца (прието през 2010 г., напълно в сила от 2012 г.²),

¹ И насърчиха приемната грижа и предоставяните в общността услуги, близки до семейната среда.

² § 9. от преходните и заключителни разпоредби на Закона за народната просвета (отменен).

както и за четиригодишните деца (2020 г.). Тези ключови стъпки в образователните реформи бяха съобразени с преходни периоди, за да подкрепят изпълнението на местно ниво, както и с незначителни опити за диверсификация на моделите на обезпечаване. Въпреки че капацитетът на системата като цяло е балансиран – с отделни случаи на недостиг на местата в детските градини в големите градове и столицата – България все още изпитва затруднения да осигури обхващане на децата от предучилищния етап със сходно темпо на това в ЕС, и все още изостава от поставените цели. Освен методическите въпроси, свързани със събирането на данни и проследяването на децата в предучилищната система, едно основно предизвикателство, на което систематично се отговаря чрез специализирани инвестиции в политики, е създаването на устойчив набор от услуги в отговор на потребностите на икономически маргинализирани групи от населението със своя културна специфика като например ромите.

В контекста на тази универсалност на подхода за предучилищното образование възниква актуалният проблем с икономическата достъпност на предучилищните услуги като финансова тежест и концептуално противоречие, особено за конкретни групи от населението, които настоящата епидемиологична и икономическа криза излага на повишен риск. Основната финансова разлика между универсалното обществено предучилищно и училищно образование се свързва с подхода на съвместно плащане при предоставянето на предучилищни услуги, усвоен от българската финансова политика като подходящ подход с принос към целите на универсалността, въпреки незадоволителните резултати по отношение на обхващането и дисбаланса в концепциите. На общините (в ролята им на доставчици) традиционно се позволява да събират такса за незадължителните етапи (2- и 3-годишните деца) и за компонента „поддръжка или грижа“ на услугата³. Размерът на таксите за детска градина се различава съществено сред общините, което пряко противоречи на водещите реформи за политика на равнопоставеност. Въпреки че по принцип общинските правила предвиждат намаление на размера на таксата за определени категории уязвими деца или родители⁴, някои специфични уязвими групи остават на заден план поради ограничения в достъпността. България се бори с този проблем чрез мостово финансиране (ЕСФ) без ясно заявена позиция как ще подходи по-нататък по отношение на това несъответствие. В контекста на финансова нестабилност, МОН ще трябва да обмисли следното: (i) сливане на европейски и национални финансови средства, за да реши социално-икономическите аспекти на този небалансиран подход на политиките; и (ii) актуализиране и обновяване на общата концепция и подхода на прилагане за съществуващите пакети за социално подпомагане, предназначени за семействата с деца.

За да осигури постигане на стандартите и да насърчи учебните цели в образованието, които са основани на компетентности, МОН въведе разнообразни промени с цел да стимулира професионалното развитие на работната сила, но се въздържа да съчетае тези усилия с ориентиран към резултатите мониторинг на практиките в класната стая, потребностите и изпълнението на учебната програма. Работната сила в предучилищното образование непрекъснато се подмладява за разлика от училищното образование и показва специфични потребности, които разработването на програма за продължаващо професионално развитие все още не отчита. Въпреки че МОН увеличи инвестициите в непрекъснатото професионално развитие на работната сила, програмите не са обвързани с модели, ориентирани към резултатите и насочващи вниманието към изпълнението на ниво класна стая, като

³ Да припомним: таксите, събирани от общинските детски градини, компенсират преди всичко разходите за хранене на децата в детската градина. Таксите могат да покриват също „общи разходи и разходи за осигурена среда за развлечения и игри“, както е посочено в съдебната практика. Вж. раздела за измеренията на достъпа и равнопоставеността.

⁴ Примерите са разнообразни: намаляване на размера на таксата за брат или сестра / близнаци, сираци, деца в приемни семейства, деца на родители с увреждания / намалена работоспособност или родители с много ниски доходи.

допускат повърхностно внимание към входящата информация – брой лица, брой обучения, брой обучаващи, потенциален брой на обхванати ученици – а това не отговаря на амбициозните цели, заявени от МОН във връзка с реформата на образованието.

Националните програми за развитие на образованието не успяват да отчетат напълно спецификата на предучилищното образование и трябва да отговорят по-добре на предучилищните потребности, като специфичните цели трябва да са обвързани със специфични целеви стойности и с визията за предучилищно образование. В момента институциите от предучилищното образование имат право на непропорционално по-малки средства по НПРО от училищата, а административните усилия за достъп до финансиране по линия на националната реформа/иновации изглеждат неадекватни на фона на предлагания обхват и суми.

За да следва своята визия и да отговори на текущите потребности, България ще зависи прекомерно от приноса на финансирането по линия на ЕС, което трябва да реши както съществуващите предизвикателства, така и да помогне в основни области на разработване на политиките. Финансовите тенденции сочат, че се заделят ограничени национални средства за инвестиции в реформи (национални програми за развитие на образованието и други подобни национални инструменти), и че инструментите на ЕСФ (оперативните програми) предоставят една благоприятна платформа за систематични интервенции, които разглеждат задачите на политиките в цялата им комплексност. Наборът от политики в предучилищното образование постепенно се разшири, като предимно се добавиха предучилищни модули в интервенциите, насочени към училищата (особено в рамките на НПРО), но този подход няма да издържи, защото предучилищното образование трябва да излезе от сянката на училищното (и като финансиране, и като концептуално развитие). Първата разработена интервенция за предучилищното образование на системно ниво (ОП НОИР) - „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ (2019-2021 г.) - представлява важен пробив и МОН трябва да следва този подход, за да осигури устойчиви инвестиции с въздействие на ниво система.

Съществуващите предизвикателства, свързани с приема на деца в предучилищното образование, засягат задържането и завършването на общото образование. През последните години участието в общото образование в България спада, а високият дял на преждевременно напусналите училище (ПНУ) деца и юноши, както и тези извън училищната система, е тревожен. Нетният прием на ученици в средното образование през 2018 г. е 86%, а дялът на ПНУ се увеличи от 12.5% през 2013 г. до 13.9% през 2019 г. Много източноевропейски страни не постигнаха националната си цел за ПНУ за 2020 г., в това число България. Това е най-добрият аргумент за продължаване на разработването на политики, програми и действия по отношение на ПНУ, и за постигане на целта в дългосрочен план при три условия: ранни инвестиции, по-добра целева ориентация и интегрирани интервенции.

В последните години се постигна напредък в такива основни области на образователната система като учебната програма, финансирането, набирането на персонал, обучението на учители и цифровото учене. Положителните резултати обаче не постигнаха очакваното темпо на подобряване на качеството на образованието и равнопоставеността, и не стигнаха равномерно до всички етапи на образованието.⁵ Така например дялът на децата в риск от изключване, които са с по-лоши учебни резултати и често отсъстват, а някои дори

⁵ Макар учениците, които учат по новата програма, все още да не са завършили и да няма пълен набор от данни от националните изпити (има само за VII клас), все пак наличните данни – включително такива от международни проучвания – позволяват да се направи този извод.

отпадат от образованието, продължава да е голямо предизвикателство в началното и средното образование. Особено децата от райони в неблагоприятно социално-икономическо положение, ромските деца и тези с увреждания и/или СОП имат значително по-малък шанс успешно да завършат задължителното си образование и да получат достъп до по-високите етапи на образование; тази ситуация има значителен дългосрочен ефект – както в индивидуален, така и в социален аспект – върху потенциала на България за икономическо развитие.

Продължават да се изпълняват инициативи, насочени към преодоляване на „цифровата пропаст“ и въвеждане на иновативни преподавателски практики в реалността, но те се нуждаят от по-систематични инвестиции и интегрирана стратегия. Броят на използваните дигитални устройства в класната стая (лаптопи, компютри, видеопроектори, камери и интерактивни бели дъски) е по-нисък в сравнение с други европейски страни, а механизмите за гарантиране на използването им в преподаването и за по-добър процес на учене не са универсални. На всички нива на МСКО, училищата имат средно около два пъти по-малко възможности за оборудване и свързаност с високотехнологични устройства в сравнение със средноевропейската стойност (Европейска комисия, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, 2019 г.). Конкретни инвестиции от местните органи на управление помогнаха на някои училища да се оборудват по-добре, за да използват цифровите технологии в процеса на учене. В същото време високоскоростната връзка има малко по-голям дял на всички МСКО нива от средноевропейските стойности. Но разликите между училищата са големи, тъй като повечето общини нямат средства да подкрепят инвестиционни програми в образованието, а националните програми вървят бавно. Следователно иновативните практики, използвани в преподаването, са резултат от доста специфични инициативи на отделни учители или училища, а не толкова от специфични национални програми/политики. Подобно на случая с мненията на учениците за различните цифрови компетентности, резултатите от националния доклад относно училищата със силни политики и силна подкрепа за използване на цифрови технологии в преподаването и ученето, и насърчаването на професионалното развитие, трябва да се разглеждат с внимание (Европейска комисия, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, 2019 г.).

Нарастващите разлики в постиженията и спадът в ученето, дължащи се на настоящата пандемия, могат да имат дълготрайни последици, ако не се разгледат систематично в новата стратегическа рамка. Изоставащите в образователния процес ученици ще се демотивират и ще са в по-голям риск от отпадане от училище. Загубата на доходи на домакинствата заради COVID-19 също ще постави на изпитание способността им да задържат учениците в училище, като така ще нарастне делът на младежите извън училище и ще се попречи на прехода към висше образование. Затова България трябва да защити разходите за образование, да гарантира подобряване на спада в ученето, да предотврати отпадането на ученици от училище, да ускори програмата в областта на цифровите технологии и по-фокусираното професионално развитие, и да инвестира в изграждането на устойчива образователна система при други бъдещи кризи.

Създадена бе междуведомствена програма, която да отговори на проблема с нарастващия брой деца и подрастващи извън училищната система. По данни на ЮНЕСКО най-същественото увеличение се наблюдава сред децата от началния етап на образование. Докато през 2010 г. само 450 деца са регистрирани извън училищната система, през 2018 г. това число достига 40 000. Данните на МОН, събрани при прилагането на системата за адресиране на обхвата, отчитат значително по-високи стойности - през юли 2017 г. министерството обяви, че 206 378 деца и подрастващи на възраст между 5 и 18 години не са записани или са отпаднали от системата. При

ръководените от МОН програми над 1300⁶ местни екипи са извършили посещения по домовете и към септември 2020 г. са записали за първи път 52 104 деца и ученици, от които 2 386 са отпаднали отново. МОН отчита 26 732 върнати деца и ученици в резултат на работата на системата.

Икономическият шок, породен от настоящата пандемия, може да увеличи нивото на отпадащите от училище в средносрочен план, особено учениците в неравностойно положение, и затова тези механизми трябва да се разширят и засилят. Основна поука от използваната система е, че създаденият многосекторен интегриран местен екип има решаваща роля за успеха. В отговор на пандемията МОН въведе серия от мерки, които адресират тези, които са уязвими при предоставянето на отдалечено обучение⁷. Биха могли да се въведат допълнителни подобрения в ангажирането на родителите и местните общности, които да работят с местните екипи, да се преразгледа подхода за включването на подлежащите деца и семейства, въвеждането на стимули, да се предостави оздравителна подкрепа и да се подобрят социално-емоционалните умения за тези ученици.

Учениците в България отпадат от училище преждевременно по различни причини, включващи лични, семейни, училищни и социални фактори. ПНУ често има връзка с мобилността на родителите в чужбина, трансграничната заетост, която трудно се регистрира, или друга сезонна заетост. Наблюдава се систематично разминаване между големите градове, малките градове и прилежащите им райони, и селските райони, и трайна неравнопоставеност между големи градове, малки градове и селски райони. През последните години се отбелязва известен напредък. Разминаването между нивата на ПНУ в градовете и в селските райони намаля от 26% през 2014 г. до 16% през 2019 г., най-вече благодарение на средства по еврофондове за проекти на ОП НОИР, свързани с образованието. Отчитат се големи вариации и разминавания между регионите, а демографските фактори като миграцията, застаряването и ниската раждаемост допълнително усложняват картината, в която икономическата активност е ограничена; стандартите на живот са ниски, цели райони се влошават в социално отношение, а на образованието започва да се гледа като нещо непривлекателно. В допълнение на това, липсата на обмен на данни сред държавите членки относно непрекъснатостта на образованието в чужбина причислява децата към отпадналите от националната система.

Показателят за хармонизираните резултати от ученето (който комбинира резултатите от PIRLS и PISA) показва, че България се представя над очакванията, като се има предвид равнището на доходите. Това е заради добрите резултати от ученето в началния етап в сравнение с държави със сходен доход, както е видно от PIRLS и TIMSS. Резултатите от PISA за 2018 г. разкриват голям дял незадоволителни постижения - 47% в областта на четенето, 44% в природните науки, 47% по математика, а 32% са ниските резултати по всичките три предмета, което е далеч от стратегическата цел, заложена на национално равнище. Освен промените в учебната програма са необходими систематични усилия, които да решат проблема. Подобни интервенции могат да са допълнителна образователна подкрепа за деца и ученици,

⁶ Информация подадена от МОН (юни 2021)

⁷ Предоставяне на технически устройства на ученици; осигуряване на безплатен достъп до електронно образователно съдържание чрез изграждането на WiFi мрежи за семейства с нисък социален статус; промяна в Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, даваща възможност на училищата за периода на обучението на учениците от разстояние в електронна среда за сметка на бюджетите си да извършват разходи за доставка на интернет свързаност по местоживеенето на учениците, които по социални причини не разполагат с достъп до интернет; включване на социалните работници и образователните медиатори за доставяне на учениците, които не са включени в обучение в електронна среда, на учебни материали и за връзка между училището и семейството.

предоставяна като част от образователния пакет, или увеличена стойност на националните програми за развитие в образованието. България все още изостава от сравними с нея страни в ЕС по отношение на резултатите от ученето и последните резултати от TIMSS 2019 показват занижено изпълнение.

Делът на повтарящите ученици и резултатите от редовното оценяване на учениците (на ниво класна стая) са допълнителни източници на данни за анализ на съществуващото ниво на компетентности на учениците. Данните обаче трябва да се съчетаят с други характеристики на учениците, за да могат мерките за подкрепа да са по-целенасочени. Учителите трябва да получават повече подкрепа под формата на програми за обучение, менторство и наставничество, за да разберат как се създават и управляват образователни среди, които могат да подобряват и оценяват по подходящ начин специфичните компетентности, посочени в учебните програми по предметите.

Картата на динамиката и потребностите на работната сила⁸, изготвена от ГД „Подкрепа на структурните реформи“, МОН и Световната банка, очертава необходимостта от по-синхронизирана политика, насочена към проблемите както на застаряването, така и на квалификацията, и придружена от инвестиции, пряко свързани с потребностите от учене. В България учителите над 55-годишна възраст представляват повече от една трета от общия брой учители на това ниво през 2018/2019 г., което е рязък скок в сравнение с 2007/2008 г., а студентите бъдещи учители, които се записват в педагогическа програма, имат по-нисък среден успех от този на всички общи/специализирани педагогически направления. От началото на 2019 г. започна увеличаване на минималната заплата на учителите, а в рамките на финансиран от ЕС проект е възможно да се възстанови таксата за обучението на учители. Но един ясен механизъм за оценка на студентите, завършили педагогически специалности, трябва успешно да измерва ключовите компетентности, придобити и необходими за началото на преподавателската им кариера.

Що се отнася до приобщаването, през 2018 г. МОН за пръв път отпуска близо 12 милиона евро (24 млн. лв.) за училища и детски градини, които да работят с деца и ученици от уязвими групи⁹. За 2018 г. се предоставиха средства само за децата от предучилищното и началното образование, а през 2019 г. се добавиха учениците от средните училища. Този нов подход на финансиране от държавния бюджет е систематичен и не е основан на проекти, и се прилага след консултации със семейства, организации и институции, които работят с уязвими ученици.

Въвеждането на финансиране на ученик/дете и отпускането на подходящ бюджет за образованието позволи на България през последните години да предотврати допълнително влошаване на пропуските в ученето, породени от неравнопоставеност. Сравнена със съседните източноевропейски страни, България инвестира около 4.1% от БВП в образование, което е в горното ниво на скалата, с повече разходи от Румъния, Гърция или Чешката република.

Развитието на институционалния капацитет и отчетността се въведоха като концепции както за институциите от предучилищното образование, така и за тези от училищното, но системата трябва да има силен последователен план за подкрепата на институционално ниво, управлението и политиките на отчетност. Политиките на МОН за отчетност в областта на ученето изглеждат недостатъчно развити и разчитат на външната оценка, въведена чрез

⁸ „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“.

⁹ Стандарт за финансирането, чл. 52а

ЗПУО (външен Инспекторат по образованието). В същото време функциите на системата в отчетността и институционалните подобрения се нуждаят от по-голям фокус и усилия за принос към амбициите в ученето, основано на компетентности. МОН трябва да въведе практики, които укрепват програмите за лидерство и подкрепата на ниво институция, и да започне да изгражда ясна концепция как да приведе в действие разпоредбите на ЗПУО за основано на резултати финансиране. Оперативните предложения на Световната банка от 2018 г. (които последваха Споразумението за предоставяне на консултантски услуги за измерване на добавената стойност на училищата) все още важат за България с оглед на това, че системата не е инвестирала в никакви конкретни стъпки, отнасящи се до институционалната подкрепа и политиките за отчетност.

Много от компонентите на една система за мониторинг и оценка са налице в България, но би могло да се поработи върху пропуските и ограниченото ѝ използване. За събиране на информация за училищата, детските градини и центровете за подкрепа за личностно развитие се използва Националната електронна информационна система за предучилищно и училищно образование (НЕИСПУО). В данните обаче има сериозни пропуски. Необходимо е да се събират данни по признаци, свързани с етническата/малцинствена принадлежност, особено за ромите, доходите на семействата на учениците, учениците с увреждания в общообразователните училища, статута и характеристиките на образователната инфраструктура, уязвимите училища и уязвимите ученици. Тези признаци са важни за мониторинга на резултатите от ученето при извършване на анализ на въздействието, който може да покаже какви характеристики се приписват на конкретни интервенции и програми със специфични резултати. Освен това повечето събрани данни остават недостъпни и отговорните лица за политиките не ги използват максимално в процеса на вземане на решения.

Въведение

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението за предоставяне на консултантски услуги, подписано на 12.02.2020 (влязло в сила на 10 юни 2020 г.) между Международната банка за възстановяване и развитие (Световна банка) и Министерството на образованието и науката на Република България, с регистрационен номер „Д01-69/12.02.2020“. Споразумението е разработено с цел подпомагане на две дейности: (1) преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и иновациите; и (2) изграждане на основан на доказателства подход за разработване на Национална стратегическа рамка в образованието 2030 г. Настоящият доклад е в рамките на втората дейност и представлява част от анализа на ситуацията в системата на образованието. Насочен е към **образованието и грижите в ранна детска възраст, общото образование и приобщаването.**

Методологията на Световната банка за оценка на подхода на системата бе използвана с цел да се направи структурирана диагностика на образователната система и да се оцени ориентацията и способността ѝ да постигне набеязаните национални цели за цикъла на последната образователна стратегия и оперативна програма. Диагностиката обхваща рамката на стратегия и политика за всеки подсектор, посочвайки както общите цели на ЕС, така и основната стратегическа посока на България. Разглежда принципните измерения, които съвкупно определят ефективността на системата по отношение на достъпа и завършването; равноправието, качеството и уместността; и финансирането и управлението. Анализът приключва с дискусия за миналата, настоящата и бъдещата подкрепа за сектора с финансиране от ЕС. Схемата по-долу описва рамката за оценката. Диагностиката като цяло се основава на:

1. Преглед на резултатите на основата на рамката с резултатите от предишната стратегия и оценка какво е постигнато и какво не. Това включва анализ на пропуските, подходящи сравнения, ефективност и възвръщаемост на инвестициите, възприятия.
2. Преглед на ефекта от новите политики и публичните действия през последното десетилетие и способността му да увеличи благоприятните условия за подобряване на резултатите в образователната система.
3. Систематичен преглед на програмите и инвестициите, както и стратегиите на изпълнение, за периода на жизнения цикъл на стратегията и ОП НОИР 2014-2020 г. В рамките на този преглед ще се изследва как е формулирана програмата, как са идентифицирани и използвани показателите, какви са методите и процесите на мониторинг и оценка, как се измерва въздействието на програмата върху бенефициентите за периода на живот на процеса, какви са процесите на подобрене и как се оценява процеса на изпълнение на различните равнища.
4. Идентифициране на факторите, свързани с постигането на напредък или липсата на такъв, извличане на поуки и препоръки относно политиките.

Методиката на изследването и анализът, които са в основата на настоящия доклад, включва: важни документи за политиките, стратегически рамки, оперативната програма, съответните доклади за напредъка, проучвания и други документи; интервюта с местни експерти, фокус групи и технически дискусии с експерти от Министерство на образованието и изпълнителната агенция; документи с оценка на програмата и на въздействието ѝ (цели, процеси, резултати) въз основа на наличната информация; оценка на съответните измерения на политическата икономика и организационния ангажимент.

Фиг. 1: Аналитична концептуална рамка за оценка на образователната система в България



Контекстът в страната и развитие на ситуацията с COVID-19

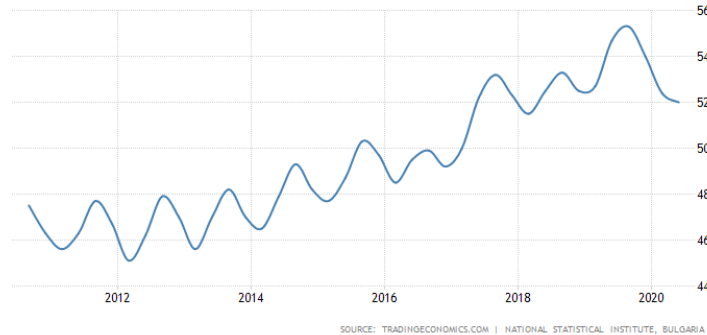
България се присъедини към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. и впоследствие бе засегната от икономическата криза в региона в периода 2010-2012 г. От 2014 г. насам обаче се наблюдава нарастване на БВП, което се ускори до 3.7% в периода 2016-18 г., отчасти дължащо се на динамичния сектор на износа, който се възползва от подобряващите се външни условия и разширяващия се дял в световната търговия. За 2019 г. ръстът е 3.4%. България има млад и енергичен местен частен сектор, който успешно се конкурира на международно ниво в машиностроенето, автомобилните части, информационните технологии и аутсорсинга на стопански дейности. Съгласно актуализираните прогнози на Международния валутен фонд (МВФ) от април 2020 г., се очаква спад на БВП с 4% през 2020 г. заради заразата с Covid-19 и покачване на 6% през 2021 г. при глобалното икономическо възстановяване в периода след пандемията.

От традиционно земеделска страна България се превръща в страна с развита промишленост. Земеделският сектор представлява едва 3.6% от БВП и в него е заета 7% от работната сила (Световна банка, 2019 г.). Основните отглеждани култури са слънчоглед, тютюн и пшеница. Промишлеността представлява 23.8% от БВП, а заетостта на работната сила в промишления сектор възлиза на 30%, което се оценява на принос в размер на 14% от БВП (Световна банка, 2019 г.). Най-динамичните сектори обаче са текстилното производство, фармацевтичните продукти, козметиката, мобилните комуникации и софтуерната индустрия. Секторът на услугите удвои приноса си към икономиката на страната от 1990 г. досега и възлиза на 59.2% от БВП, като заетостта в него е 63% от работната сила. Туризмът е един от най-бързо разрастващите се сектори – над 9.3 млн. туристи са посетили страната през 2018 г., което представлява 11.7% от БВП и 11% от общата заетост.

Българската икономика като цяло все още се бори с проблемите на ниската заетост и участие на работната сила. Предизвикателство представлява систематично ниското равнище на заетост, което е сред най-ниските в Европа – 52 процента (вж. фиг. 1). Въпреки че с времето расте

устойчиво, все пак регистрира малък спад след края на 2019 г. Националната цел за заетост по програма „Европа 2020“ е 70% за населението на възраст 20-64 г. Ниското участие в трудовия живот за България означава, че хората в трудоспособна възраст, които са извън работната сила, не допринасят за икономическия растеж.

Фиг. 1. Отчетено равнище на заетостта в България между 2012 г. и 2020 г.



Източник: <https://tradingeconomics.com/bulgaria/employment-rate>, 2020 г.

Населението на България е седем милиона души и 76% от тях живеят в градски райони, като се очаква то да намалее с половин милион до 2030 г. и с един милион до 2050 г. съгласно Евростат, а това налага по-добър баланс между реформите на политиките в образованието и икономиката. През последните две десетилетия населението на страната намалява значително, което се дължи преди всичко на ниската раждаемост и емиграцията, и застарява бързо. Коефициентът на зависимост в България за 2020 г. е 47.3 % и той обяснява натиска, който зависимата част от населението поставя върху продуктивното население. По-малко от половината население трябва да произвежда за останалата половина, която представлява деца и възрастни хора, и процентът на заетост трябва да остане голям. Негативните демографски тенденции, свързани с предоставяните незадоволителни обществени, социални, здравни и образователни услуги, пораждаят едно от основните предизвикателства за разработването, финансирането и прилагането на бъдещите системи. Освен това стандартът на живот на хората в риск от маргинализация, изключване, дискриминация и безработица може да се влоши и се нуждае от по-силна подкрепа. Ако сегашните прогнози се сбъднат, общият брой на децата и младежите в училищна възраст рязко ще спадне, което налага образователни реформи за постигане на качество, достъп, равнопоставеност и уместност. Намаляващото население, което работи или учи, има непосредствени и дългосрочни последствия за човешкия капитал в България и макроикономическата програма за насърчване на заетостта и икономическия растеж.

В условията на пандемия: българското правителство въведе мерки за предоставяне на социално-икономическа помощ в периода на Covid-19. Източноевропейските страни са в сходни ситуации по отношение на пандемията, икономическите последици, капацитета на здравната система и отварянето на училищата. Няма един-единствен правилен отговор и лицата, вземащи решения, трябва да правят компромиси съобразно конкретната ситуация в тяхната страна. В случая с училищата, решенията се взимат предимно въз основа на готовността на училищата да въведат предпазни мерки (възможност за осигуряване на допълнително пространство за социална дистанция и резервен персонал); здравословната и хигиенната ситуация в училищата; наличие на интернет връзка и достъп до нея; както и готовността на учителите и учениците за онлайн часове – по отношение както на умения, така и на устройства. Българската образователна система е изправена пред някои конкретни предизвикателства като например липсата на достатъчно ниво на хигиена, достъп за ученици с увреждания, минимални стандарти за качество в селските училища, където нивата на отпадане на ученици са също най-високи.

Друго основно предизвикателство за осигуряване на физическа дистанция е пренаселеността в училищата и класните стаи в градовете при многосменен режим. Тези пренаселени звена се нуждаят от допълнително пространство (нови мобилни класни стаи) или временни локации.

Макар и да има широко покритие с интернет връзка в България, другите благоприятни предпоставки за дистанционно учене са ограничени – например основни цифрови умения и електронни устройства за ученици, учители и родители. Друга пречка представлява това, че един на четири учители изразява голяма необходимост от професионално обучение за използване на уменията за ИКТ в преподаването (*ОИСП, TALIS 2018 г.*). Състоянието на цифровото обучение в българската образователна система е съобразено с европейското ниво, тъй като вече съществуват много политики, а в някои случаи България е доста напреднала – например признаване на ученето чрез сертифициране (вж. каре 1).

Образователният сектор в България е особено засегнат от пандемията от Covid-19, като се имат предвид следните пояснения:

- Голям брой родители, които се връщат на работното си място, изпитват затруднения да оставят децата си вкъщи (особено по-малките) при затворени училища;
- Уязвимите български деца (бедни, живеещи в селски райони, роми, деца със специални образователни потребности, с увреждания, деца на завърнали се мигранти) стават още по-уязвими след пандемията, защото вкъщи или в общността нямат достъп до базови услуги;
- Българи от диаспората се завръщат поради изгледите за заетост в Европа и децата им трябва да презапишат училище;
- В резултат на затварянето на училищата се увеличават пропуските в ученето. Без подходящ достъп до онлайн обучение, образователна среда и родителска подкрепа, уязвимите деца са най-засегнати от пандемията. Ръстът на отпадащите от училище ще се увеличи в контекста на затварянето на училищата;
- Учебната програма се покрива частично и малко ученици могат да компенсират чрез индивидуални уроци, помощ от родителите или частно образование.

Мерките на правителството в борбата с Covid-19 във всички сектори са описани по-долу.

Малките и средни предприятия (МСП) ползват икономическа помощ от правителството по време на пандемията под формата на безвъзмездна подкрепа по ОП „Иновации и конкурентоспособност“ (мярка 3-10, 30-150), средства за запазване на заетостта в секторите на транспорта и туризма, мярка 60/40 с национално финансиране и инструмента за подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение (SURE). Мярката „Заетост за теб“ дава възможност на работодатели от всички икономически сектори, с изключение на селското стопанство, да наемат безработни за три месеца по програмата, която се финансира по оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, като мярката отново е приоритетно насочена към най-засегнатите сектори – „Хотелиерство и ресторантьорство“ и „Туристическа агентска и операторска дейност; други дейности, свързани с пътувания и резервации“. Земеделските производители и животновъдите получават подкрепа от Държавен фонд „Земеделие“.

Стартиращите и бързо растящите компании, които са активни в ключови области като иновации, дигитализация, биотехнологии, роботика, информационни технологии, фармацевция и др. получиха финансиране с максимален размер до 800 хиляди евро под формата на дялови и квази-дялови инвестиции, предоставяни от съществуващите фондове за рисков капитал.

Заплатите на социалните работници се увеличиха с 30%, считано от август. Стандартите за социални услуги се подобриха, например в домовете за възрастни, домовете за хора с увреждания, домовете за социални услуги от резидентен тип, дневните центрове за деца, центрове за настаняване от семеен тип и т.н. Това позволява на общините да увеличат

заплатите на социалните работници, специалистите със спомагателни функции, логопедите, педагозите и преподавателския персонал с до 20%.

Програмата „Топъл обяд“ за хора в нужда бе разширена и близо 29 000 възрастни, хора с увреждания и с доходи под линията на бедност ще получават топъл обяд до края на годината.

В началото на пандемията се отпуснаха допълнително 45 милиона лева по ОП „Развитие на човешките ресурси“ за разширяване на здравните грижи до края на 2020 г. Благодарение на това 30 000 възрастни и хора с увреждания в 240 общини получиха храна, лекарства или помощ за извършване на административни услуги, а други 12 500 - за социални и здравни услуги.

Отпусна се **еднократна помощ в размер на 375 лв.** за семейства с деца, които изпитват затруднения да решат здравните си проблеми, да платят комуналните си сметки или да посрещнат други основни потребности поради неплатен отпуск за гледане на децата. Родители на ученици до VII клас, навършили 14 години, и семейства с един или двама родители, загубили работата си, но без право на обезщетения за безработица, също могат да получат еднократната помощ от 375 лв.

Проектът „Родители в заетост“ за работещите семейства и техните безработни роднини отпуска субсидии за полагане на грижи за отглеждане на деца. До момента са подадени 7 600 заявления и са назначени 4 154 детегледачи.

Отпуска се месечна помощ за семейства с деца под 14-годишна възраст в затворени детски градини и училища, ако единият или двамата от работещите родители не могат да работят дистанционно от вкъщи и нямат възможност за платен отпуск. Те получават месечната помощ до края на 2020 г., която варира от 610 лв. до 915 лв. в зависимост от броя на децата.

Здравеопазване. В този сектор правителството увеличи заплатите на здравните работници на първа линия, като това увеличение ще е 30% за 6 000 души. **Към края на 2020 г., медицинските специалисти, които участват в борбата с Covid-19**, получават месечно нетно възнаграждение в размер **1000 лв.**

Образование. Правителството отпуска еднократна помощ в размер от 250 лв. за учениците, записани в осми клас за учебната 2020/21 година, на семейства със среден месечен доход под 450 лв. Средствата могат да покрият част от разходите преди започването на учебната година – дрехи, учебници или училищни принадлежности.

Публикуване на насоки за работата на образователната система в училищата за учебната 2020/2021 година в условията на Covid-19, които разглеждат въпросите на присъственото образование, необходимите здравословни и безопасни условия в училищата, подготовката за дистанционно учене и правилата за уязвимите ученици в тези случаи.

Закупуване на устройства: в началото на април 2020 г. Министерството на образованието отпуска 2 милиона лева за интернет в ромските квартали. Освен това се поръчаха 500 лаптопа с карти за мобилен интернет за учителите от телекомите – БТК и „А1 България“. Общата стойност на договорите, подписани след процедури на договаряне без предварително обявление, възлиза на повече от 2.2 млн. лв. с ДДС. Според данните на регионалните управления на образованието около 10% от учениците нямат свои собствени електронни устройства. Този проблем е изключително остър сред бедните ромски семейства. В някои училища процентът на учениците без собствени устройства е голям. За да реши проблема, Министерският съвет одобри 14 млн. лв. за закупуване на 16 000 устройства. Предвижда се да се закупят още 80 000 устройства със

Каре 1. Статут на цифровото образование в българските училища

Какво е въведено

- Използват се европейските дефиниции за ключови компетентности по отношение на **компетентността в областта на цифровите технологии**.
- Развитието на компетентността в областта на цифровите технологии е включено на всичките три етапа на образование (начално, прогимназиално и гимназиално) като **отделен задължителен предмет**.
- Изрично са включени **резултати от ученето** във връзка с петте области на компетентност в цифровите технологии: информационна грамотност, създаване на цифрово съдържание, комуникации и сътрудничество, безопасност и решаване на проблеми. Резултатите от ученето са концентрирани в рамките на конкретен отделен предмет и са изброени в учебната програма на предмета, придружени от конкретен хорариум.
- **Общите рамки на компетентностите на учителите** включват компетентността в областта на цифровите технологии като една от считаните за съществени компетентности за всички учители в обучението им преди поемането на длъжността.
- Властите на най-високо ниво участват в осигуряването на **непрекъснато професионално развитие** в областта на цифровото образование под формата на национални инициативи, насочени към различни аспекти на цифровизацията на обществото.
- Компетентностите в областта на цифровите технологии се оценяват на гимназиално ниво в училище чрез **национално тестване на всички ученици**.
- Информацията за признаването на компетентностите в областта на цифровите технологии в **дипломите**, които се връчват в края на средното образование, се прилага за всички ученици само в три европейски системи (България, Малта и Румъния).
- **Национални тестове с помощта на технологиите** на гимназиалния етап на образование.
- Редовно се провежда **мониторинг и оценка** на изпълнението на цифровата стратегия.

Какви са потребностите

- Инвестициите в цифрова **инфраструктура** все още са сред идентифицираните потребности във връзка с цифровото образование и следователно са основен акцент на сегашните и бъдещите стратегии.
- Инвестиции в **професионално обучение** по умения за ИКТ в преподаването за минимум 25% от учителите.
- Подобряване на **качеството** на преподаването за по-добри резултати от цифровото учене.
 - *Европейска комисия/ Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура/“Евридика”, 2019 г., „Цифровото образование в училищата в Европа“, доклад по „Евридика“, Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз.*

средства от Инструмента на ЕС в подкрепа на преодоляването на последиците от кризата - REACT.EU. По предложение на Министерството на образованието и науката, на 9 декември Министерският съвет одобри 17 млн. лв., които се разпределиха между училищата за закупуване на материали за дезинфекция и електронни устройства за нуждите на учениците.

Интернет връзка: изграждане на Wi-Fi мрежи в някои от най-големите ромски квартали в страната. Финансирането е по програма „Информационни и комуникационни технологии в системата на предучилищното и училищното образование“. Министерството поиска от БТК (мобилен оператор) да изгради безжични мрежи на стойност над 978 000 лв. с ДДС в кварталите

с преобладаващо ромско население (с голяма част бедни домакинства). Телекомът „А1 България“ ще предостави на същата стойност безжичен интернет в други ромски квартали. Одобрено е изменение на наредбата за финансиране, което позволи на училищата да заплащат интернет връзката на семействата на учениците си в условията на дистанционно обучение.

Онлайн платформа: подкрепа за училищата да организират учебния процес в условията на извънредна ситуация в страната, като използват Teams MS (почти 90% от тях). Teams интегрира виртуални лични връзки, което дава възможност да се използват файлове и домашни работи на обща платформа, достъпна от мобилни устройства, таблети и персонални компютри.

Онлайн уроци за подготовка за изпити: Министерството на образованието и науката публикува в своя Youtube канал образователна серия от уроци в помощ на дванадесетокласниците, които се готвят за матурата по български език и литература. Качени са и филми на ученици.

Подкрепа за учителите: психолози от системата на предучилищното и училищното образование ще предоставят психологическа подкрепа на ученици, учители и родители, които са изправени пред различни трудности, породени от кризата с разпространението на Covid-19. Специалистите ще работят със специално създадени телефонни линии, чиито номера са публикувани на уебсайта на МОН, и с различни приложения за аудио и видео комуникация. Осигурени са безплатни онлайн учебници от I до X клас, а телевизионният канал на БНТ излъчва образователно съдържание.

Електронна библиотека: създаване на Национална електронна библиотека, която да позволи на учителите да споделят и използват електронни ресурси, уроци и други материали.

Силната децентрализация на решенията от централно към местно равнище дава възможност на училищата да разработят собствени планове за ежедневната организация на учебните дейности по време на пандемията в зависимост от местните условия, броя ученици и помещенията.

Медиатори: МОН назначи 743 образователни медиатори и 101 социални работници по проект „Подкрепа за успех“. В условията на затворени училища, те помагат за улесняване на обмена на информация между учителите и родителите. Помагат и с домашните на учениците. Учителите са обучени да използват инструменти за ранно разпознаване на ученици в риск, за да се избегне допълнителен ръст на отпадналите от училище. Училищните съветници дават насоки за кариерно развитие на ученици от V до VII клас. Това става чрез групови и индивидуални консултации с цел да се определят интересите и предпочитанията на учениците към определени професии.

До края на септември МОН похарчи 7 милиона лева за мерки, свързани с пандемията, включително един милион за допълнителни преподавателски часове, подготовка на видео насоки и излъчване на преподавателски сесии, за медиатори и социални работници, които да предоставят учебни материали и информация на родителите. От тази сума, 3.5 млн. лв. са за общо 1 225 теста за Covid-19, 700 предпазни средства, дезинфектанти, защитни маски, ръкавици, термометри и т.н.; дребни ремонти, безжични мрежи и осигуряване на интернет.

Ще се използва финансиране от инструмента REACT на ЕС за оборудване на училища с висока концентрация на уязвими ученици с електронни устройства за дистанционно учене.

ОБРАЗОВАНИЕ И ГРИЖИ В РАННА ДЕТСКА ВЪЗРАСТ

Настоящата оценка на образованието и грижите в ранна детска възраст (ОГРДВ) в България се фокусира върху предучилищното образование в три основни негови аспекти: като единствената област на политика, управлявана от Министерството на образованието и науката (МОН), която се отнася до ОГРДВ; като първоначалния етап на формалното образование, предшестваш училищното образование; и като съществен компонент на политиките за учене през целия живот. За да може да разгледа всеобхватно съществената роля на предучилищното образование в рамките на гореспоменатите политики за човешко развитие, настоящият анализ: (i) изследва мястото на предучилищното образование в ОГРДВ на ниво система и политики, и хвърля светлина върху по-широката област на политиките за ранно детско развитие; (ii) разглежда спецификата на ОГРДВ политики и резултати в контекста на реформите на политиките за предучилищно и училищно образование; (iii) поставя специфичния обхват и цели на политиките в предучилищното образование в спектъра на ученето през целия живот.

Целта е да се представят по обобщен начин съществуващите доказателства за резултатите от политиките и да се направи оценка на развитието на тези политики, да се подкрепи формулирането на предстоящите стъпки в политиките и планирането на конкретни програми, насочени към предучилищното образование, произтичащи от инструменти с национално и европейско финансиране и да се започне дискусия за подхода и необходимия дизайн на политиките с цел да се постигнат целите на стратегическото планиране в образованието за периода до 2030 г. Докладът включва *извлечените поуки* от развитието на политиките до 2020 г., като разглежда предимно стратегическия период (2014-2020 г.) със специален фокус върху периода след влизането в сила на Закона за предучилищно и училищно образование (ЗПУО) през август 2016 г., очертава ключовото развитие на политиките, набляга на предизвикателствата в политиките и посочва подходи, които потенциално добавят стойност в областта на ОГРДВ откъдето формулираните цели на политиките.

За да се разгледа сферата на политики за ОГРДВ, в настоящия анализ се използват дефинициите, приети в регулаторната рамка, както и основни концепции, широко използвани в литературата или в международната и европейската практика за тези политики. За да бъде представена ясна концептуална структура, е необходимо дефинирането на следните три ключови термина: :

Ранно детско развитие (РДР): макар този термин да се използва широко, няма общоприета дефиниция за РДР. Ранното детско развитие обикновено се свързва с важната му роля за възможностите за човешко развитие.

Според *Световна здравна организация (СЗО):* „Периодът на ранна детска възраст се счита за най-важната фаза на развитие през целия човешки живот. Здравословното ранно детско развитие (РДР) —което обхваща физическата, социалната/емоционалната и езиковата/когнитивната сфери на развитие, всяка от които е еднакво важна— има силно влияние върху благополучието, наднорменото тегло/заекването, психичното здраве, сърдечно-съдовите заболявания, четивната и математическата грамотност, престъпните прояви и икономическото участие през целия живот. Това, което се случва с детето в ранната му възраст, е от съществено значение за траекторията му на развитие и хода на живота му”.¹⁰

УНИЦЕФ, чрез кръстосана препратка към по-ранни публикации, реферира към РДР в стратегическия си план за 2018-2021 г. така: „Ранното детско развитие се определя като периодът от зачеването на детето до постъпването му в училище. Този период представлява уникална възможност за детското когнитивно, социално, емоционално и

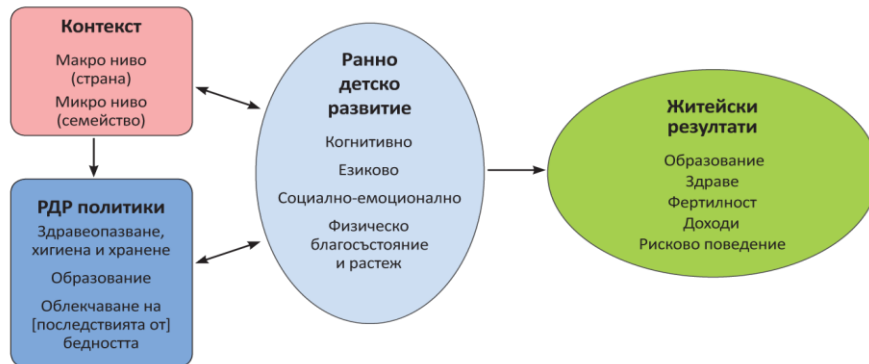
¹⁰ СЗО – Световна здравна организация, Източник:

https://www.who.int/social_determinants/themes/earlychilddevelopment/en/

физическо развитие, което настъпва в резултат на взаимодействието между детето и заобикалящата го среда“.¹¹

Световната банка: използва различни дефиниции за РДР, сред които и тази отнасяща РДР до растежа и развитието на детето в периода от бременността на жената до постъпването на детето в начално училище. Следователно интервенциите за РДР включват услуги за бременните жени и кърмачките, както и малките деца и техните семейства. Целта на тези услуги е да задоволят здравните, хранителните, социално-емоционалните, когнитивните и езиковите потребности в периода на тази възраст. Те са решаващи, защото първите години от живота на детето формират основата за бъдещето учене, доброто здравословно състояние и благополучие, както и способността на детето да работи добре с останалите хора, когато порасне.^{12,13} Както се вижда от графиката и от аргументите, изложени по-нататък в публикацията,¹⁴ е необходимо съобразяване с контекста, за да се разбере и анализира РДР. В серията работни документи „Системен подход за по-добри резултати в образованието РДР (САБЕР-РДР)“, Световната банка описва рамката на политиките и средата за РДР.¹⁵

Фиг. 2 „Контекстът на ранното детско развитие: фактори на влияние и връзка с резултатите“



Адаптирано от: СБ (2013 г.) „Какво има най-голямо значение за ранното детско развитие: рамков доклад“¹⁶

¹¹ УНИЦЕФ (2018 г.) РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ в стратегическия план на УНИЦЕФ за периода 2018–2021 г. Адаптирано от: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-05/Early%20Childhood%20Development%20in%20the%20UNICEF%20Strategic%20Plan%202018-2021.pdf>

¹² СБ (2014 г.) „Ускоряване на ранното детско развитие чрез инвестиране в малките деца за дълготраен ефект“. Източник: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/868571468321240018/pdf/92988-REVISED-PUBLIC-WB-ECD-Mar2016-ENG-v2-web.pdf>

¹³ Друг пример за дефиниция на СБ е: “Ранното детско развитие (РДР) се отнася до физическото, когнитивното, лингвистичното и социално-емоционалното развитие на детето от пренаталния период до осемгодишната му възраст. Това развитие се осъществява в най-различни среди (у дома, в училище, здравни заведения, базирани в общностите центрове) и включва широк кръг дейности – от грижи и хранене на детето до родителското образование. Доставчиците на услуги могат да включват публични, частни и неправителствени агенции.“ Източник: СБ (2010 г.), „Ранно детско развитие, фактологична справка на Световната банка“.

¹⁴ Пак там

¹⁵ СБ 2013 г. „Какво има най-голямо значение за ранното детско развитие: рамков доклад“. Адаптирано от: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20174/901830NWP0no5000Box385307B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁶ Пак там. Възпроизведеният образ е фиг. 2 на стр. 9. Тази фигура на свой ред е адаптирана от Vegas, E., и L. Santibáñez. 2010 г. „Многообещаващото ранно детско развитие в Латинска Америка и Карибския регион“, Световна банка, Вашингтон, окръг Колумбия

Въз основа на тези и други съществуващите дефиниции и с оглед на акцента върху България, настоящата оценка адаптира превод на дефиниция- за РДР, която вече се прилага в аналитичната практика в България. **РДР се отнася до процеса на човешко развитие, който обхваща периода от раждането до задължителната възраст за започване на начално училище, включва всички важни фази на развитието, осъществява се във всякаква среда, има силно влияние върху следващите фази от живота на човека и изисква възможно най-голяма подкрепа за детето и семейството му от страна на цялото общество и всяка обществена институция**¹⁷. Настоящата оценка разглежда сферата на РДР от специфична гледна точка, която е по-тясна – тази на образованието и грижите в ранна детска възраст и преди всичко компонента, фокусиран върху образованието, като допълва предишни публикации, а именно: Доклад за България САБЕР-РДР¹⁸ и „Ранното детско развитие в България“.¹⁹

Образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ).²⁰ Взаимодействието между понятията за РДР и ОГРДВ, поне в настоящата оценка, се изразява в стесняване на обхвата и изостряне на фокуса. Докато РДР се отнася до всички възможни аспекти на развитието на човека в първоначалните години от живота му, то ОГРДВ засяга аспекта на *подкрепата*, която същевременно е *регламентирана и се отнася до всички деца от раждането им до навършване на ЗУВ*. По подразбиране, такива механизми принадлежат към сферите на грижите и образованието, както се вижда от самата формулировка на термина.²¹ Приетата в настоящата оценка дефиниция е тази, която преобладава в публикациите на Европейската комисия (ЕК). Съгласно нея, ОГРДВ е **„всеки регулаторен механизъм, който осигурява на децата образование и грижи от раждането им до навършване на задължителната училищна възраст – независимо от средата, финансирането, началните часове или съдържанието на програмите – и включва центрове за дневни грижи; предоставяне на грижи с публично или частно финансиране; предучилищно и подготвително образование“**. Изборът на тази дефиниция на ОГРДВ в настоящата оценка се дължи най-малко на две причини: първо, България е държава — членка на ЕС (ДЧ на ЕС) и използваните от изпълнителния орган на ЕС дефиниции неизбежно представляват част от професионалната терминология – още повече, че финансирането от ЕС има пряко отношение към българския подсектор на ОГРДВ. Второ – фактът, че ЕК използва последователно една и съща дефиниция в различните си публикации,

¹⁷ Адаптация базирана на : Йосифов, Й., Банова, В. и колектив (2018 г.) „РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ: изследване на системите, подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите“. София: ФЗНД. Достъпно онлайн на български: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/03/Ранното-детско-развитие-в-България-Изследователски-доклад.pdf>

¹⁸ Световна банка, 2013 г. „Ранното детско развитие в България: САБЕР доклад за България за 2013 г. Системен подход за по-добри резултати в образованието (САБЕР) - доклад за България“; 2013 г. Вашингтон, окръг Колумбия. © Световна банка. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20146> License: CC BY 3.0 IGO

¹⁹ Йосифов, Й., Банова, В. и колектив (2018 г.) „РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ: изследване на системите, подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите“. РЕЗЮМЕ. ФЗНД: София. Публикувано повторно онлайн от Eurochild: Брюксел. Източник: https://www.eurochild.org/fileadmin/public/04_News/Members/Executive_Summary_ECD_in_Bulgaria_-_ENG_ForOurChildren_5APR2018.pdf

²⁰ Терминът *образование и грижи в ранна детска възраст*, ОГРДВ, понякога има различна формулировка (и съответно абривиатура):. Появява се по този начин например в споменатите публикации САБЕР. Там ОГРДВ няма изрична дефиниция, но от контекста става ясно, че има по-тесен смисъл от РДР, подобно на подхода в настоящият текст.

²¹ ЕС (2014 г.) „Предложение за ключови принципи на рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст“, доклад на работната група по въпросите на образованието и грижите в ранна детска възраст под егидата на Европейската комисия: Брюксел. Източник: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ОГРДВ-quality-framework_en.pdf

и ЕС (2014 г.) „Проучване на Комисията относно ефективното използване на образованието и грижите в ранна детска възраст за предотвратяване на преждевременното напускане на училище“. № ЕАС/17/2012 Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г. Източник: <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc>

както и усилията на ЕС да се позиционира като глобален участник в тази област, увеличава шансовете за универсално използване на дефиницията.

Предучилищно образование: този термин се отнася до образователния процес²² на децата от предучилищна възраст, който се осъществява в институции в системата на предучилищното образование, а именно – детски градини и подготвителни групи в училищата.²³ В България децата започват начално училище в годината, в която навършват седем години; затова когато в настоящия текст се използва понятието „деца в предучилищна възраст“, се има предвид възрастта между три и седем години.

Секторен контекст на ОГРДВ

Нормативната рамка, финансирането, оперативното управление и осигуряването на ОГРДВ в България са разделени между три сектора на публични политики: тези на образованието, общественото здраве²⁴ и социалните грижи, а самата политика е силно дезинтегрирана. Това предполага отделни секторни процеси на регулация, политики, администриране и органи (министерства), специфични подходи при изпълнение на политиките и управление на подопечните (доставчици на) услуги, както и специфични за секторите изисквания за работната сила, които оказват влияние върху подсектора на ОГРДВ и го регулират. Междусекторният характер на ОГРДВ, подобно на сферата на политиките за РДР, все още не е достатъчно добре координиран и е фрагментиран по отношение както на съгласуваността на политиките, така и на подхода на изпълнение. Въпреки съществуването на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД)²⁵ – правителствен орган, чиято функционална рамка обхваща цялата сфера на РДР – не се наблюдава истински междусекторен подход нито по отношение на целта на политиките, нито по отношение на изпълнението им. Все още е необходимо да се постигне едно основно изискване на междусекторното сътрудничество, установено в нормативната рамка на ОГРДВ²⁶, а именно – въвеждане на съвместна регулация между МОН и Министерството на здравеопазването (МЗ). Тази наредба, предвидена по закон, трябва да въведе „стандарты за РДР“, които да се прилагат при отглеждането, възпитанието, социализирането и обучението на децата в групите в детските градини. По документа се работи и той е публикуван за обществено обсъждане още през 2017 г. Сега – три години по-късно – би могъл да послужи за пример за едно от предизвикателствата в сферата на политиките за РДР: открити дискусии, инициативи и усилия от заинтересованите страни, които изискват допълнителна координация за постигане на очаквания резултат.

Елементите на политиката и управлението на ОГРДВ са съобразени с основните етапи на жизнения цикъл в детството. Министерството на здравеопазването е основният отговорен орган за най-малките деца. То определя националната регулаторна рамка на най-

²² Чл. 24 и чл. 56 от Закона за предучилищно и училищно образование (ЗПУО).

²³ Съгласно чл. 2, ал. 3, системата на предучилищното и училищното образование обхваща не само детските градини и училищата, но също така центровете за подкрепа за личностно развитие и специализираните обслужващи звена. Както е видно от изчерпателния списък на функциите на специализираните обслужващи звена в чл. 50, ал. 1 от ЗПУО, тези звена не взаимодействат пряко с децата и родителите, макар да са посочени като институции в системата на предучилищното и училищното образование. Разпоредбата на измененията през септември 2020 г. чл. 56, ал. 1 изрично предвижда, че предучилищното образование се осъществява в детските градини. Разпоредбата на последващия чл. 56, ал. 2 разширява обхвата на образователните институции, в които може да се осъществява задължителното предучилищно образование, като включва подготвителните групи в училищата. Затова определението за предучилищно образование тук се отнася само до образователния процес в тези два вида институции.

²⁴ По-долу: също здравеопазване.

²⁵ Позицията и функциите на ДАЗД в нормативната рамка се разглеждат подробно по-нататък в настоящата глава, както и в частта „Ръководство и управление“.

²⁶ Чл. 24, ал. 4 от ЗПУО

разпространеното обезпечаване на ОГРДВ при най-малките деца: яслите (0-2) и все още останалите 13 домове за медико-социални грижи за деца - ДМСГД (0-3 г.).²⁷ Броят на децата, все още настанени в ДМСГД, е само 454 и той непрекъснато намалява през програмния период 2014/2020 в съответствие с политиката за деинституционализация на грижите за деца. Яслите **не се** считат за институции в системата на предучилищното образование и водещата работна сила в тях са медицински професионалисти, а възрастта на децата там е между три месеца и три години. Изискванията за уредбата, дейността и здравните аспекти, регулиращи функционирането на яслите, са заложили в наредба, приета от МЗ²⁸. Стандартите относно инфраструктурата на яслите са посочени в наредба²⁹, приета от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)³⁰. Яслите могат да са общински или частни. Родителите, чиито деца посещават ясла, имат финансов принос чрез таксата, която плащат. Тези такси се различават (дори за общинските ясли), защото се определят от общинските съвети посредством наредбите за местните такси и цени на услуги, предоставяни от общините.

МОН и нормативната рамка в образованието по принцип обхващат обезпечаването на ОГРДВ за деца от тригодишна възраст до навършване на задължителната училищна възраст (ЗУВ), като основната институция в предучилищното образование е *детската градина*. Статутът на детската градина като основен доставчик на предучилищно образование е определен в няколко разпоредби на ЗПУО, като водещите са в чл. 24 и чл. 56. Освен отглеждане на деца от тригодишна възраст до навършване на ЗУВ, в детските градини могат (i) да се разкриват *яслени групи*, в които минималната възраст за записване на дете е 10 месеца³¹, и (ii) да се приемат деца на двегодишна възраст в групите на детските градини *при условията и по реда на ЗПУО*.³² След въвеждането на втората възможност, при която двегодишните деца могат да озоват в предучилищна образователна среда (която се различава от яслените групи като замисъл и практика), българският подход за ОГРДВ е изправен пред предизвикателството да съчетае два различни стандарта в обезпечаването на грижи – ясленият и предучилищният. Разпоредбата в закона³³, която позволява на детските градини да разкриват и яслени групи, де факто запазва статукво, което съществува и преди влизането в сила на ЗПУО през 2016 г. През 2018 г. от общо 8 676 групи в детските градини, 866 са яслени групи³⁴, което представлява 9,9%. В трите години преди ЗПУО да влезе в сила, делът на яслените групи в детските градини е съответно 9,7% през 2015 г., 9,6% през 2014 г. и 9,5% през 2013 г.³⁵ Останалите над 90% от групите в детските градини всъщност изпълняват предучилищната функция, вменена им от ЗПУО. По силата на чл. 56, ал. 2, *задължителното* предучилищно образование може да се осъществи и от училищата, в които *са разкрити предучилищни групи*. Двете основни разлики между подготвителните групи в детските градини и в училищата са следните: а) вторите са организирани от училищата в собствените им сгради; б) училищата като цяло предоставят предучилищно образование само на пет- и шестгодишни деца.

²⁷ Съгласно НСИ, домовете за медико-социални грижи за деца (ДМСГД) са „регистрирани по Закона за лечебните заведения като „други лечебни заведения“, в които медицински и други специалисти осъществяват продължително медицинско наблюдение и специфични грижи за деца до 3-годишна възраст с хронични заболявания и медико-социални проблеми“. Източник: <https://www.nsi.bg/content/3339/метаданни/домове-за-медико-социални-грижи-за-деца>

²⁸ НАРЕДБА № 26 ОТ 18 НОЕМВРИ 2008 Г. ЗА УСТРОЙСТВОТО И ДЕЙНОСТТА НА ДЕТСКИТЕ ЯСЛИ И ДЕТСКИТЕ КУХНИ И ЗДРАВНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ТЯХ (публикувана на български).

²⁹ Наредба № РД-02-20-3 от 2015 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата.

³⁰ Същата наредба регулира изискванията за пространството в детските градини и съответно е разгледана по-долу.

³¹ Чл. 24, ал. 3 от ЗПУО.

³² Чл. 24, ал. 2 от ЗПУО.

³³ Споменатият по-горе чл. 24, ал. 3 от ЗПУО.

³⁴ Източник: СБ, файл „*Всички класове и групи в училищата и детските градини*“.

³⁵ Източник: пак там.

С измененията на ЗПУО от септември 2020 г. се разширява обхватът на задължителното предучилищно образование, който включва и четиригодишните деца. Само детските градини могат да предоставят предучилищно образование на четиригодишните. Училищата могат да организират подготвителни групи за четиригодишни деца само в случай, че няма детска градина в съответната община. Има и друго потенциално ограничение за училищата по отношение на подготвителните групи. По силата на същата разпоредба на ЗПУО (чл. 56, ал. 2), кметът на общината има право да ограничи предоставянето на задължително предучилищно образование само до детските градини. Ако предучилищното образование се осъществява в подготвителна група в училище, трябва да се съблюдават същите държавни образователни стандарти, които са приложими за детските градини. Мнозинството от институциите в българската система на предучилищното образование са общински (изключение правят държавните детски градини към Министерството на отбраната³⁶; другото законово допустимо изключение за откриване на държавни детски градини е по силата на международен договор). Има ограничен, но постепенно нарастващ брой частни детски градини: 106 през учебната 2019/2020 година, „с 5 повече от предходната година“³⁷. Въпреки това, всичките 4 982 деца, посещаващи частни детски градини, представляват едва 2,3% от записаните в българските детски градини деца за учебната 2019/2020 година³⁸.

Другите институции в системата на предучилищното образование – преобладаващият брой от тях – са общинските детски градини и училища³⁹. Разделът за секторния контекст на ОГРДВ и други части от текста по-долу разглеждат подробно различни контекстуални специфики на предучилищното образование в България, включително и взаимодействието между националното и местното ниво.

Министерството на труда и социалната политика, и Държавната агенция за закрила на детето носят отговорността за опазване на благополучието не само в рамките на РДР, но и за целия жизнен цикъл на всички деца до 18 г.. ДАЗД е правителствената институция, която отговаря за закрилата на децата и защитата на правата на детето в България. Нейният капацитет и функции обаче са ограничени⁴⁰. ДАЗД участва в „управлението, координирането и контролирането“⁴¹, но не и в изпълнението на конкретни мерки за закрила на децата. Ролята на ДАЗД по отношение на изпълнението на мерките за закрила на децата е ограничена до: „разработване и даване на методически указания на отделите за закрила на детето в дирекциите „Социално подпомагане“ към АСП“⁴², както и „организиране на проверки за спазване правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, обслужващи звена, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“ към Агенцията за социално подпомагане (АСП) и на юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата за закрила на детето, и при нарушаване на правата председателят на ДАЗД дава задължителни предписания“⁴³. Оперативните звена, които задават и контролират изпълнението на мерките за закрила на детето, са отделите „Закрила на детето“⁴⁴, осъществяващи функции както за

³⁶ Това е предвидено в чл. 35, ал. 2 от ЗПУО.

³⁷ НСИ (2020) ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА, НСИ: София. Източник: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf

³⁸ Пак там

³⁹ Тук се имат предвид училищата с подготвителни групи.

⁴⁰ Освен централното управление, ДАЗД има само три регионални структури, а именно: „териториални отдели на Главна дирекция „Контрол по правата на детето“. Източник: структура на ДАЗД на сайта на Агенцията: <https://sacp.government.bg/%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0>

⁴¹ Източник: ДАЗД, дейности на сайта на Агенцията

⁴² Пак там

⁴³ Пак там

⁴⁴ Дирекция „Социално подпомагане“ е компетентният правителствен орган по отношение на закрилата на детето на местно ниво и към нея функционира отдел „Закрила на детето“ (ОЗД).

социално подпомагане, така и за закрила на детето. По подразбиране, тези отдели⁴⁵ насочват (родителите или други основни лица, които полагат грижи за детето⁴⁶) към доставчици на социалната услуга и контролират изпълнението на предписаните индивидуални планове за закрила/подпомагане. В тази рамка, МТСП – чрез регионалните структури на АСП – реализира изпълнението на компонента социално подпомагане и закрила на детето в общия набор от политики за ОГРДВ и следователно споделя отговорността – заедно с МЗ и МОН – за подсектора на ОГРДВ в България.

Таблицата по-долу илюстрира набора от услуги и отговорности за ОГРДВ в съответствие с потребностите на детето и семейството, представени чрез жизнения цикъл на РДР. Таблицата онагледява секторния контекст и подчертава позицията на предучилищното образование в набора от политики за ОГРДВ без да дава подробна картина на съчетанието от управление, ръководство и изпълнение. Това е разгледано в подробности по-нататък.⁴⁷

⁴⁵ Съгласно разпоредбите на чл. 20, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето, Дирекция "Социално подпомагане" е тази, която дава писмено направление до доставчика на социалната услуга. Но подготовката на това направление и координацията с родителя се осъществява от съответния „социален работник“, който е открил случая (чл. 15). (Директорът на) Дирекция „Социално подпомагане“ „ратифицира“ (официално) мярката, предписана от ОЗД.

⁴⁶ Като се има предвид зависимостта на децата във възрастта на РДР, неизбежната роля на родителите за развитието им и това, че социалното подпомагане на малките деца е неразривно свързано с благополучието на семейството и домакинството, в което растат, то предоставянето на социално подпомагане де факто се насочва чрез родителите им.

⁴⁷ Функцията на таблицата е да подпомогне ориентацията в подсектора на ОГРДВ в България и да поясни как и защо се различават по смисъл понятията ОГРДВ и предучилищно образование. По-късно в текста се споменават редица важни аспекти, данни или съществени подробности за структурата, функциите и вътрешните и външни взаимодействия в подсектора – например мястото и ролята на местните органи на управление и местните структури в организацията и предоставянето на ОГРДВ и най-вече предучилищното образование.

Финансиране

Основното, накратко:

- На фона на увеличаващия се размер на разходите, които обаче остават относително постоянни като дял като процент от БВП, и особено имайки предвид намаляващия брой деца в предучилищното образование, на преден план би трябвало да излезе въпросът с ефективността на инвестициите в политиките.
- Финансирането на инвестициите в специализирани политики в предучилищното образование остава ограничено в сравнение с общите публични разходи за предучилищно образование и изостава от съответните инвестиции в училищното образование.
- ОП НОИР овласти системата с ресурси за интервенции на системно ниво, които да отговарят на процесите на реформи и на поставените задачи на политическо ниво, като следва да се има предвид, че преди такъв системен инструмент не е бил наличен по подразбиране.

Финансирането на ОГРДВ в България представлява комплексен модел от направления на финансиране, които засягат поне три отделни публични системи и редица доставчици и заинтересовани страни. Наборът от политики за ОГРДВ, които се споделят от секторите на здравеопазването, социалните грижи и образованието, и съответното административно и методическо фрагментиране при тях, имат своето отражение както в обезпечаването на ОГРДВ, така и във финансирането. До голяма степен секторът на образованието има водеща роля в предоставянето и финансирането на ОГРДВ. Разликата между образованието и другите сектори, които обезпечават ОГРДВ, по отношение на обхващане на децата и финанси, е значителна – образованието е водещият сектор. Ако се вземе 2017 г. за референтна година⁴⁸, броят на насочените към ОГРДВ деца в сектора на социалното подпомагане отговаря едва на 1,1%⁴⁹ от общо 220 877 деца, записани в системата на предучилищното образование⁵⁰. Приносът на останалите услуги и подкрепа, управлявани или насочвани от структури на МТСП, не променя съществено пропорциите⁵¹. Сравнението със сектора на общественото здраве за същата година показва, че бюджетните средства в него за програми, които биха могли (освен всичко останало) да обхванат деца във възраст за ОГРДВ, не превишават 7%⁵² от разходите за предучилищно образование в размер на 490,3 млн. лв.⁵³. Ролята на местните органи на управление във финансирането на ОГРДВ е двойна: да гарантират обезпечаването на услугите за ОГРДВ, делегирани от централизираното ниво и да управляват предоставянето им на местно ниво. В общия случай, общините получават средства за основни услуги за ОГРДВ, включително ясли, детски градини и подготвителни групи в училищата, планирани социални и здравни услуги в обхвата на делегирането. За образованието,

⁴⁸ Последната година, за която могат да се намерят подходящи данни за предоставянето на социални услуги за деца на възраст за ОГРДВ.

⁴⁹ „Броят на децата [0-18] и семействата, които ползват социални услуги в общността, включително и от резидентен тип, е 14 079“. Само „2 611 деца на възраст 0-7 години“ са ползвали услуги „с направление от ОЗД“. Източник: ФЗНД (2018 г.), „Ранното детско развитие: състояние, политики, практики, насоки. Анализ на данни за ранното детско развитие в България“, източник: https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/10/Analiz_na_danni_za_ranno_detsko_razvitie_FZND_2018.pdf

⁵⁰ Вж. по-горе частта за достъпа и равноправието; данните за учебната 17/18 година (НСИ) са цитирани тук.

⁵¹ В рамките на друга сфера на политики на МТСП, *съвместяване на професионалния и личния живот*, където се реализира интервенция, свързана с ОГРДВ (споменатият вече проект „Родители в заетост“, управляван от Агенцията по заетостта към МТСП), изчисленият дял на финансовите средства, насочвани към децата на възраст за ОГРД, е 5.6 млн. лв. (общият бюджет от 50 млн. лв. за всички деца на възраст 0-18 г. за всички години, коригиран спрямо дела на децата на възраст за ОГРДВ и броя години) за 2017 г. Вж. по-горе въведението и раздела за достъпа и равноправието.

⁵² Общи разходи в размер на 20,991 млн. лв. за 2017 г. за „Медико-социални грижи за деца в неравностойно положение, майчино и детско здравеопазване“ и 13,021 млн. лв. за „Профилактика и надзор на заразни болести“, което освен всичко друго обхваща имунизационните програми и за децата. Източник: МЗ (2020): БЮДЖЕТ ЗА 2020 Г. И АКТУАЛИЗИРАНА БЮДЖЕТНА ПРОГНОЗА ЗА 2021 И 2022 Г. В ПРОГРАМЕН ФОРМАТ. Източник: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/01/16/biudzhet_za_2020_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf

⁵³ Евростат, educ_uoe_fine09. Вж. също така по-долу.

общините получават финансиране от държавния бюджет в съответствие с държавния образователен стандарт (ДОС) за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование⁵⁴, представляващ визията, че предучилищното образование е съществен етап от процеса на официалното образование. Като част от същата визия и подчинено на същата нормативна рамка, предучилищното образование следва същата динамика като училищното по отношение на редица финансови аспекти⁵⁵. Що се отнася до предучилищното образование, трансферите от държавния бюджет покриват разходите за възнаграждения на педагозите и тяхната квалификация, други разходи, посочени в националните програми за развитие на образованието (НПРО), като по този начин обхващат образователния компонент от ОГРДВ⁵⁶. Общините са финансиращи институции по отношение на няколко категории разходи. Законът предвижда, че детските градини (чл. 35, ал. 1 от ЗПУО) и яслите (Наредба № 26, чл. 1, ал. 2) са общински или частни. Като собственици, общините са отговорни за капиталовите разходи (включително строителство, разширяване и поддръжка) на общинските ясли, детски градини и помещенията в училищата, където учат подготвителните групи⁵⁷. Освен това в чл. 1, ал. 3 от Наредба № 26 се казва, че „издръжката на децата в общинските детски ясли и дейността на общинските детски кухни се финансира от съответния общински бюджет“⁵⁸. По същия начин, издръжката за грижите за децата в детските градини⁵⁹ се финансира от общинските бюджети⁶⁰.

Табл. 2 Източници на финансиране в предучилищното и училищното образование за 2016 г. (%)

	Публични	Частни	Международни организации
Образование в ранна детска възраст (МСКО 0)	93,0	7,0	0,0
Начално образование (МСКО 1)	93,5	2,7	3,8
Прогимназиален етап (МСКО 2)	93,6	3,3	3,1
Гимназиален етап (МСКО 3)	82,3	15,9	1,8

⁵⁴ Посочен в Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05. 10. 2017 г.

⁵⁵ Политиката за възнагражденията на учителите след 2016 г., необходимите финансови стимули за гарантиране на равен достъп до образование в зависимост от географските и демографските характеристики на общината, в която се намира образователната институция (чл. 282, ал. 4, т. 5 от ЗПУО), и коригиране на единния разходен стандарт при отчитане на „необходимостта педагогическите специалисти да реализират дейностите, [необходими] за възпитанието и обучението на децата и учениците“ (чл. 282, ал. 4, т. 5 от ЗПУО).

⁵⁶ Общините имат различни правомощия по отношение на трансферите, предназначени за детските градини, и тези за училищата. Вж. по-долу.

⁵⁷ Но както е отбелязано по-горе, държавата може да задели средства от държавния бюджет в помощ на общините, които да реализират програмите си за разширяване на детските градини/ясли. Като пример тук може да се посочи Програмата за изграждане, пристрояване, надстройка и реконструкция на детски ясли, детски градини и училища 2020-2022 г., която предвижда поне 35 милиона лева (50% от индикативното разпределение) годишно за общо 60 детски градини и ясли (заложен показател за изпълнение). Вж. също така раздела за достъпа и равнопоставеността, цитираните примери с държавния бюджет за 2021 г. и програмата на Столична община за разширяване на материалната база.

⁵⁸ Същевременно детските ясли, детските кухни и яслените групи в детските градини са част от делегираната от правителството издръжка, финансирана от държавния бюджет в рамките на „функцията за обществено здраве“, за която правителството прави годишни трансфери към първостепенните разпоредители (в този случай - общините) по силата на Закона за публичните финанси. Няма гаранция, че трансферите от държавния бюджет ще са достатъчни да покрият съответните разходи. Сумите на трансферите зависят от съответния „единен разходен стандарт“, който се определя годишно от Министерски съвет за всяка делегирана издръжка. Това става с решение на Министерския съвет.

⁵⁹ Това, както вече бе отбелязано, включва разходи като например храна, комунални разходи и такива за развлечения. Вж. раздела за достъпа и равнопоставеността.

⁶⁰ Освен това има подробности, които могат допълнително да усложнят картината. Ако броят на децата не е голям и съответно не се реализират необходимите икономии от мащаба до степен, позволяваща на общините да покрият реалните разходи, както се изисква съгласно ДОС за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, то общината също трябва да се включи в тези разходи. Или пък помощният персонал (квалифицирани здравни професионалисти) в детските градини (които са институции на предучилищното образование) са служители на общините.

Източник: изчисления на СБ въз основа на Евростат (код на данните: educ_uoe_fine01).

Бел.: включено е финансирането от ЕС; публични организации за многостранно сътрудничество, които отпускат помощ за развитие на образованието, като например международни банки за развитие (Световната банка и регионални банки за развитие), агенции на ООН и други междуправителствени организации, правителствени агенции за развитие на двустранното сътрудничество и международни неправителствени организации (НПО), установени в България.

Основна финансова разлика между общественото предучилищно и училищно образование е подходът на съвместното плащане при издръжката на институциите от предучилищното образование. Разликата с издръжката на училищата се изразява в това, че общините традиционно могат да събират такси за услугите в детските градини, които се отнасят до незадължителната издръжка и компонента „поддръжка и грижи“ на услугата⁶¹. Размерът на таксите се определя от съответните общински съвети, които определят също така размера на таксите и данъците, които се събират по силата на Закона за местните данъци и такси. Общинските правила обикновено предвиждат намален размер на таксата за определени категории уязвими деца или родители⁶². Разликите между общините по отношение на размера на таксите за детски градини са големи: стандартната такса за целодневно посещение на дете в детска градина или яслена група в Бургас е 18 лв. на месец, докато таксата за същата услуга в София е 60 лв.⁶³. Около 20% от общините освобождават родителите от задължението да плащат такса⁶⁴. Този аспект се разглежда допълнително в раздела за достъпа и равнопоставеността.

В предучилищното образование има ограничен брой частни детски градини, които събират такси според правилата на свободния пазар. Въпреки нарастналия брой частни детски градини през програмния период - от 75 през учебната 2013/2014 година до 106 през учебната 2019/2020 година – те все още обслужват между 1,4% (14/15) и 2,3% (19/20) от децата в детските градини. Финансирането на частните детски градини традиционно се покрива от вноските на родителите. През 2016 г. ЗПУО отвори възможности за субсидиране на частните детски градини от държавата, ако осигурят освободен от такса достъп за 20% от децата. С измененията на ЗПУО от септември 2020 г. (и веднага след това със законопроекта за държавния бюджет за 2021⁶⁵) бе направен нов опит частните детски градини да разширят услугите си за семейства, чиито деца са засегнати от проблемите с недостига на места в общинските детски градини⁶⁶. Ако получените от родителите средства⁶⁷ са достатъчни да покрият таксите за частните детски градини или поне да имат достатъчен принос, за да позволят на родителите да запишат децата си там, тогава нивото на посещаемост на частните детски градини ще се увеличи много по-бързо. Ако предположим например, че частните детски градини приемат всичките 2 281 деца на възраст 3-6 години, които чакат за място в детска градина в София, то обхватът на частните детски градини ще се увеличи с 58%⁶⁸.

⁶¹ Да припомним: таксата за общинските детски градини покрива по-голямата част от разходите за изхранване на децата там. Таксите биха могли да покриват и разходи за „комунални услуги и за осигуряване на пространство за развлечения и игри“, както е посочено в съдебната практика. Вж. раздела за достъп и равнопоставеност по-горе.

⁶² Примерите могат да са различни: намаляване на размера на таксата за братя и сестри / близнаци, сираци, деца в приемна грижа, деца на родители с увреждания/намалена работоспособност или родители с много ниски доходи.

⁶³ НАРЕДБА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕТО И АДМИНИСТРИРАНЕТО НА МЕСТНИТЕ ТАКСИ И ЦЕНИ НА УСЛУГИ НА ТЕРИТОРИЯТА НА ОБЩИНА БУРГАС и Наредба за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община.

⁶⁴ Вж. по-горе раздела за достъпа и равнопоставеността.

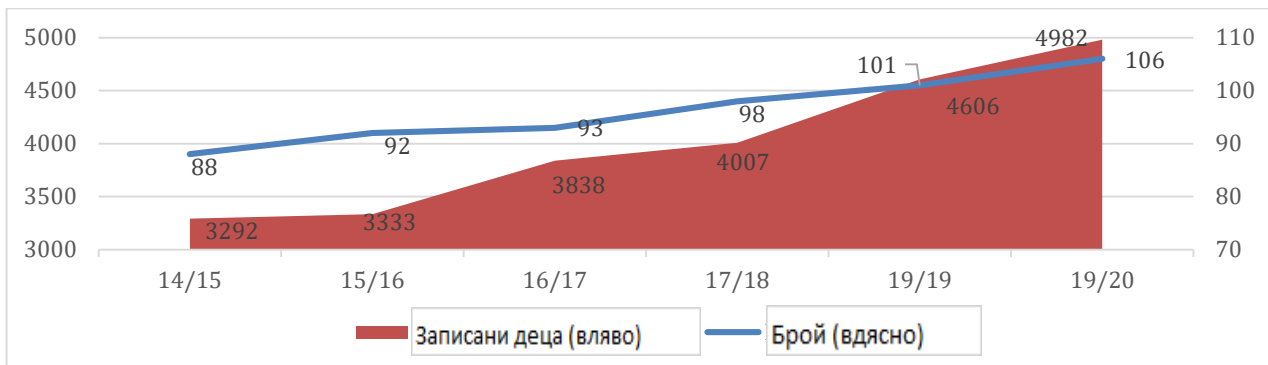
⁶⁵ И двете са разгледани подробно в раздела за достъпа и равнопоставеността.

⁶⁶ Вж. по-горе раздела за достъпа и равнопоставеността.

⁶⁷ В съответствие с наскоро приетия чл. 283, ал. 12 от ЗПУО, вж. също по-горе.

⁶⁸ 2 281 като дял от записаните 4 982 деца в частни детски градини за учебната 19/20 година.

Фиг. 3 Частните детски градини и тяхната роля в обезпечаването на ОГРДВ



Източник: НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Четири основни финансови инструмента са насочени към предучилищното образование и следват подход, синхронизиран с училищното образование. Два от тези четири подхода на финансиране – по линия на ЕС и на НПРО – се прилагат с цел да предоставят ресурси за привеждане в действие на намеренията за политики в отминаващия програмен период⁶⁹:

- Основният източник е национално финансиране на издръжката чрез трансфери към местните органи на управление под формата на делегирани дейности от държавата и то следва двойния подход на единен стандарт и/или делегирани бюджети, пряко насочени към институциите за предучилищно образование. В чл. 2, ал. 1 от Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование се посочва единен подход в осигуряването на финансиране за предучилищното и училищното образование от държавния бюджет⁷⁰. В същото време има различни компоненти на механизмите за финансиране. Преди всичко, държавата възлага финансирането на издръжката на предучилищното (и училищното) образование като делегирана дейност на общините. Средствата съответно се прехвърлят и общините са отговорни да гарантират, че делегираното предучилищно образование се осъществява в общинските институции за предучилищно образование в съответствие с общото законодателство. Държавата е оставила на местните органи на управление да преценят дали да приемат системата на делегирани бюджети, която да насочва средствата към детските градини или да управляват пряко бюджетите си. Бюджетите на училищата винаги се насочват към тях самите и по този начин училищата управляват делегирани бюджети по подразбиране, включително по отношение на подготвителните (предучилищни) групи, ако имат такива.
- Един специфичен елемент на националното финансиране е инструментът, посочен в чл. 280, ал. 3 от ЗПУО, като средства от националния бюджет за т.нар. *Национални програми за развитие на образованието* (НПРО)⁷¹. Те са част от политиките, предназначени да насочват развитието на системата в съответствие с намеренията на (приоритетните) политики. НПРО обслужват както предучилищната, така и училищната система, без да съдържат изрични

⁶⁹ Разглеждат се подробно в раздела от текста за набора от политики, които се отнасят до предучилищното образование в контекста на ОГРДВ.

⁷⁰ Съгласно чл. 2, ал. 1 от Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, средствата от държавния бюджет се насочват към:

1. издръжка на процеса на възпитание и обучение на децата и учениците;
2. подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие;
3. развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;
4. изпълнение на национални програми за развитие на образованието.“

⁷¹ Както е отбелязано в горната бележка под линия (70), НПРО са също част от ДОС за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Чл. 2, ал. 1 от Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

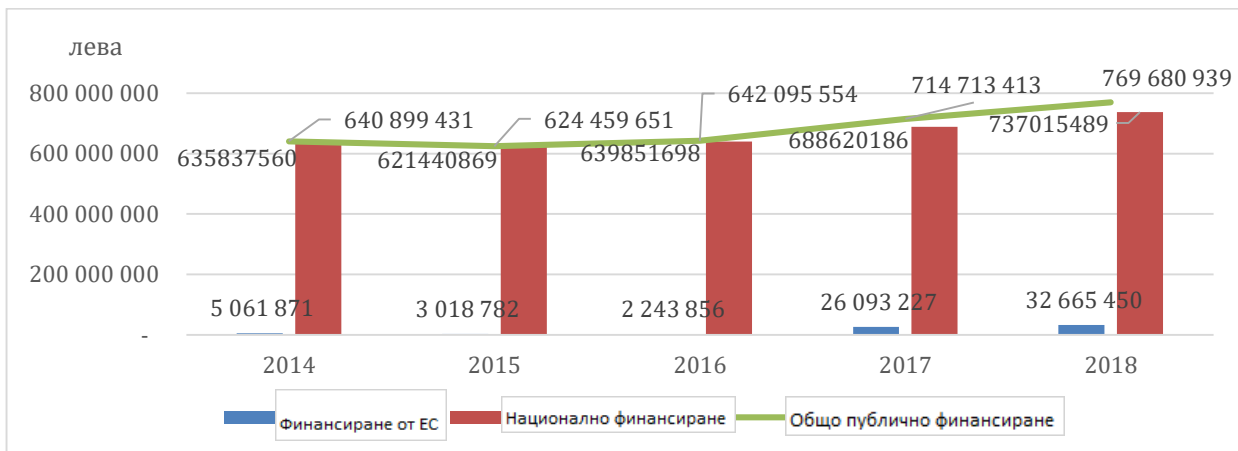
норми, гарантиращи обхвата или размера на отпускнатите средства за системата на предучилищното образование. Редица НПРО се прилагат и за двете системи на образование – предучилищна и училищна. Но по отношение на тези НПРО, които засягат само училищното или само предучилищното образование, броят на програмите фокусирани върху училищата е значително по-голям от този на програмите, специфични за предучилищно образование. През последните четири години само една програма годишно е посветена конкретно на предучилищното образование от общо 10 през 2017 г. (когато влизат в сила разпоредбите на чл. 280, ал. 3) и 21 през 2020 г. Специфичните НПРО, насочени към предучилищното образование, са разгледани подробно по-долу в раздела за набора от политики.

- Друг специфичен компонент на финансирането произтича от структурните фондове на ЕС и достига до (пред)училищното образование чрез оперативните програми (ОП)⁷². Насоченият към образованието инструмент на финансиране от ЕС, който засяга предучилищното образование в приключващия програмен период, е оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР). В оперативно отношение, средствата по ОП НОИР са разделени между проекти на системно ниво (ПСН) и конкурентни процедури. Основната разлика между тях е, че първите – които се прилагат на нивото на цялата система – стигат до институции от предучилищното образование, които иначе нямат капацитета да разработват проектни предложения и да участват в конкурентни процедури. За разлика от НПРО, които се планират най-вече годишно, ПСН по ОП НОИР представляват интервенции на много равнища. През целия изтичащ програмен период се наблюдават ПСН, конкретно насочени към предучилищното образование, както и няколко ПСН едновременно за предучилищното и училищното образование. Някои институции от предучилищното образование получават финансиране чрез конкурентни процедури, но броят им е доста ограничен. По-долу е даден подробен преглед на ролята на ОП НОИР по отношение на предучилищното образование.
- И накрая, прякото общинско финансиране на образованието, включително предучилищното, посочено по-горе, което включва приноса на родителите към таксите за детските градини, сам по себе си представлява компонент на финансирането.

Приносът на финансирането от ЕС към българската система на предучилищно образование остава малък през целия програмен период. Основната част от разходите за предучилищно образование идват от държавния бюджет и общините, а общият дял на средствата от ЕС в общите публични финанси в периода 2014-2018 г. – макар и нарастващ – се движи в границите между 0,35% (2016) и 4,24% (2018).

⁷² ОП са инструменти, които служат на Националната стратегическа референтна рамка, която на свой ред трябва да е в съответствие с общите правила, приложими за структурните фондове на ЕС.

Фиг. 4 Националното и европейското финансиране като част от общите публични разходи за предучилищно образование в България



Източник: СБ, база данни BOOST

Трансферите от държавния бюджет и финансирането от общините, които представляват основен дял от ресурсите, насочени към предучилищното образование в България, покриват рутинните разходи и позволяват на системата на предучилищно образование да функционира. Трансферите от държавния бюджет за делегираните дейности и общинското финансиране имат цел, която е различна от тази на европейското финансиране и ролята на НПРО⁷³. Националното финансиране, което обикновено възлиза на повече от девет десети от публичните разходи за предучилищно образование в България, осигурява рутинното функциониране на системата за предучилищно образование – възнаграждения за работната сила и свързаните с това разходи, както и преките разходи за издръжка.

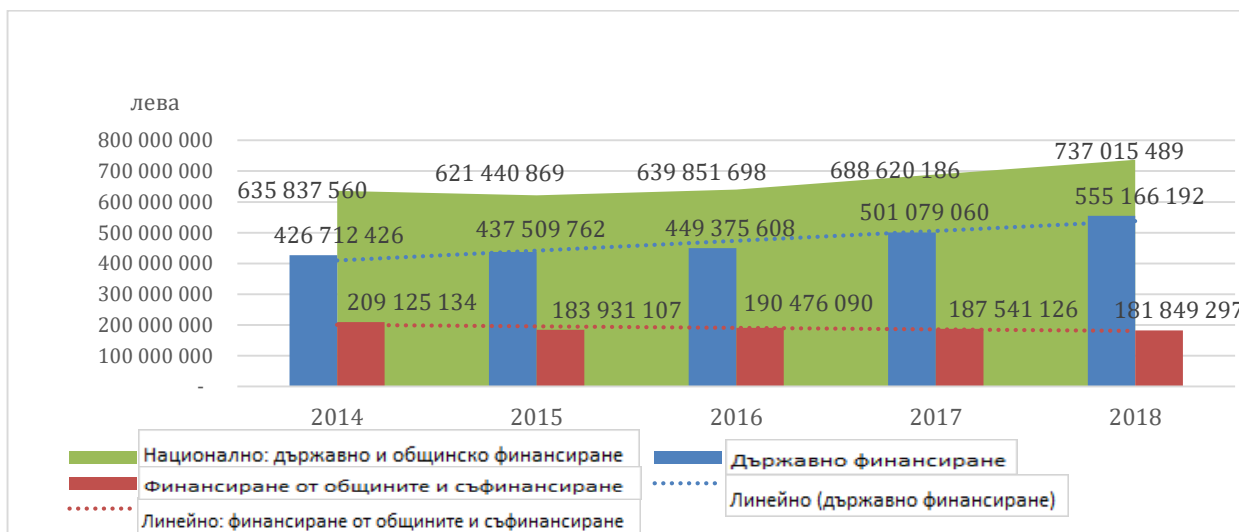
Държавният бюджет продължава да бъде основният източник на финансиране⁷⁴ на предучилищното образование и ролята му нараства. Трансферите от държавния бюджет почти винаги превишават поне два пъти общинския принос към националните разходи за предучилищно образование. През програмния период значително се увеличи размерът на държавните трансфери, а само в рамките на пет години съотношението между държавното и общинското финансиране се промени от 2 към 1 за 2014 г. до 3 към 1 за 2018 г. Въпреки че Фиг. 5 илюстрира (наличните) данни към 2018 г., непрекъснатото увеличаване на разходите за персонала (също и през 2019 г. и 2020 г.) прави неизбежно продължаването на тази тенденция и през последните две години от програмния период⁷⁵.

⁷³ Технически погледнато, НПРО се смята за част от националното финансиране; трябва да се отбележи обаче, че делът им остава също така много нисък: средствата от тях са между 12,456 млн. лв. (2016 г.) и 26,513 млн. лв. (2020 г.) за предучилищно образование, което означава, че тяхната част от националните разходи за предучилищно образование остава между 1,96% (2016 г.) и 2,27% (2020 г.). Повече подробности могат да се намерят в раздела за обхвата и тенденциите в набора от политики.

⁷⁴ Програмният период започва с намаляване на общите публични разходи за предучилищно образование, но тази тенденция се обръща през 2016 г. Именно националното финансиране допринесе за преодоляване на спада в разходите за предучилищно образование. През 2016 г. решаващият фактор е общинското финансиране, докато през 2017 г. и 2018 г. разходите се увеличават благодарение на трансферите от държавния бюджет.

⁷⁵ Вж. по-долу в настоящия раздел, както и в този за политиките по отношение на работната сила, насочени към предучилищното образование, за обяснение на тази ситуация и ролята на разходите за персонал.

Фиг. 5 Финансирано от държавата и от общините предучилищно образование



Източник: СБ, база данни BOOST

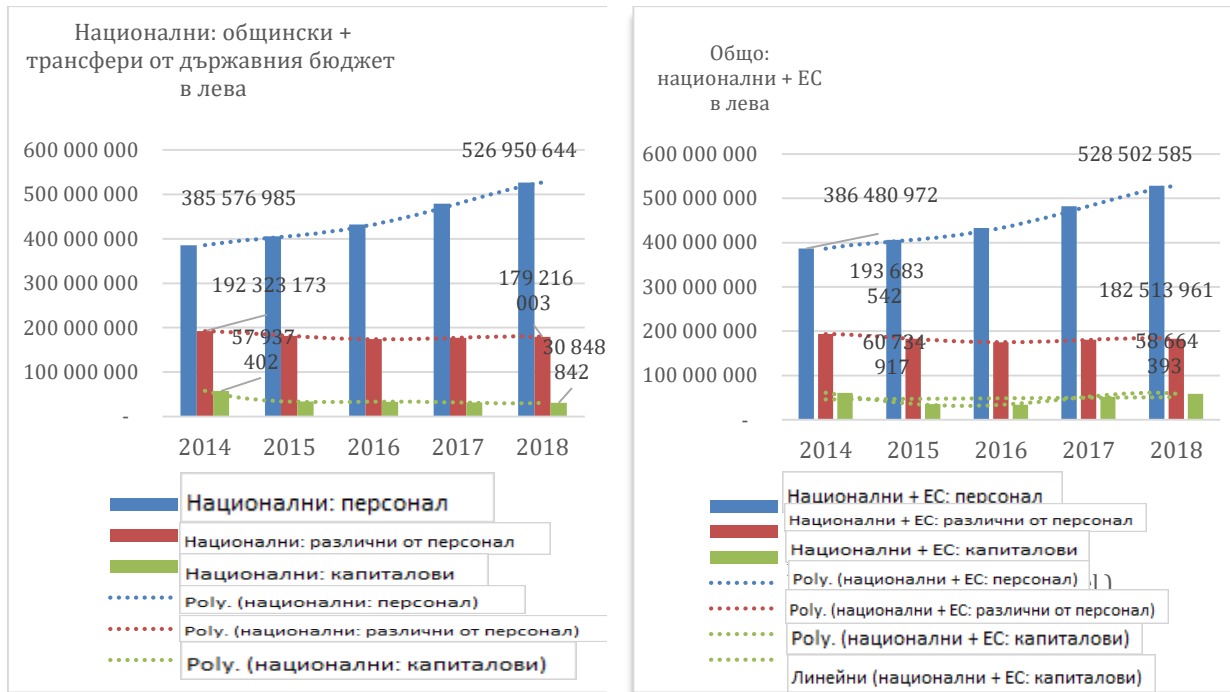
Общинското финансиране на системата на предучилищно образование намалява като номинална и относителна стойност, а на възможностите на общините да не изостават от държавното финансиране и от посрещането на важните потребности заслужава да се обърне внимание. Общинското финансиране регистрира слаб, но стабилен спад в периода 2014 – 2018 г. Тази тенденция, заедно с въведената наскоро държавна бюджетна програма за капитални инвестиции в детските ясли, детските градини и училищата⁷⁶, поражда въпроси за общия капацитет на общините да изпълняват задълженията си за финансиране на предучилищното образование и преди всичко по отношение на поддръжката, модернизацията и разширяването на необходимата инфраструктура.

Разходите, свързани с работната сила, очевидно са водещата бюджетна линия до момента в българската система за предучилищно образование. И единствената, която непрекъснато стои на дневен ред през целия период. Текущите разходи за персонал, които се покриват с трансферите от държавния бюджет, систематично са повече от половината от разходите за предучилищно образование в страната. Те са единствените разходни пера, които постоянно нарастват с годините, докато капиталовите инвестиции и разходите за дейности (несвързани с персонала във фиг. 6) намаляват от началото на периода до 2018 г. Тази тенденция влошава още повече съществуващото несъответствие между разходите за персонал и останалите разходи. Двете части на фиг. 6 показват, че финансирането от ЕС не е променило структурата на разходите на българското предучилищно образование, въпреки че европейските средства са приоритизирани различно от националните (за подробности вж. фиг. 34 в частта за набора от политики). В най-добрия случай средствата от Европейския съюз са смекчили спада на капиталовите разходи и тези за дейности до степен, която – с известни условности – позволява на последните две категории разходи да бъдат определени като такива в застой в периода 2014 – 2018 г. Насочването на съществена част от средствата към работната сила не оставя много място за инфраструктурните потребности на системата, както и за необходимото подобрене в областта

⁷⁶ Програма, разработена по силата на § 20 от заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2020 г. Източник: „Програма за изграждане, пристрояване, надстройка и реконструкция на детски ясли, детски градини и училища 2020 – 2022“ (mon.bg)

на гарантиране на резултатите от ученето и холистичното развитие на децата, които са основните нормативно заложените цели на предучилищното образование⁷⁷ в България.

Фиг. 6 Разпределение на публичните средства по вид разходи



Източник: СБ, база данни BOOST

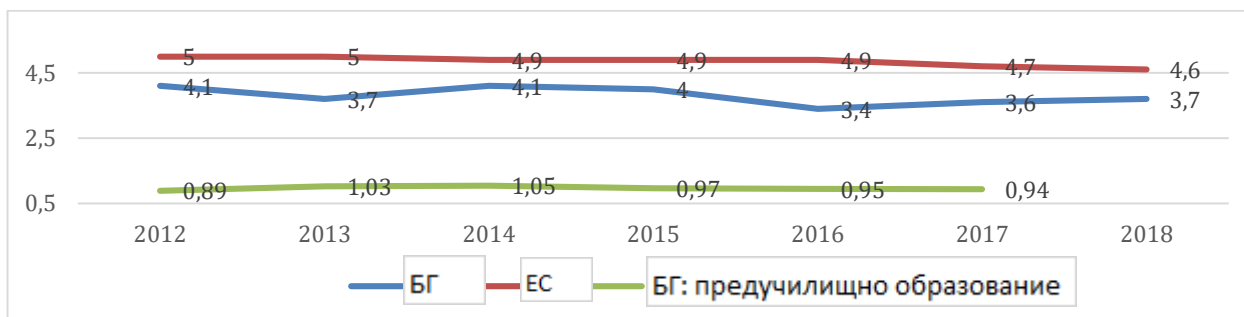
Законодателството за публичното финансиране на образованието в България не дава конкретни гаранции отделно за предучилищното образование. Разпоредбите на ЗПУО (2016) за финансиране на образованието предвиждат гаранция, че средствата от държавния бюджет за гарантираните от държавата дейности (включително националните програми) в предучилищното и училищното образование не могат да намаляват спрямо предходната година като сума (гарантиране на минимум същите бюджетни нива в случай на намаляване на БВП) и като процент от БВП⁷⁸. Това автоматично означава постоянно увеличаване на публичните средства за образование в икономически „добри“ години (когато БВП нараства), но не конкретизира или гарантира нивата за предучилищното образование.

Докато номиналните разходи за (предучилищно) образование нарастват на годишна база, вследствие на икономическия растеж и разпоредбите на ЗПУО (2016), то разходите в предучилищното образование като процент от БВП остават постоянни дори леко спадат в годините след 2014. Периодът се характеризира с разрастване на публичните бюджети, като общият бюджет за образованието също се увеличава. Обаче като процент от БВП, публичните разходи за образованието остават по-ниски в периода след влизането в сила на ЗПУО, отколкото в годините преди 2016 г., и по-ниски от средните в ЕС.

⁷⁷ Чл. 28 от Наредба № 5 за предучилищното образование / ДОС за предучилищното образование. Това е разгледано в подробности по-долу, вж. например „Концепции за ОГРДВ и учебни стандарти / учебна програма“

⁷⁸ Чл. 281 от ЗПУО.

Фиг. 7 Публични разходи за образование като процент от БВП



Източници: ЕС (2017, 2018, 2019) Мониторинг на образованието и обучението: България
 Евростат: [educ_uae_fine06]

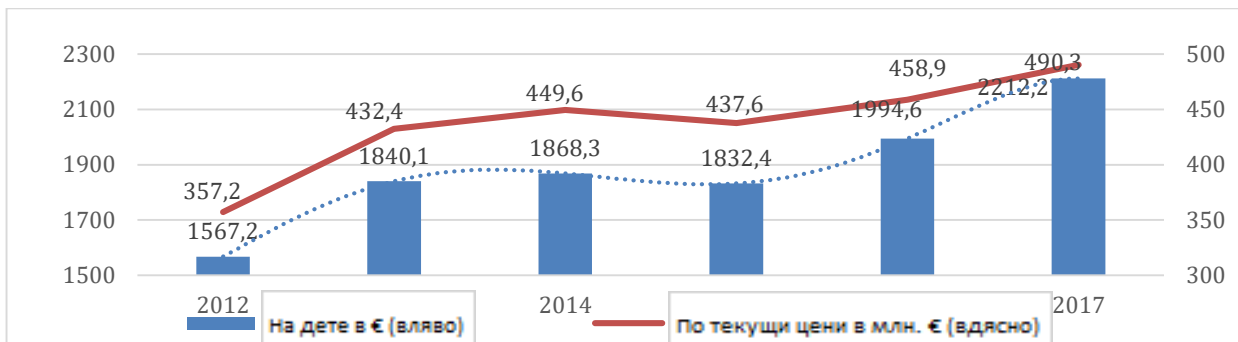
Финансирането за институциите от предучилищното образование изостава от училищното и това е видно при всички публични дейности, включително НПРО, където предучилищното образование остава недостатъчно добре представено. Публичните разходи за предучилищно образование като процент от БВП достигат връх през 2014 г. и дори когато публичните разходи за образование нарастват (например в периода 2016 – 2018), тенденцията за предучилищното образование остава низходяща поне доколкото е видно от предоставените към момента данни от Евростат. Продължаващото намаляване на относителните разходи (като % от БВП) за предучилищно образование в периода след 2016 г., когато е преодолян общият спад на финансирането за образование, се изразява в тенденция на изоставане на финансирането за предучилищното образование от това на училищното. Друг знак за отварящия се разлом между финансирането на училищното и предучилищното образование би могъл да се забележи по отношение на средствата, насочени към набора от политики. Така например едно проучване на фокуса и обхвата на НПРО разкрива, че 9 от общо 9 НПРО са отворени за училищното образование⁷⁹ през 2016 г., но само 3 за предучилищното; пет години по-късно, към 2020 г., от общо 21 НПРО, 20 са отворени за училищното образование и 10 за предучилищното.

Финансирането на предучилищното образование е безлязано от тенденцията на номинално нарастване на публичните разходи на едно дете в контекста на постоянно спадания брой деца както в предучилищното, така и в училищното образование. Броят на децата в българските детски градини намалява с близо 10% в периода между учебната 14/15 година и учебната 19/20 година. Публичните разходи за образование по текущи цени за 2017 г. отговарят на 137% от съответните разходи за 2012 г. Това предствлява забележително увеличение на относителните разходи на дете/ученик. В случая с предучилищното образование, тенденцията остава положителна за всяка година в периода 2012 – 2017 г., освен 2015 г., а за 2017 г. (последната година, в която Евростат предоставя данни) тя е 141% от тази за 2012⁸⁰.

⁷⁹ Общият размер на средствата, заделени чрез НПРО, е 50,39 млн. лв. за 2016 г. и 139,65 млн. лв. за 2020 г. Източник: СБ (2020а) „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“ (предстоящо).

⁸⁰ Нарастващата тенденция във финансирането на предучилищното образование на дете е прекъсната само веднъж, става неравномерна, но за целия период от 2012 г. до 2017 г. е средногодишно 6,8%.

Фиг. 8 Публични разходи за предучилищното образование в България



Източник: Евростат [educ_uoe_fine04], [educ_uoe_fine09]

С увеличаване на финансирането на предучилищното образование, което се случва на фона на намаляващото участие на децата в него – както в абсолютни стойности, така и относително – за България остава централен въпросът за ефективността на политиките и подхода на инвестициите. Доведоха ли увеличените средства насочвани към по-малък брой деца и допълнителните програми до подобро детско развитие, по-добра училищна готовност и респективно, напредък в общообразователните резултати? Анализите в следващите раздели предоставят доказателства и очертават необходимостта от разработване на по-ефективна и последователна политика, разчитаща на ясни и солидни данни и анализ, които да насочват реформите и да отговорят на съответните потребности на ранното детско развитие.

Обхващане в предучилищното образование и аспекти на ОГРДВ

Основното, накратко:

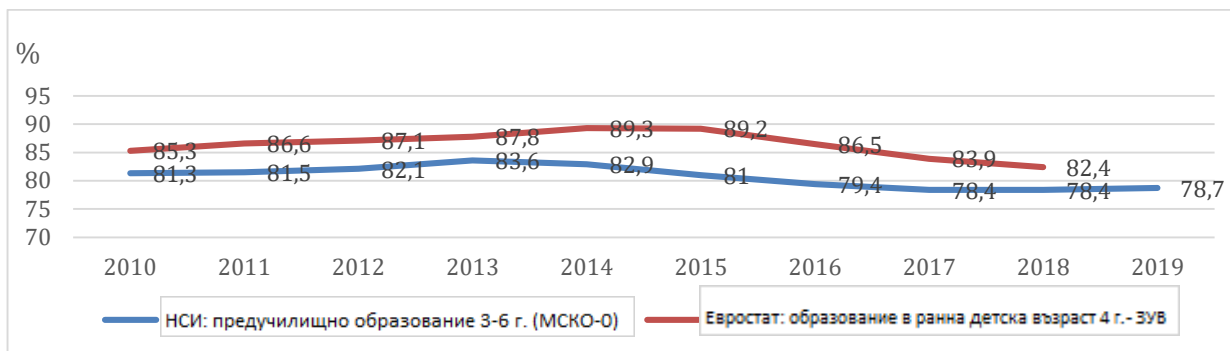
- *Нивото на участие в предучилищното образование в България, което е сред най-ниските в ЕС, показва низходяща тенденция през по-голямата част от приключващия програмен период, но има сигнали, че тази тенденция може да е стабилизирана и дори обърната в края на периода.*
- *Проблемът с намаляващото обхващане привлече вниманието и превърна темата със записването в детските градини (и училищата) в централна. Като приоритет на политиките, тя намери място и интервенционните програми.*
- *Нивото на записване в детските ясли е традиционно ниско в България и увеличаването на обхвата на тази услуга носи потенциала на многообещаваща стратегия с принос към изпълнението на целите за участие в предучилищното и училищното образование.*
- *Необходимо е България да подобри събирането на данни и да оптимизира информационните си ресурси, за да може да се възползва от конкретни анализи и планиране, да направи оценка на използваните подходи и да разработи ефективни стратегии по отношение на обхващането.*

Доказателства за спада в нивото на записване в институциите от предучилищното образование могат да се намерят в националната статистика и свързаната с нея статистика на ЕС през целия програмен период 2014-2020 г. Регистрираното задължително записване през 2018 г. е 82,4% (Евростат). Нивото на записани деца в предучилищното образование в България достига връх преди около 6 години, когато през 2014 г.⁸¹ тенденцията се обърща. Тя е отразена в два различни индикатора, представени съответно от Евростат (задължителния етап) и от НСИ (общия предучилищен етап). Евростат отчита по-високо ниво на записване, защото използваният набор данни се отнася до „възрастовата група между 4 години – началната възраст

⁸¹ Данните на НСИ за 2013 г. всъщност се отнасят до учебната 2013-2014 година, а данните за 2014 г. – съответно за учебната 2014-2015 година.

на задължителното образование⁸², докато НСИ работи с данни, обхващащи децата в предучилищната възраст от 3 до 6 години, в които се отразява по-ниското ниво на записани тригодишни деца⁸³. Нивото на записване е спаднало с повече от 7% (от 89,3%) за четири години (Евростат). Данните на МОН не предлагат алтернативни индикатори, които да посочат нива на записване въз основа на редовно наблюдение чрез регистрите в системата на МОН, а посочват по-високи прогнозни резултати за нивата на записване и някои неправилно докладвани данни във връзка с миграционните тенденции в ЕС.

Фиг. 9 Тенденция на записване на децата в институции от предучилищното образование в България



Легенда: ЗУВ – задължителна училищна възраст

Източници:

НСИ (2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019. НСИ: София;

НСИ (2015) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2015. НСИ: София;

НСИ 2020 Образованието в Република България през учебната 2019/2020 година;

Евростат: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?jsessionid=kf50gQSBYM7ZMoxlmUjPZWkN_Vbl-yHRwop6utBnHOufvAD10v6p!-1033115467?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30

Нивото на записани деца в институциите от предучилищното образование в България изостава от тенденциите в ЕС. Само три ДЧ на ЕС⁸⁴ имат по-ниски нива от това на България съгласно последните налични данни на Евростат (2018). Данните в ЕС за 2020 г. разкриват резултати в застои и системни разлики със сравними страни като Чехия, Хърватия, Естония, Нидерландия, Румъния, Словения, Обединеното кралство и др. по отношение на записването и присъствието в образованието – както на предучилищно, така и на училищно ниво. При записването в системата на ОГРДВ страните за сравнение показват стабилна тенденция на запазване и увеличаване на нивата на записване, което все още не се наблюдава в България⁸⁵. Според Евростат тази тенденция не се е променила от присъединяването на България към ЕС досега, а разликата между България и ЕС почти се е удвоила (на 12,9%): в периода след присъединяването на България към ЕС средното равнище на записване в предучилищното

⁸² Евростат. Източник:

https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30&toolbox=type

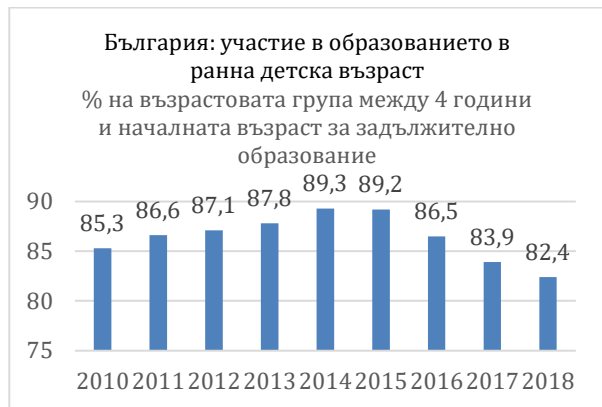
⁸³ Друга разлика е, че Евростат представя данните си за календарна година, докато НСИ – за учебна година; това обяснява също така привидното леко (визуално) разминаване в графиката във фиг. 9 за 2013 г. и 2014 г.; вж. също бел. под линия⁸¹.

⁸⁴ Хърватия, Гърция и Словакия. От 13-те страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и след това, само Словакия и Хърватия имат по-ниски нива на участие в предучилищното образование съгласно последните данни на Евростат, но и в двете страни динамиката на тенденцията е положителна през последните 5 години. Хърватия се присъедини към ЕС през юли 2013 г. и оттогава до 2018 г. нивата на записване се повишиха с близо 10% - от 71.4% на 81%. Словакия практически настигна България с ниво от 82.2% за 2018 г. (разлика от 0.2 процентни пункта), увеличавайки участието в предучилищното образование от 77.4% през 2014 г. От новите ДЧ на ЕС (тези след 2004 г.), единствената страна освен България, в която се наблюдава отрицателна тенденция за изтичащия програмен период (2014-2020), е Малта. Но дори там – след рязка отрицателна тенденция в продължение на четири години – нивото на записване отговаря на целевата стойност от 95% в ЕС; освен това спадът в участието в предучилищното образование в Малта започна след постигане на пълно обхващане на предучилищното образование през 2015 г.

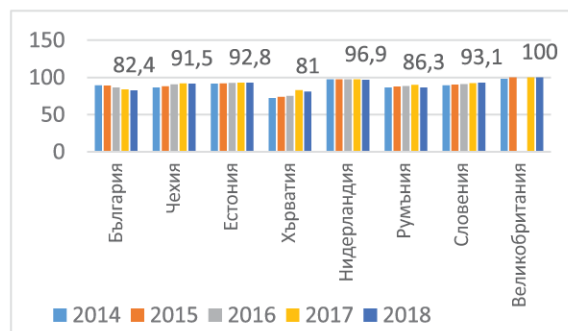
⁸⁵ СБ (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“.

образование в Съюза постепенно се увеличава и към 2018 г. достига 95,3%, докато в България тенденцията е отрицателна⁸⁶.

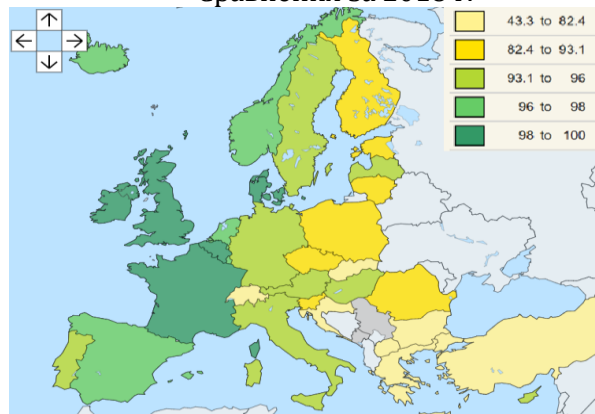
Фиг. 10 Показатели в България и ЕС за 2020 г.: участие в образованието в ранна детска възраст: % на възрастовата група между 4 години и началната възраст за задължително образование



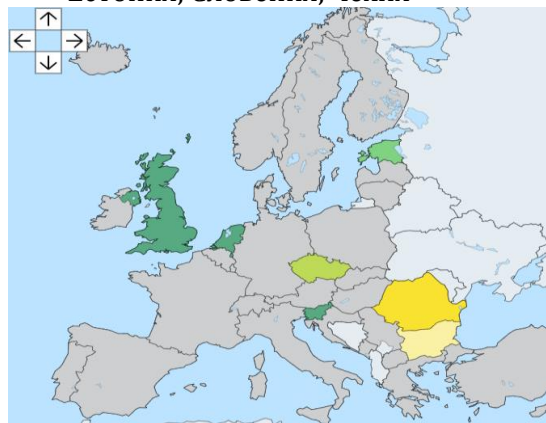
Сравнения: динамика в периода 2014–2018 г. (показани са данни за 2018 г.)



Сравнения за 2018 г.



Избрани страни за сравнение за 2018 г.:
Естония, Словения, Чехия



Източник: Евростат, авторско право на административните граници: ©EuroGeographics; не се разрешава повторно търговско разпространение; последна актуализация: 8 юни 2020 г.; дата на извличане: 28 юни 2020 г. 00:19:20 CEST; хипервръзка към картата: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30&toolbox=legend; хипервръзка към графиката: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?pcode=sdg_04_30&language=en.

Затрудненията на България с обхващането правят записването в предучилищното (и училищното) образование тема от съществено значение, която доминира приоритетите в политиките и в съответните пакети с програми за изпълнение⁸⁷. Записването в предучилищната система е намерило своето важно място в цялостното планиране на политиките и подобряването му се споменава в някои основни документи - включително като стратегическа цел в Националната стратегия за учене през целия живот (НСУЦЖ)⁸⁸. НСУЦЖ и пакетът свързани с нея образователни стратегии в периода 2014–2020 г. имат за цел изграждане на стабилна система, насочена към подобряване на участието в официалното и неформалното образование в съответствие с референтните показатели на рамката за европейско сътрудничество в образованието и обучението. Целите на политиките, които се отнасят до училищното образование и профилите на отпадане от училищната система и присъствието в нея, доминират общото

⁸⁶ Източник: Евростат sdg_04_30

⁸⁷ (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“.

⁸⁸ (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“.

планиране на политиките от 2014 г. насам и значително са повлияли на най-иновативните аспекти на политиките, свързани с цифровизацията; иновации; наука, технологии, инженерство и математика (STEM) и гражданска култура. Прегледът на показателите на НСУЦЖ за предучилищното и училищното образование, свързани със съответните цели на ЕС 2020 показва, че системата на образованието все още има затруднения с приноса си към показателите от пакета ЕС 2020 както в направлението училищно образование, така и в това на политиката за учене.

Табл. 3 България и ЕС 2020: принос на показателите на НСУЦЖ към целите на политиките на ЕС в образованието⁸⁹

Цел на ЕС 2020 (образование)	Цел на България 2020 (образование)
Дял от населението на възраст 25-64 години, което участва в учене през целия живот – минимум 15%	Увеличаване на дела на населението на възраст 25-64 години, което участва в учене през целия живот, от 1,5% до 5% през 2020 г.
	Увеличаване на дела на публичните разходи за образование с цел подобряване на нивото на участие в учене през целия живот от 3,4% през 2010 г. до 4% през 2020 г.
Дял на децата на възраст между 4 години и възрастта за започване на задължително училищно образование, участващи в образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ) – минимум 95%	Дял на децата на възраст между 4 години и възрастта за започване на задължително училищно образование, участващи в ОГРДВ – минимум 90% за 2020 г.
Дял на преждевременно напусналите образование и обучение – под 10%	Дял на преждевременно напусналите училище - под 11% за 2020 г.
	За началния етап: от 2.3% за 2011 до 1.5% за 2020
	За прогимназиалния етап: от 3,1% през 2011 г. до 2% през 2020 г.
	Намаляване на дела на неграмотните хора на възраст 15–19 години от 2% през 2011 г. до 1,5% през 2020 г.
	Намаляване на дела на неграмотните хора на възраст 20–29 години от 2% през 2011 г. до 1,5% през 2020 г.
Дял на 15-годишните ученици, оценени под второ ниво в областите четене, математика и природни науки – под 15% (PISA)	Дял на 15-годишните ученици, оценени под второ ниво в областите четене и природни науки – под 30% и под 35% в област математика (PISA) за 2020 г.

В изтичащия програмен период 2014-2020 г. бяха въведени различни подходи за политики в областта на записването, задържането и присъствието в предучилищното образование. Новата нормативна рамка за предучилищно и училищно образование, която последва влизането в сила на ЗПУО от 2016 г., отново потвърди задължителния и безплатен характер на предучилищното образование за пет- и шестгодишните деца (чл. 8 и чл. 9). През септември 2020 г. се въведоха изменения в ЗПУО с цел разширяване на задължителното предучилищно образование, което да обхване и 4-годишните деца. През 2017 г. бе въведен пилотен механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст⁹⁰, който се въведе постоянно през

⁸⁹ Пак там

⁹⁰ РЕШЕНИЕ № 373 на МС от 5 юли 2017 година ЗА СЪЗДАВАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪВМЕСТНА РАБОТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ОБХВАЩАНЕ И ЗАДЪРЖАНЕ В ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА НА ДЕЦА И УЧЕНИЦИ В ЗАДЪЛЖИТЕЛНА ПРЕДУЧИЛИЩНА И УЧИЛИЩНА ВЪЗРАСТ.

2018 г.⁹¹. Необхваните деца на възраст между 5 и 7 години са определени за приоритетна група⁹² и анализите на МОН показват намалчване на необхванатите. Този инструмент е необичаен пример за създаване и институционализиране на система на сътрудничество в предучилищното и училищното образование, както и в подсектора на ОГРДВ: междусекторните екипи, които отговарят за прилагането на механизма във всяка община, включват представители на образователния сектор, на сектора на социалното подпомагане, на местните органи и съответното районно управление на Министерството на вътрешните работи (МВР)⁹³. Ако се сметне за необходимо, могат да бъдат включени и представители на други институции⁹⁴. Регулаторните мерки се допълват от интервенции, свързани с политиките,⁹⁵ финансирани с национални средства (национални програми - НПРО), както и със средства от ЕС (*оперативни програми - ОП*). Две национални програми, свързани с насърчаване на участието, са конкретно посветени на предучилищното образование: *НП „Развитие на системата на предучилищното образование“* (2017 г. и 2018) и *НП „Успяваме заедно“* (2019 и 2020 .). Проектът на системно ниво (ПСН) *„Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“* (2019-2021)⁹⁶ се стреми да увеличи възможностите на (уязвимите) деца да се запишат и да останат в предучилищната система. Мерки в подкрепа на участието в системата на предучилищното образование са включени също така в по-всеобхватни интервенции и нормативни режими,⁹⁷ чиято сфера на действие се простира отвъд предучилищното образование.

Детските градини са преобладаващият вид институции в българската система на предучилищно образование. Както вече бе споменато,⁹⁸ броят на децата в частните детски градини никога не надвишава 2.4% от всички записани деца в детски градини. Данните за финансирането на публичните институции за предучилищно образование (фиг. 11) сочат, че (общинските) целодневни детски градини - включително тези с яслени групи - преобладават в обезпечаването на публично предучилищно образование.

Фиг. 11 Национални разходи за обезпечаване на публично предучилищно образование по видове институции за предучилищно образование



⁹¹ ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 100 НА МС от 8 юни 2018 година ЗА СЪЗДАВАНЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪВМЕСТНА РАБОТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ОБХВАЩАНЕ И ВКЛЮЧВАНЕ В ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА НА ДЕЦА И УЧЕНИЦИ В ЗАДЪЛЖИТЕЛНА ПРЕДУЧИЛИЩНА И УЧИЛИЩНА ВЪЗРАСТ.

⁹² Информация подадена от МОН (юни 2021)

⁹³ Пак там, чл. 3 ал. 7.

⁹⁴ Пак там, чл. 3, ал. 8 и чл. 3, ал. 9.

⁹⁵ Те са разгледани подробно по-нататък в текста.

⁹⁶ В рамките на ОП НОИР.

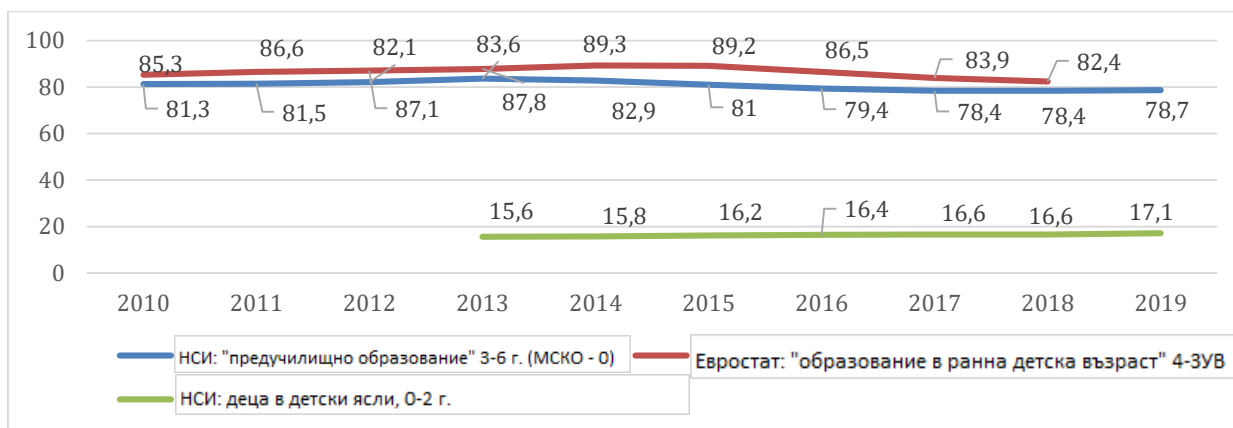
⁹⁷ Например: *НП „Заедно за всяко дете“*, разработена с цел да предостави пряка подкрепа на екипите, които прилагат *Механизма за обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици*. Като пример за нормативна мярка може да се посочи изменението на чл. 7, ал. 11, т. 2 от Закона за семейните помощи за деца.

⁹⁸ Вж. раздела за финансирането.

Източник: СБ, база данни BOOST

Спадът в участието в задължителното предучилищно образование е стабилизиран през учебната 2018-2019 година и коригиран в умерена степен през 2019-2020 г. Въпреки че не е възможно да се оцени точно индивидуалното въздействие на всяка от изброените по-горе интервенции поради подхода на дизайна и неконкретните данни и пакети за мониторинг, възможно е мерките за увеличаване на участието в предучилищното образование да са започнали да дават резултат. Съгласно предварително публикуваните данни на НСИ, нивото на участие през учебната 2019-2020 година се е повишило до 78,7%⁹⁹ след стабилизиране през предходните две години на ниво от 78,4%¹⁰⁰. Но в абсолютни стойности, броят на записаните деца в детски градини през 2018-2019 г. е с 2 000 по-малък от този през учебната 2017-2018 година¹⁰¹, а през 2019-2020 г. – с още 1 000 по-малко от предходната година. Несъответствията в динамиката между относителните и абсолютните стойности могат да бъдат изцяло обяснени с негативната демографска тенденция.

Фиг. 12 Записване в ОГРДВ: детски ясли и детски градини



Източници: НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) „Образование в Република България 2019“. НСИ: София

Евростат: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?jsessionid=kf50gQSBYM7ZMoxlmUjPZWkN_Vbl-yHRwopbutBnHOufvAD10v6pl-1033115467?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30

НСИ (2020) ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА. Източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

Нивата на записване на по-малките деца (0-2) в ясли са традиционно по-ниски в България и през 2019 г. достигат 17%. Когато се начертае по-всеобхватна картина на целия подсектор на ОГРДВ трябва да се признае, че нивата на записване на по-малките деца (0-2 г.) в ясли или яслени групи са много по-ниски, но с възходяща тенденция, като за 2019 г. достигат 17,1%¹⁰². Във възрастовата структура на децата, записани в детски ясли, преобладават двегодишните деца: 80,9%, докато делът на бебетата под една година е пренебрежимо малък: 0,02%. Дългият отпуск по майчинство, насърчаването на други форми на родителска грижа (включително отпуск по бащинство), традициите, а дори и някои интервенции, са сред факторите, които биха могли да обяснят ниските нива на записване в яслите и особено отсъствието на бебета там.

Картата на обезпечаване на яслени услуги разкрива, че МОН е преобладаващ доставчик през целия програмен период 2014-2020 г., макар те да се регулират пряко от МЗ

⁹⁹ НСИ 2020, „Образование в Република България през учебната 2019/2020 година“, източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf

¹⁰⁰ НСИ (2019) „Образование в Република България 2019“. НСИ: София

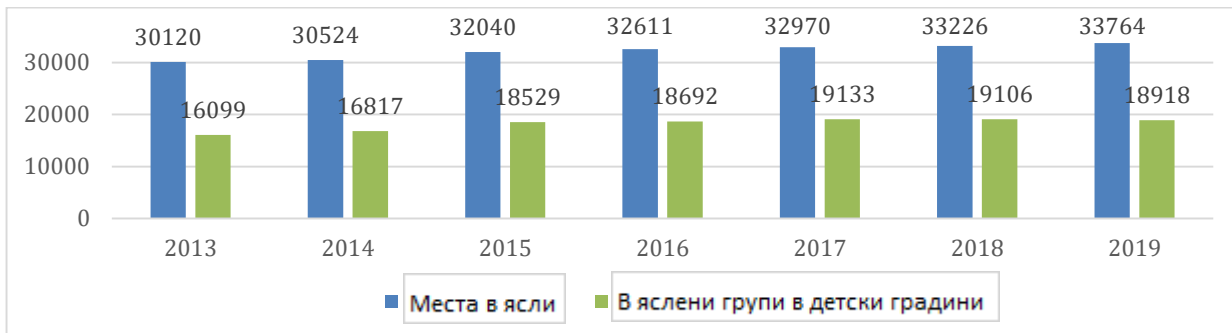
¹⁰¹ Пак там

¹⁰² НСИ (2020) ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА. Източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

source not found. Делът на децата в яслени групи в детските градини е над половината през програмния период и се движи между 55,09 % през 2014 г. и 58,03% през 2017 г.¹⁰³.

Фиг. 13 Общ брой на местата в детските ясли и местата в яслени групи на детските градини (2013-2019 г.)



Източник: НСИ (2020) Детските ясли през 2019 г.

Увеличаването на покритието на яслени услуги би могло да е положителна стратегия, която да спомогне за постигане на целите за участие в предучилищното и училищното образование, но България се нуждае от конкретен анализ и планиране на възможните подходи и изпълнение. Заявени са политически намерения да се разшири обхвата на предучилищното образование и за 4-годишните деца¹⁰⁴, като се посочват подкрепящи примери от други ДЧ на ЕС¹⁰⁵. Обосновката е следната: колкото по-рано едно дете се запише в ОГРДВ, толкова по-голяма е вероятността да има оптимална полза от предучилищното образование. Ако се следва тази логика, увеличаването на обхващането в яслите на по-малките деца (0-2) би могло и би трябвало да доведе до по-голямо участие в предучилищното образование. Огромната разлика в нивата на обхващане при яслите и детските градини подсказва, че има неизползван потенциал да се подпомогне записването в предучилищните институции чрез увеличаване на дела на малките деца (0-2) в яслите. За да изследва тази възможност, България първо ще трябва да се справи с предизвикателствата, свързани със съществуващите стандарти и базовата координация между здравния, социалния и образователния сектори (вж. например образователната програма).

Събирането на данни и подобряването на информационните ресурси, необходими за управлението на обхващането в ОГРДВ, е приоритетна сфера за подобрене, вече очертана от ПнБ¹⁰⁶. Възникват въпроси и опасения по отношение на наличните данни за записването. В един стратегически документ за политиките, приет от Министерския съвет (МС)¹⁰⁷, се признава по отношение на (предучилищното) образование, че разминаванията в данните или техният недостиг може да се отрази на аналитичната рамка, която служи за база за разработване на политиките. По-конкретно, в „Анализа на социално-икономическото развитие на България“ се посочва, че отрицателната тенденция на намаляване на обхващането от предучилищното

¹⁰³ НСИ (2020) ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА. Източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

¹⁰⁴ Това изявление се споменава в различни новинарски медии през декември 2019 г. Вж. например:

<https://www.mediapool.bg/zadalzhitelnoto-obrazovanie-za-4-godishnite-shte-e-samo-v-gradinite-news301519.html> или

<https://offnews.bg/obshtestvo/12-000-detca-ne-poseshtavat-preduchilishtna-gradinata-zadalzhitelna-z-717681.html>

¹⁰⁵ “Тенденцията и в Европа е за рано обхващане - във Франция например прагът вече е 3-годишна възраст, допълни

[министър] Красимир Вълчев“. Източник: OFFNews (2019) „12 000 деца не посещават предучилищна, градината задължителна за 4-годишните от 2020/2021“ <https://offnews.bg/obshtestvo/12-000-detca-ne-poseshtavat-preduchilishtna-gradinata-zadalzhitelna-z-717681.html>

¹⁰⁶ Този въпрос преминава като червена нишка през тематичните раздели по-долу.

¹⁰⁷ „Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027“, приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

образование би могла „частично“ да се обясни с „нерегистрираната външна миграция“.¹⁰⁸ Не се посочва конкретно до каква степен недостатъчните и неточни данни могат да обяснят регистрирания спад в обхващането за изтичащия програмен период. Както и в други области на политики, проблемът със събирането на данни и управлението на информационните ресурси по отношение на записването в предучилищното образование е свързан (също така) с факта, че различни правителствени агенции не събират, управляват и използват информацията непременно по координиран начин. Данните за записването би трябвало да се събират минимум от МОН, от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към МРРБ и от общинските администрации. В случай на миграция на деца в задължителна (пред)училищна възраст, съответната информация трябва да се намира също така в базите данни на Главна дирекция "Гранична полиция" на Министерството на вътрешните работи. Като част от представения *Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст*¹⁰⁹ са въведени три основни процеса на поток на данни. Тяхната конкретна цел е регулярен обмен на информация между институциите и координиране на техните съвместни действия за налагане на съответните санкции (чл. 1, ал. 3, т. 5), взаимодействие на институциите за проследяване при пътуване (в чужбина) и миграция, свързана с деца в задължителна (пред)училищна възраст (чл. 1, ал. 3, т. 6), и обмен на информация и контрол по издадените здравни бележки за извиняване на отсъствия по уважителни причини на децата и учениците (чл. 1, ал. 3, т. 7).

В контекста на амбициозните стъпки в политиките за ОГРДВ с фокус върху обхващането, България си поставя скромната цел да увеличи участието в предучилищното образование с 4% до 2030 г. В (проекта на) правителствената Национална програма за развитие „България 2030“, заложената цел за участие в предучилищното образование е увеличаване на нетния коефициент на записани 4-, 5- и 6-годишни деца от 82,4% през 2018 г. до 86,3% през 2030 г. Това е под заложените цели за 90% обхващане за 2020 г. (вж. показателите по-горе). На фона на това, че в редица политически документи, изявления и действия се посочва приоритетното значение на всеобхватното предучилищно образование, предложеното скромно увеличение налага да се адресират определени несъответствия:

- Очакваното въздействие на измененията на ЗПУО от 2020 г., които въвеждат задължително предучилищно образование за 4-годишните деца, ще допринесе за постигане на много по-голямо записване най-късно до 2023 г. – когато ще изтекат всички преходни периоди и приложението на тази норма следва да е безусловно.
- Дава сигнал за разминавания между предложеното увеличение до 86,3% и съответствието му с целите, заложи в редица стратегически документи¹¹⁰, както и с целта от 95% в Съобщението на ЕК относно европейското пространство за образование до 2025 г.¹¹¹.
- Друго несъответствие се отнася до планираното интегриране на Механизма като основен инструмент за справяне с преждевременно напусналите училище и плана да се подкрепи изпълнението му с амбициозно програмиране в ЕС.
- МОН изпълнява целенасочена реформа за децентрализация и овластяване на доставчиците да разработват конкретни политики в отговор на потребностите на местните общности. Очаква се този елемент допълнително да допринесе към Механизма и да насърчи култура на проактивна комуникация и предоставяне на услуги в системата, които да решат основни проблеми като този със записването на децата.

¹⁰⁸ Пак там

¹⁰⁹ ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 100 от 8 юни 2018 година ЗА СЪЗДАВАНЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪВМЕСТНА РАБОТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ОБХВАЩАНЕ И ВКЛЮЧВАНЕ В ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА НА ДЕЦА И УЧЕНИЦИ В ЗАДЪЛЖИТЕЛНА ПРЕДУЧИЛИЩНА И УЧИЛИЩНА ВЪЗРАСТ.

¹¹⁰ Например Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г.: 90%, Национална стратегия за насърчване и увеличаване на грамотността (2014 - 2020): 90%

¹¹¹ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно европейското пространство за образование до 2025 г.

- Проектът на Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030) предвижда много по-амбициозна цел по отношение на записването в предучилищното образование, а именно – изпълнение на текущата цел на ЕС за 95% участие на децата на възраст 4 г. - ЗУВ в предучилищното образование.
- И накрая, от многосекторна гледна точка съществува списък с мерки, които обхващат социалните грижи и образованието, и са насочени към подкрепа за най-уязвимите групи в образованието. Като цяло този набор от политики и планиране трябва да върви в пакет със силна институционална подкрепа на изпълнението и да се стреми към много по-амбициозни цели на политиките по отношение на записването и участието в ОГРДВ, които на свой ред да положат основите на цели на политики на по-високо ниво.

Проектът на Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030) отделя специално внимание на предучилищното образование и залага цел от 95% участие по отношение на децата на възраст 4 г. - ЗУВ и 91% участие на 4-годишните деца. Изброени са общо 8 групи дейности/мерки по цел „Ефективна социализация на деца от ранна детска възраст“¹¹². Всички те са насочени към укрепване на ОГРДВ в страната и по този начин в по-широк смисъл насърчават по-голямо обхващане в предучилищното образование. Тълкувани конкретно по отношение на участието, две от групите мерки следва да имат пряк принос за разширяване на обхвата на предучилищното образование, а други три – непряк. Двете групи мерки с потенциал за пряк принос към участието са: i) допълнително обучение по български език за децата, чийто майчин език е различен от българския, за да са в състояние да следват езика на преподаване когато започнат училище; ii) разширяване на общата и допълнителната подкрепа за децата в детските градини и групите за предучилищно образование в училище и прилагане на приобщаващи грижи в яслени групи в детските ясли и в детските градини¹¹³. Вече са изпълнявани мерки и от двете групи чрез различни подходи на политики, като някои са посочени в текста по-горе. Два от трите набора мерки, които непряко засягат участието в предучилищното образование, са свързани с родителите, а един от тях е формулиран по следния начин: „изработване и прилагане на стандарти за ранно детско развитие“¹¹⁴ – вече съществуваща нормативна разпоредба, която е посочена по-горе в настоящия раздел и във въведението. Макар повечето от посочените интервенции да спомагат за постигане на заявените стратегически цели по отношение на участието, е трудно да се установи ясна връзка с реализацията на целите на ученето. Дори когато дизайнът на някои от мерките би могъл да доведе до резултати, които потенциално ще допринесат за по-добри (бъдещи) учебни резултати, на нивото на отчитане е трудно да се установи дали и до каква степен са постигнати целите на ученето.

Измерения на достъпа и равнопоставеността

Основното, накратко:

- *Въпреки отрицателните демографски тенденции, които несъмнено засягат децата във възрастта за ОГРДВ, както и продължаващото свръхпредлагане на предучилищни услуги на национално ниво, България все още има проблеми със задоволяването на потребностите от предучилищното образование на местно ниво.*
- *Предизвикателствата на достъпа се простират отвъд наличието на места и имат също така измерения, свързани с финансовите възможности. Достъпът и равнопоставеността често са взаимосвързани и успешният подход към тях изисква разпознаване и решаване също така на първопричини извън сферата на образованието.*

¹¹² (Проект на) Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030).

¹¹³ Пак там

¹¹⁴ Пак там

Въпреки демографския спад, който намалява търсенето на предучилищно образование и в рамките на тенденцията за номинално увеличение на бюджета за предучилищно образование, България все още изпитва трудности с достъпността на предучилищните услуги. Въздействие върху намаляващото участие (вече представено по-горе) биха могли да имат също така различни аспекти, свързани с достъпа. Понятието *достъп* се отнася до *наличността* на места в преучилищните институции за всички деца и *финансовата достъпност* до тези местата за родителите на децата или други възрастни, които полагат грижи за тях¹¹⁵. ПНБ признава, че съществуват пречки за предучилищното образование както по отношение на наличността, така и на финансовата достъпност¹¹⁶.

През изтичащия програмен период се наблюдава спад в осигуряването на предучилищно образование. Успоредно с намаляващия брой деца, всяка година от 2014 г. насам спада и броят на свободните места в детските градини. Между учебните 14/15 и 18/19 години, броят на свободните места в детските градини намалява с 12 200¹¹⁷. В периода 2013-2018 г. се наблюдава отрицателен баланс в броя на новооткрити и затворени детски градини, като резултатът е спад в броя на детските градини с 236 (11,4%)¹¹⁸. А в периода 2019-2020 г. броят се увеличава за пръв път от четири години, когато се откриват 6 нови детски градини, като 5 от тях са частни¹¹⁹. Съгласно данните на НСИ, през учебната 14/15 година има 10 036 групи в детските градини, през учебната 15/16 година броят е 10 115, през 16/17 – 9 576, през 17/18 – 9 355, а през 18/19 – съответно 9 285¹²⁰. Броят на записаните деца в детски градини също намалява трайно. По последни данни „през учебната 2019/2020 година в детски градини са записани 217,9 хил. деца, или с 0,4% по-малко в сравнение с предходната година“.¹²¹ Въпреки спада в абсолютни стойности, учебната 2019/2020 година бележи ръст (0,3 процентни пункта) в нивото на участие¹²² за пръв път от 2014 г.^{123, 124}

¹¹⁵ Определението тук е адаптирано от това, което ван Беле (Van Belle) нарича „достъпност [...] е способността на всички деца да посещават образователни услуги, което в случая на ОГРДВ означава преди всичко задължението да се предостави незадължително образование на достъпни цени“, ван Беле, Ж., (2016 г.), „Образование и грижи в ранна детска възраст, и техният дългосрочен ефект върху образователните резултати и тези на пазара на труда“ (Early Childhood Education and Care (ECEC) and its long-term effects on educational and labour market outcomes). Източник: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1667.html

¹¹⁶ Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027. Приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

¹¹⁷ НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) „ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019“. НСИ: София.

¹¹⁸ Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027. Приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

¹¹⁹ НСИ: 2020 „ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА“. Източник: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf

¹²⁰ НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) „ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019“. НСИ: София.

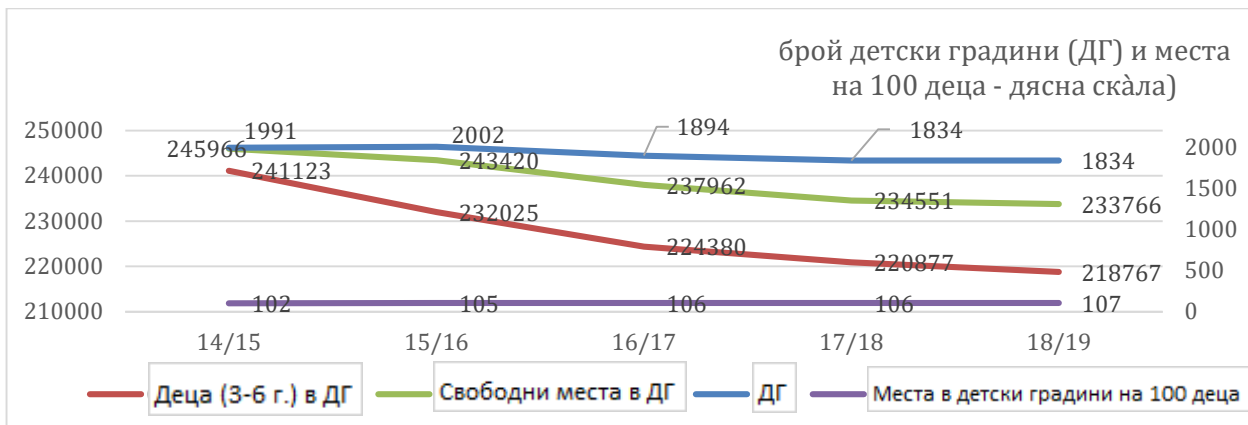
¹²¹ „ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА“. Източник: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf

¹²² Пак там. Това е разгледано по-горе в раздела за обхващането в предучилищното образование и аспектите на ОГРДВ.

¹²³ НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) „ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019“. НСИ: София.

¹²⁴ Както вече е отбелязано в предишния раздел: привидното разминаване между спада в броя на записаните деца и нарастването на нивото на участие може изцяло да се обясни с отрицателната демографска тенденция.

Фиг. 14 Капацитет на предучилищната система: показатели на търсене и предлагане 2014-2019 г.



НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) „ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019“. НСИ: София

Въпреки отчетения спад на предучилищните услуги през целия период, системата на предучилищно образование функционира в състояние на свръхпредлагане. През учебната 2014/2015 година има 102 свободни места за всеки 100 записани деца в детски градини. Този свръхкапацитет скача до 105% през следващата учебна година, след което положителната тенденция става постоянна до достигане на ниво от 107% през учебната 2018/2019 година¹²⁵.

Постоянното свръхпредлагане на фона на намаляващите нива на записване сигнализира за това, че системата трябва да намери решения, които са гъвкави и съобразени с конкретната динамика на местно ниво според търсенето. През 2018 г. се въвежда норматив¹²⁶ за максималния брой деца в обикновена¹²⁷ група в детската градина - 23. Както е видно от фиг. 14, през целия период от учебната 2014/2015 година до учебната 2019/2020 година, средният размер на групите в детските градини се доближава до максималния норматив или го надвишава. Обаче между учебните години 2014/2015 и 2018/2019 разликата между свободните места и записаните деца скача от 4 843 до 14 999¹²⁸.

Ако през 2014/2015 при налични 245 968 свободни места има записани 241 123 деца, то през 2018/2019 при 233 766 свободни места записаните са 218 767. Нарастващата разлика в кривите в лявата скала във фиг. Фиг. 14 илюстрира тенденции, които разкриват, че не са предприети ефективни стъпки за политики адресиращи динамиката на свръхпредлагането на системно ниво на структурата на това предлагане; докато броят на записаните деца намалява с 10,2 процентни пункта, броят на местата в детските градини намалява само с 5,2 процентни пункта.

Детските ясли – където основно се предоставя ОГРДВ за малките деца – също функционират в условията на национална свръхосигуреност с места¹²⁹ въпреки много по-малкия им обхват¹³⁰. Данните показват и значителни регионални разлики. През 2019 г. в яслите има общо

¹²⁵ Пак там. Все още няма данни за 19/20.

¹²⁶ Приложение № 7 на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование; приета с Постановление на МС № 219/05.10.2017

¹²⁷ Освен „обикновени“ групи, има и „специализирани“ съответно за деца с нарушено зрение; деца с езиково-говорни нарушения; деца с увреден слух; деца с умствена изостаналост и деца с множество увреждания. В същото приложение (вж. бележка¹²³) е посочен максималният норматив на броя деца и за тези групи. За всички той е 11 места с изключение на последната група – където максималният брой е 6.

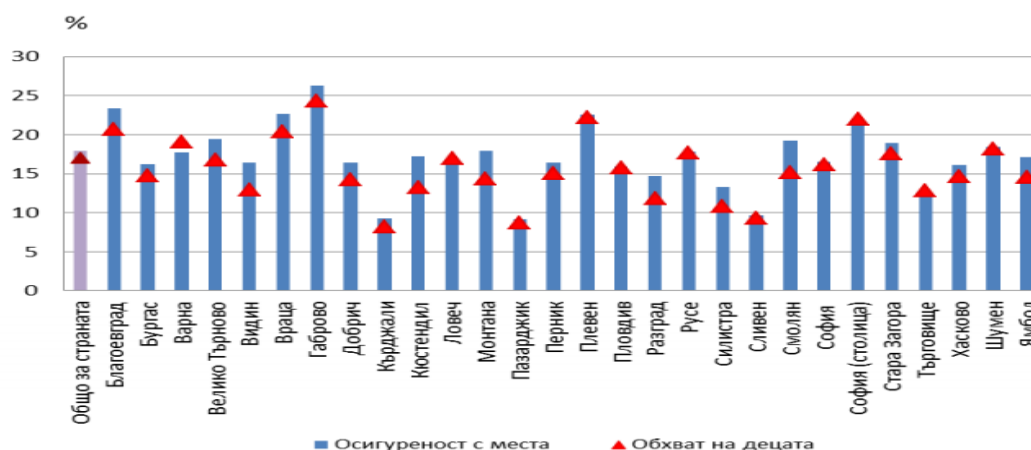
¹²⁸ НСИ (2019) „ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019“. НСИ: София

¹²⁹ Т.е. повече свободни места в детските ясли отколкото записани деца в яслени групи.

¹³⁰ Вж. предишния раздел относно обхвата на предучилищното образование и аспектите на ОГРДВ.

33 764 места, което отговаря на *осигуреност с места*¹³¹ в размер на 17,9%. Областите с най-голяма осигуреност през същата година са Габрово (26,3%), Благоевград (23,4%) и Враца (22,6%). През 2019 г. са записани общо 32 185 деца на възраст от три месеца до три години в детски ясли и яслени групи в ДГ, което отговаря на *обхват*¹³² от 17,1%; областите с най-високо ниво на участие са Габрово: 24,3%, Плевен: 22,2% и София (столица): 22,0%. Фиг. 15 ясно показва разликите в (недостатъчното) запълване на капацитета на яслите по области.¹³³ Разпределението на осигуреността с места между селските и градските *яслени институции* (детски ясли и яслени групи в ДГ) е определено ориентирано в полза на градските: от общо 835 институции, 718 с 31 409 места се намират в градски райони, докато едва 117 институции с 2 355 места – в селските. Една и същата наредба на Министъра на здравеопазването¹³⁴ регулира нормативно както детските ясли, така и детските кухни като услуга в рамките на ОГРДВ. Вторите могат също да са частни или общински, а функционирането на общинските се финансира от общинските бюджети¹³⁵. Публичната информация за функциите и обхвата на детските кухни е бегла и не позволява извършването на достоверен анализ.

Фиг. 15 Осигуреност с места и обхват на детските ясли, 2019 г.



Източник: НСИ (2020) ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА.

Динамиката на съотношението между осигуреността с места и обхвата на децата в детските ясли търпи забележителна промяна и се обръща през изтичащия програмнен период (2014-2020)¹³⁶. Точно както с детските градини в края на програмния период (2019), свободните места в яслите превишават броя на записаните деца: за всеки 100 записани деца има 105 свободни места в яслите. Но в началото на програмния период 2014-2020 г. тази ситуация е различна: той започва с недостиг в капацитета на яслените грижи. След изравняване през 2015 г. осигуреността с места в яслите започва да надвишава обхвата им и през следващите 4 години расте бавно, както се вижда от фиг. Фиг. 16.

¹³¹ Осигуреността с места се изчислява като „отношение на броя на местата в детски ясли и яслени групи в състава на ДГ на 100 деца от населението на възраст до 3 години“. Източник: НСИ (2020).

¹³² Обхватът се изчислява като „отношение на децата, посещаващи самостоятелни детски ясли и яслени групи в състава на ДГ, на 100 деца от населението на възраст до 3 години“. Източник: пак там.

¹³³ НСИ (2020) „ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА“. Източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

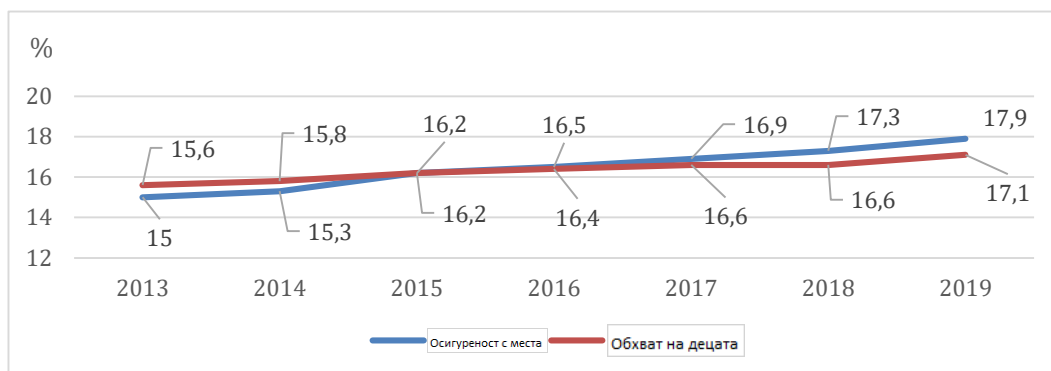
¹³⁴ НАРЕДБА № 26 ОТ 18 НОЕМВРИ 2008 Г. ЗА УСТРОЙСТВОТО И ДЕЙНОСТТА НА ДЕТСКИТЕ ЯСЛИ И ДЕТСКИТЕ КУХНИ И ЗДРАВНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ТЯХ.

¹³⁵ Пак там, чл. 1, ал. 3.

¹³⁶ НСИ (2020) ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА. Източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

Фиг. 16 Динамика на осигуреността с места и обхвата на децата в детски ясли



Източник: НСИ (2020) „Детски ясли“

Въпреки свръхосигуреността на национално ниво все още има общини, в които търсенето на яслени места е извънредно голямо. Макар данните на НСИ за свободните места (в детските ясли и яслените групи в ДГ) и за действителния брой записани деца да показват, че на национално ниво има свободен капацитет от 2015 г. насам,¹³⁷ на местно ниво продължава да се наблюдава сериозно търсене – към октомври 2020 г. списъкът на чакащи родители да запишат детето си в детска ясла в София наброява 6 644 бебета и малки деца.¹³⁸

По подобен начин, свръхосигуреността с места в ДГ на национално ниво е комбинирана със силно изразени регионални разлики, а недостигът на места в ДГ на местно ниво продължава да е проблем. В началото на периода, през учебната 14/15 година, в два от трите статистически района в южната половина на страната се наблюдава паритет в осигуреността с места и обхвата на децата, а в един от районите (Югозападен) на всеки 100 записани деца в ДГ е имало само 93 свободни места въпреки свръхосигуреността на национално ниво. Разглеждани на областно ниво, данните за същата учебна година показват концентрация на недостатъчна осигуреност с места в областите с четирите най-големи български града – т.е. в 4 от общо 28 области. На всеки 100 записани деца е имало 94 места в ДГ в област Бургас (Югоизточен район на планиране); 90 в област Пловдив (Южен централен район); 87 в София (София-област) (Югозападен) и 91 във Варна (Североизточен). Проблемът с регионалния недостиг е решен през програмния период и последните налични данни за учебната 18/19 година сочат, че във всеки район на страната – включително трите южни района – има повече места в ДГ отколкото записани деца. Наблюдава се напредък и на областно ниво, и макар недостатъчната осигуреност с места да остава в три от четирите споменати области, тя все пак е намаляла – съответно до 93% във Варна; 95% в София (столица) и 93% в Пловдив. В област Бургас съотношението между свободните места и записаните деца в ДГ достигна 104%¹³⁹. Недостатъчната осигуреност с места в ДГ в двата най-големи български града може да има верижен ефект върху прилежащите им райони. Освен Раковски (вж. по-долу) още две общини изпитват недостиг на места в ДГ, а също така имат сравнително голям брой записани деца: Марица, която заобикаля половината Пловдив, и Костинброд, граничеща със Столична община.

Проблемът със затруднения достъп до предучилищно образование поради недостиг на места в ДГ засяга около една пета от общините. Данните на общините разкриват картината на потребностите с повече нюанси. Картографирането на потребностите на общинско ниво (общо

¹³⁷ Това е разгледано подробно в раздела относно Измерения на достъпа и равно.

¹³⁸ В новините от 21.10.2020 г. в минимум две публикации - напр. <https://news.bg/politics/novi-67-detski-gradini-v-sofiya-za-3-godini-planat-na-fandakova.html> <https://bnr.bg/post/101360468/fandakova-predlaga-programa-za-67-novi-detski-gradini-v-sofia-do-tri-godini>

¹³⁹ НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019. НСИ: София

265 общини) за учебната 18/19 година очертава следните особености задачи и предизвикателства пред политиките за достъп:

- Свръхосигуреност с места в повечето общини: в 231 общини предлагането на места надвишава търсенето.¹⁴⁰ Политиките, насочени към тази голяма група, трябва да се фокусират върху комбинация от усилия за повече записали се деца и борба с ефекта на отпадащите деца в рамките на политиките на МОН, заедно с преки инвестиции в образователната среда¹⁴¹ и целите на образователната политика.
- Маргинално предлагане в 9 общини: в девет общини се наблюдава паритет в броя на записаните деца и броя на свободните места¹⁴².
- Недостатъчно предлагане в 25 общини:

¹⁴⁰ Измерено с броя на записаните деца в ДГ съгласно данните в източника на НСИ: НСИ (2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019. НСИ: София.

¹⁴¹ Световна банка, „Оценка и препоръки по отношение на образователната среда в предучилищните институции, училищата в България, включително училищата, предлагащи професионално образование и обучение“

¹⁴² Бойница, Бяла Слатина, Лозница, Опан, Стара Загора, Божурище, Пирдоп, Самоков, Челопеч. Този списък е актуализиран, за да отрази последните публикувани данни на НСИ. Източник: НСИ (2020b) Детски градини, деца, педагогически персонал, места и групи в детските градини по статистически зони, статистически райони, области и общини през учебната 2018/2019 година Published on 24.04.2020 in Bulgarian. Източник: <https://www.nsi.bg/bg/content/3430/детски-градини-деца-педагогически-персонал-места-и-групи-в-детските-градини-по>

Табл. 4 Недостатъчно предлагане на общинско ниво: съотношение между броя на записаните деца и броя на свободните места в ДГ

- в Таблица 4 са изброени общините, които изпитват недостиг на места (т.е. има по-малко свободни места в ДГ отколкото записани деца) през учебната 2018/2019 година. Общо 25 български общини изпитват такъв недостиг – в тях броят на записаните деца превишава броя на [официалните] свободни места през учебната 2018/2019 година. В съответствие с размера на търсенето, тези 25 общини са класифицирани в три групи, всяка със съответната *потребност*:
 1. *По-малка от една група в ДГ*: в единадесет общини търсенето не превишава норматива за размер на една група в ДГ: недостигът на места на община е по-малък от 23.
 2. *По-голяма от една група в ДГ, но по-малка от една ДГ*: в 8 общини недостигът на места е между норматива за максимален размер на една група в ДГ (отново: 23) и средния размер на една ДГ в България през учебната 18/19 година: 119¹⁴³.
 3. *По-голяма от една ДГ*: в шест градски общини търсенето на места в ДГ надвишава 119. Да припомним – това са четирите най-големи града в страната: София, Пловдив, Варна, Бургас, както и град Раковски (в околностите на гр. Пловдив) и гр. Карлово (също в област Пловдив). Като се има предвид, че търсенето е по-голямо от средния размер на една ДГ за съответната година, тази потребност би могла да се определи като *инфраструктурна*.

¹⁴³ НСИ (2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019. НСИ: София. Съгласно предварителната публикация на НСИ (2020b) „Образование в Република България през учебната 2019/2020 година“, средният размер на една ДГ в България намалява до 118 през учебната 19/20 година.

Табл. 4 Недостатъчно предлагане на общинско ниво: съотношение между броя на записаните деца и броя на свободните места в ДГ

Деца в ДГ (записани)	Места в ДГ			Потребности на регионално ниво	
	свободни абсолютен брой	недостиг	на 100 записани деца ¹⁴⁴	Групиране общини в зависимост от незадоволените потребности	
44948	42827	-2121	95	София (столица)	1
11447	9583	-1864	84	Варна	2
11274	9686	-1588	86	Пловдив	3
7157	6787	-370	95	Бургас	4
1594	1449	-145	91	Карлово	5
944	821	-123	87	Раковски	6
733	634	-99	86	Твърдица	7
514	420	-94	82	Банско	8
2166	2080	-86	96	Ямбол	9
219	180	39	82	Вършец	10
797	767	-30	96	Троян	11
332	302	-30	91	Сопот	12
292	263	-29	90	Любимец	13
152	125	-27	82	Брезник	14
281	259	-22	92	Оряхово	15
567	547	-20	96	Костинброд	16
1078	1063	-15	99	Марица	17
1322	1309	-13	99	Димитровград	18
200	190	-10	95	Угърчин	19
81	75	-6	93	Трън	20
128	124	-4	97	Белоградчик	21
173	170	-3	98	Струмяни	22
25	22	-3	88	Маджарово	23
340	338	-2	99	Созопол	24
21	20	-1	95	Георги Дамяново	25

Въз основа на НСИ (2019)

Наблюдават се отчетливи разлики в размера на групите в ДГ в зависимост от урбанистичните характеристики на локациите през целия период. През целия период средният размер на една група стига максимума по норматив (23) или малко повече (24)¹⁴⁵

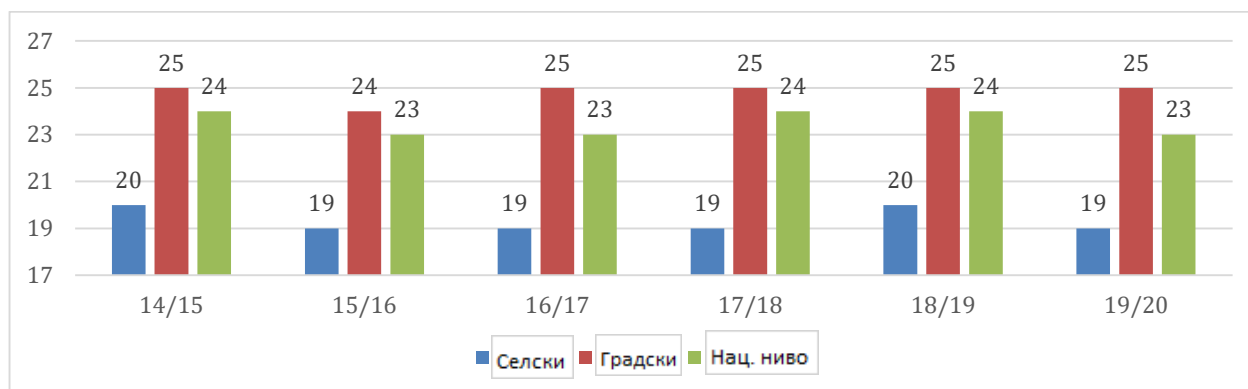
¹⁴⁴ Показва недостатъчното предлагане на община в %.

¹⁴⁵ НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019. НСИ: София и НСИ (2020) ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА, НСИ: София. Източник:

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf Вж. също и фиг. Фиг. 17

независимо от постоянния спад на броя записани деца¹⁴⁶. Това може да се свърже с трайното намаляване на броя на групите в ДГ¹⁴⁷. Вероятно обяснение би могло да е целенасоченото усилие за максимално използване на капацитета на системата. Но тази тенденция е проектирана и по отношение на размера на групите в градски ДГ – той остава над нормативния максимум през целия период, почти винаги на 25. Единствената учебна година, в която средният брой деца в градските групи малко спада (до 24) е учебната 15/16 година; това е също единствената година, в която вместо спад в броя на ДГ е регистрирано нарастване (с близо 5%), както и в броя на групите в ДГ (с почти 1%)¹⁴⁸. Средният брой деца в една група в ДГ в селските райони остава траен (19) с изключение на учебните 2014/2015 и 2018/2019 години, когато стига до 20. Освен това от всички изброени общини в табл. 4 по-горе само три са изцяло селски (без градско населено място в техните територии): освен споменатата вече Марица, другите две са Струмяни с недостиг на осигуреността от 3 места и Георги Дамяново – 1 място.

Фиг. 17 Динамика в размера на групите в ДГ: среден размер на една група в детска градина за учебна година



Източници: НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ. НСИ: София
 НСИ (2020) ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА. НСИ: София

Финансовата достъпност на предучилищното образование в България е възпрепятствана преди всичко от „дължимите такси и скритите разходи“, които засягат „най-уязвимите групи“¹⁴⁹. Финансовата достъпност се смята за основна предпоставка не само за предучилищното образование, но и всички стандартизирани ОГРДВ¹⁵⁰. Достъпността на ОГРДВ може да се определи като „осигуряване на ОГРДВ на всички семейства ... на цена, която всяко

¹⁴⁶ Както е отбелязано по-горе и показано във фиг. Фиг. 14.

¹⁴⁷ Пак там.

¹⁴⁸ НСИ (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2019. НСИ: София и НСИ (2020) ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА, НСИ: София. Източник: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf

¹⁴⁹ „Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г.“, приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

¹⁵⁰ Вж. например: Агенция за РДР (2012 г.), „Подобряване на качеството и достъпността на предучилищното образование. Агенция на Сингапур за РДР“. Източник: <https://www.ecda.gov.sg/PressReleases/Pages/Improving-quality-and-affordability-of-pre-school-education.aspx>; Национална асоциация за образование на малки деца (NAEYC) (1995 г.) „Качество, компенсация и достъпност“ (Quality, Compensation, and Affordability). Източник: <https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/position-statements/PSQCA98.PDF>

Gould, E., Whitebook, M. и колектив. (2019 г.) „Нарушаване на мълчанието за разходите за образование и грижи в ранна детска възраст“ (Breaking the silence on early child care and education costs) – доклад, публикуван от Института за икономическа политика (Economic Policy Institute), източник: <https://www.epi.org/publication/breaking-the-silence-on-early-child-care-and-education-costs-a-values-based-budget-for-children-parents-and-teachers-in-california/>

семејство може да си позволи“¹⁵¹. Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗПУО, „задължителното предучилищно и училищно образование в държавните и в общинските детски градини и училища е бесплатно за децата и учениците“. Обаче безплатният компонент се отнася само до осигуряването на образователния елемент, а общините събират такси за елементите „поддръжка“ и „грижа“ в ОГРДВ. Едно решение на Административен съд Плевен показва как компонентите на образованието и на грижите от ОГРДВ биха могли да се отделят с цел определяне на такса за детска градина. Това конкретно решение на съда посочва, че „таксата за ползване на детска градина [би могла да] включва разходите, свързани с целодневното отглеждане на децата [като например] – хранене, режийни разходи, осигурена среда за отдых и игри“¹⁵². Към септември 2020 г. безплатният образователен компонент е разширен с цел да обхване четиригодишните деца – с измененията на ЗПУО, които въвеждат задължително предучилищно образование и за децата на тази възраст - но таксите за първата група в ДГ (тригодишните деца) остават изцяло извън разпоредбата на чл. 9 от ЗПУО.

Въпреки стесняването на обхвата на таксите за ДГ до тригодишните деца и до компонента „поддръжка/грижа“ за 4-, 5- и 6-годишните, таксите и останалите разходи продължават да създават проблеми от гледна точка на достъпността. Има родители и други възрастни полагащи грижи за деца от „най-уязвимите групи“, за които остава невъзможно „да обезпечат включването на децата си в ранни детски програми [ОГРДВ] по чисто финансови съображения“¹⁵³. Скорошно изследване¹⁵⁴, конкретно насочено към намиране на „ефективни начини за повишаване на посещаемостта в детската градина на децата от бедните населени места“ стига до заключението, че „предлагането на безплатен достъп до детска градина е най-ефективната по отношение на разходите стратегия за насърчаване на децата в неравностойно положение да посещават детска градина“¹⁵⁵. В изследването се установява, че премахването на таксите е не само ефективно по отношение на разходите, но също така *ефикасно* и „предлагането на безплатен достъп“ допринася за „значително увеличаване на посещаемостта“¹⁵⁶. Освобождването на родителите от общности в неравностойно положение от такси води до повишаване в значителна степен на „записването и посещаването на детска градина, като намалява наполовина дела на децата, които не са записани и повишава с около 20% дневната посещаемост“¹⁵⁷. Никакви други стимули, изпробвани в изследването (финансови стимули под условие за посещаемост на децата и допълнителни информационни срещи) не са довели до по-нататъшно нарастване на посещаемостта в детските градини¹⁵⁸.

Отделянето на компонента на храненето от обезпечаването на ранно детско учене е друг ясен сигнал за силно фрагментирания подход на ОГРДВ, разделен между различни сектори, където политиките за осигуряване на храна за децата и хранителните режими не се считат за интегриран компонент от основно значение за последователното обезпечаване на ОГРДВ в отговор на потребностите на детското развитие. Не само храненето в ДГ е предмет на съфинансиране. Въпреки че България инвестира във високи стандарти за хранене, за да гарантира изпълнението на аспектите и потребностите на детското развитие, политиките за храненето все още

¹⁵¹ Национална асоциация за образование на малки деца (NAEYC) (1995 г.) „Качество, компенсация и достъпност“ (Quality, Compensation, and Affordability). Източник: <https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/position-statements/PSQCA98.PDF>

¹⁵² Административен съд Плевен, РЕШЕНИЕ № 50, гр. Плевен, 10 Февруари 2017 г. Източник: <http://www.acpleven.org/docs/cases/d2017/83011717.htm>

¹⁵³ „Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г.“, приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

¹⁵⁴ „Насърчаване на посещаването на детска градина от деца в неравностойно положение: експериментални доказателства от България“, Световна банка, 2017 г.

¹⁵⁵ Пак там. Главните букви и удебеленият шрифт са на авторите на изследването.

¹⁵⁶ Пак там

¹⁵⁷ Пак там

¹⁵⁸ Пак там

не са предвидени като съществен компонент на политиките за човешко развитие и сегмент на ОГРДВ. По подобен начин съществуващите услуги и стандарти на детските кухни всъщност са отделени от пакета на ОГРДВ, пакетите на социално подпомагане, компонентите на родителските грижи и списъка с услугите, които могат да насърчат детското развитие, родителските грижи и човешкото развитие. Безплатната програма на хранене във финландските училища отбелязва 50-годишнина от изпълнението си и се смята за един от основните компоненти с принос към развитието на човешките ресурси и образователните аспекти.

Таксите и други свързани разходи засягат достъпността до ОГРДВ отвъд предучилищното образование: 47,6 процента от безработните се въздържат от услуги за ОГРДВ заради невъзможността да си ги позволят. Трябва да се признае ограничаващото въздействие на таксите и другите разходи върху достъпа отвъд обезпечаването на предучилищно образование и в по-широкия контекст на „програми за ранно детско развитие“¹⁵⁹. Таксите биха могли да засегнат обхвата на услугите за ОГРДВ за по-малките деца като например детските ясли и кухни, а скритите разходи (например транспортните) – обхвата на здравни програми като тази за имунизации например. Но остава трудно да се прецени до каква степен финансовите съображения на родителите засягат обхвата на обезпечаване на тези услуги. Няма публични данни за въздействието на таксите и другите разходи върху достъпността на услугите, предоставяни от детските кухни, нито пък данни, които да позволят оценка до каква степен таксите биха могли да са вероятното обяснение за гореспоменатата нарастваща свръхобезпеченост на яслените услуги. Обхватът на отказания или възпрепятстван достъп до ОГРДВ поради ограничени финансови възможности е отчасти изразен количествено в едно изследване на НСИ (2018)¹⁶⁰, което показва, че 49 400 безработни лица не са ползвали услуги за ОГРДВ за децата си по причини, свързани със самата услуга. В 47,6% (23 800 случая) като причина се посочва финансовата недостъпност: твърди високи такси.

Въведени са различни политики в отговор на необходимостта да се подобри достъпността до предучилищно образование.

- По силата на Постановление на МС¹⁶¹ всички деца в предучилищно образование получават безплатни образователни книжки.¹⁶² Тяхното закупуване се финансира от МОН и те се осигуряват за всички деца записани в ДГ и в предучилищни групи в училищата, включително и в частните.¹⁶³ МОН разглежда това като „дългосрочно прилагана финансова политика [която] подпомага изпълнението на една от основните цели – [...] осигуряване на равен достъп на всички деца в предучилищна възраст.“¹⁶⁴

- ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ (BG05M2OP001-3.005) предвижда „предоставяне на достъп до предучилищно образование чрез заплащане на таксите за 25 000 [...] деца от уязвими групи“¹⁶⁵. Финансовите средства за таксите са планирани „за 30 месеца

159 „Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г.“, приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

160 Изследване, направено от НСИ през 2018 г. за съвместяване на работата със семейния живот; цитирано в проекта на предложение за ОП РЧР 2021 – 2017 г.

161 Постановление № 79 на МС от 13.04.2016 г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти.

162 Същевременно МОН е одобрило познавателни книжки за шестте образователни направления за всяка от четирите възрастови предучилищни групи. Разглеждането и одобряването на книжките е било финансирано през НПРО; за повече детайли – виж Анекса „ОГДРВ: Списък на НПРО и съответните модули, насочени към предучилищното образование“ и по-специално: НП Осигуряване на съвременна образователна среда (2018, 2019).

163 Финансирането на книжките за държавните и общинските ДГ и училища е осигурено през първостепенните разпоредители с бюджетни средства.

164 Писмена комуникация от МОН, (февруари 2021), част от обратната връзка по първоначалната версия на този текст.

165 Споразумение № BG05M2OP001-3.005-0004-C01, технически доклад № 2.

по 30 лв. на дете¹⁶⁶, което прави общо 22 500 000 лв.¹⁶⁷. В наличния към момента отчет за изпълнение не е посочено дали и каква част от тези средства са използвани.

- В измененията на ЗПУО от септември 2020 г.¹⁶⁸ са заложили и други мерки, свързани с достъпността. Съгласно два нови текста в изменения чл. 283, държавата подпомага заплащането на такси, дължими от родителите, чиито деца са записани в държавни и частни ДГ, чрез предоставяне на финансовите средства по бюджета на общините¹⁶⁹ (чл. 283, ал. 9); общините трябва да осигурят подпомагане с не по-малко от 50 на сто от получените финансови средства, за да освободят напълно родителите от плащане на такси (чл. 283, ал. 11). Разпоредбата на чл. 283, ал. 11 обаче не гарантира, че всички родители няма повече да плащат такси за ДГ. Тази сложна конструкция е „пренесена“ в законопроекта за държавния бюджет за 2021 г. по следния начин: „всяка община ще получи по 174 лв. на дете в задължителна предучилищна възраст, като поне половината от получените средства трябва да използва за пълна отмяна на таксите - за всички деца или за определена група“¹⁷⁰.

Необходими са реформи и иновации в набора от управление и обезпечение, за да могат да се решат оставащите проблеми, свързани с наличието на места в ДГ. Въведени бяха различни политики в отговор на проблема с недостига на места в ДГ, който все още съществува на местно ниво в България. В период (2013-2018), характеризирани с намаляване на броя на ДГ, групите в ДГ и местата в ДГ, както и намаляващо търсене, отварянето на 47 нови ДГ – от тях 24 в София-град¹⁷¹ – свидетелства за целенасочено усилие за реструктуриране на системата на предучилищното образование и адаптиране към демографските тенденции. В законопроекта за държавния бюджет за 2021 г. се предвиждат „70 млн. лв. за изграждане и реконструкция на детски градини, детски ясли и училища“¹⁷² и е логично София да е сред най-големите бенефициенти. Кметът на София представи *Програма за строителство на детски градини и ясли 2020-2023 г. на Столичната община*, която предвижда да се построят 67 нови сгради на детски градини през следващите три години; 31 са планирани за 2021 г., а изграждането на 12 и разширяването на още 4 вече е започнало. Кметът поясни, че Столична община ще продължи да разчита на помощ от държавния бюджет и заяви намерението да се осигурят места в ДГ за всички деца до 6-годишна възраст.¹⁷³ Усилието да се задоволи напълно търсенето в най-големите градове и техните райони е отразено и в проекта на „Програма за развитие на регионите“ за периода 2021-2027 г., който предвижда помощ от ЕС за „образователна инфраструктура... включително детски градини“ и „здравна и социална инфраструктура... включително детски ясли“ в десетте най-големи градски общини в България. Същевременно не е заявено намерение за инвестиране в създаването или обновяването на предучилищни заведения в малки и отдалечени места без ДГ. Необходима е политика, която да осигури *право на равен достъп до предучилищно образование* за всяко дете на възраст 3 г. - ЗУВ

¹⁶⁶ Пак там

¹⁶⁷ 22 500 000 = 30 x 30 x 25 000

¹⁶⁸ В допълнение към отбелязаното по-горе изменение за намаляване на задължителната възраст за предучилищно образование и съответно разширяване на нормативния обхват на чл. 9 ЗПУО и към четиригодишните деца.

¹⁶⁹ Същност средствата се предоставят по бюджета на „първостепенните разпоредители с бюджет“; използваният термин на английски (*budgetary authorities*) е този, който се използва в Закона за публичните финанси, публикуван от Министерство на финансите („*бюджетни организации*“). В случая с общинските ДГ (преобладаващото мнозинство от ДГ, споменати в чл. 283, ал. 9) това са общините.

¹⁷⁰ Център „Амалипе“ (2020 г.), „Как ще бъде финансирано предучилищното и училищното образование през 2021-ва година“, публикуван на 6 ноември 2020 г. Източник: <https://amalipe.bg/kak-shte-bude-finansirano-pred-obrazovanie/>

¹⁷¹ „Анализ на социално-икономическото развитие в България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г.“, приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

¹⁷² Център „Амалипе“ (2020 г.), „Как ще бъде финансирано предучилищното и училищното образование през 2021-ва година“, публикуван на 6 ноември 2020 г. Източник: <https://amalipe.bg/kak-shte-bude-finansirano-pred-obrazovanie/>

¹⁷³ Отразено в множество медии на 21.10.2020 г. - например <https://news.bg/politics/novi-67-detski-gradini-v-sofiya-za-3-godini-planat-na-fandakova.html> <https://bnr.bg/post/101360468/fandakova-predlaga-programa-za-67-novi-detski-gradini-v-sofia-do-tri-godini> https://clubz.bg/105405-fandykova_obeshta_67_novi_detski_gradini_do_2023_g

независимо от размера на града или селото, в което живее¹⁷⁴, за да се предотврати нарушение на правата на детето и на принципите за недискриминация, заложен в чл. 2 на Конвенцията на ООН за правата на детето (КПД)¹⁷⁵.

Мерките за политики, насочени към осигуряването на (търсени) места в ДГ, са свързани също така и с необходимите инвестиции в директна образователна среда в институциите от предучилищното образование. Образователната среда (ОС) не е еднакво добре развита в училищата и детските градини, а сред идентифицираните „области на подобрене“ са: „въвеждане на спортни и детски площадки на открито с оглед улесняване на физическите дейности и здравословното поведение, особено в институциите за ОГРДВ, предучилищните групи в общообразователния сектор и началните училища“ и „разработване на специални насоки за директна ОС при създаване на предучилищни групи в рамките на общообразователните институции с оглед осигуряване на безопасна, стимулираща и комфортна среда при прехода на децата от детските заведения към училищните условия“¹⁷⁶. На фона на идентифицираните потребности в този доклад, една скорошна промяна в нормативната рамка предлага тема за дискусия относно баланса между справянето с недостига на места и осигуряване на стандарт на ОС. *Наредбата за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата*¹⁷⁷, която регулира инфраструктурния стандарт за предучилищните заведения е изменена през септември 2020 г.¹⁷⁸ с цел да се смекчат разпоредбите по отношение на ДГ. Изискванията ДГ да имат самостоятелни помещения и площадки на открито вече не са толкова строги. Според Министерството на регионалното развитие и благоустройството, което издава Наредбата през 2015 г. и я изменя през 2020 г., промените „съдействат за намаляване на недостига на места в детски ясли и градини, като създават възможности [такива институции за ОГРДВ] да бъдат изградени в части от сгради“¹⁷⁹. Специално внимание заслужава необходимостта от разработване и наблюдение на изпълнението на конкретни концепции и стандарти за директна ОС по отношение на обезпечаването на всички услуги – детски ясли, детски градини и подготвителни групи в училищата. Базите данни, поддържани от МОН, не съдържат информация за образователната среда в предучилищните групи в рамките на общообразователните институции, имат ограничена информация за аспектите на директната образователна среда в детските градини и не са свързани с данни за детските ясли¹⁸⁰. Това е показателно за трудностите при предоставяне на задължително предучилищно образование в училищата и особено предизвикателствата в адаптирането на помещения за 4-годишните деца (в градове и села без ДГ: чл. 56, ал. 2 от ЗПУО) с цел да се спазят изискванията на въведеното задължително предучилищно образование за тези деца.

¹⁷⁴ Текстът в този раздел за равнопоставеността и заключителният абзац посочват защо е трудно да се твърди, че сегашните мерки за предучилищно образование на децата в малки и отдалечени населени места гарантират *равен* достъп за *всички* деца в предучилищна възраст.

¹⁷⁵ По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, КПД е част от българската нормативна рамка.

¹⁷⁶ СБ (2020b), „Оценка и препоръки по отношение на образователната среда в предучилищните институции, училищата в България, включително училищата, предлагащи професионално образование и обучение“. Предстоящо.

¹⁷⁷ Наредбата е издадена от МРРБ и влиза в сила през 2015 г.: Наредба № РД-02-20-3 от 2015 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата (обн., ДВ, бр. 5 от 2016 г.; попр., бр. 13 от 2016 г.)

¹⁷⁸ Наредба за изменение и допълнение на Наредба № РД-02-20-3 от 2015 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата

¹⁷⁹ News.bg 2020 Разрешиха помещения от детските градини да са в мазета. Публикувано на 04. 09. 2020 г., източник: <https://news.bg/society/razreshiha-pomeshteniya-ot-detskite-gradini-da-sa-v-mazeta.html>

¹⁸⁰ СБ (2020b), „Оценка и препоръки по отношение на образователната среда в предучилищните институции, училищата в България, включително училищата, предлагащи професионално образование и обучение“. Предстоящо.

Взаимодействието между равнопоставеността и достъпа

Справянето с предизвикателствата, свързани с достъпа, има две стратегически цели за системата на предучилищното образование в България: **разширяване с цел обхващане на децата в предучилищна възраст** (стратегическа цел на НСУЦЖ) и **осигуряване на равни възможности за развитие на всяко дете и подкрепа за социално приобщаване от ранна детска възраст** (ЦОИДУЕМ, СНДПНОС). „Всички деца имат право на равни възможности за учене, които да им позволят да постигнат пълния си потенциал като ангажирани, учещи се и ценни членове на обществото“¹⁸¹. За осъзнаването на това право се изисква равнопоставен достъп до (качествено) предучилищно образование. „Справедливостта може да се опише като премахването на привилегии, натиск, различия и неравностойно положение, които назад в историята са изключвали хора, принадлежащи към конкретни групи“¹⁸². Компонентите, които все още трябва да се премахнат в българския контекст, са свързани предимно с *различията и неравностойното положение*. В останалата част от настоящия раздел се разглеждат въпросите на равнопоставеността и как незадоволеното търсене на предучилищно образование, ограничените възможности за такова образование и нереализираният достъп до него се превръщат в предизвикателства пред на българската система на предучилищно образование да осигури социално-справедливи възможности за развитие на определени категории деца в страната.

Деца, засегнати от затруднен достъп до предучилищно образование, могат да се групират по географски и социално-икономически характеристики. Аспектите на i) географското местоположение и ii) социално-икономическия статут, включително този на определени етноси, са типични за профила на децата и техните семейства, които в изминалия програмен период не са имали възможност да се възползват от достъп до предучилищно образование.

- Географски аспекти: тази категория деца и семейства се състои от две специфични групи. И двете са засегнати от липсата на налични предучилищни заведения:

1. Първата група обхваща деца с различен социално-икономически статут, които живеят в (четирите) най-големи града и изпитват затруднения заради недостатъчната предучилищна инфраструктура. Както е отбелязано в мониторинговия доклад на ЕС за 2019 г., „липсата на предучилищни заведения засяга особено силно големите градски райони“¹⁸³. В Таблица 4 са представени последните публикувани данни за обхвата на незадоволеното търсене. В отговор на това предизвикателство са предприети целенасочени политики. Двата най-съществени компонента на тези политики са: инфраструктурен – отваряне на нови детски градини¹⁸⁴ и компенсаторен. Вторият е създаден в самия край на програмния период - през септември 2020 г. – с въвеждането на чл. 283, ал. 12 от ЗПУО и ще влезе в сила от 2021 г. Целта му е да компенсира „разходите за отглеждане и обучение на деца, които не са приети поради липса на места в държавни и общински детски градини и училища“¹⁸⁵. Съгласно чл. 283, ал. 12, тази мярка се прилага за всички „деца от тригодишна възраст до постъпването им в първи клас“¹⁸⁶.

¹⁸¹ Национална асоциация за образование на малки деца (NAEYC) (2019 г.), „Насърчаване на равнопоставеността в ранното детско образование“ (Advancing Equity in Early Childhood Education), становище. Източник: <https://www.naeyc.org/resources/position-statements/equity-position>

¹⁸² Национален съвет на учителите по английски (NCTE) (2016 г.) „Справедливостта и ранното детско образование: да си върнем обратно децата“ (Equity and Early Childhood Education: Reclaiming the Child) Източник: <https://cdn.ncte.org/nctefiles/equityearlyedbrief.pdf>

¹⁸³ Мониторинг на образованието и обучението 2019: България

¹⁸⁴ Това е засегнато по-горе в настоящия раздел.

¹⁸⁵ Център „Амалипе“ (2020 г.), „Как ще бъде финансирано предучилищното и училищното образование през 2021-ва година“, публикуван на 6 ноември 2020 г. Източник: <https://amalipe.bg/kak-shte-bude-finansirano-pred-obrazovanie/>

¹⁸⁶ Въпреки че тази мярка за политика е насочена към предизвикателство, чиито първопричини са свързани с достъпа, по характер тя е фокусирана върху равнопоставеността. Целта ѝ не е да коригира дефицитите на достъпа, нито да премахне пречките пред финансовата достъпност (предоставя се на всички родители – включително тези, които нямат затруднения с плащането на такса за ДГ/ОГРДВ). По-скоро компенсира родителите, на чиито деца е отказан достъп до предучилищно

2. Втората група деца, засегнати от липсата на предучилищни заведения, е разпръсната из страната и характерна черта за нея е, че децата живеят в малки и отдалечени населени места. Въпреки ограничените данни, тази група може да се определи като деца и родители, които все още живеят в населени места в „малки и средни общини“, където са закрити 283 детски градини през петте години преди 2019 г.¹⁸⁷. Това „закриване на детски градини в малки и отдалечени места“ според ПнБ е „сред вероятните причини за ограничаването на физическия достъп на децата“ до предучилищно образование^{188,189}. За да се сведе до минимум въздействието на *ограничаването на физическия достъп* в резултат на предишната политика за оптимизация на структурата на системата за предучилищно образование, на децата в задължителна предучилищна възраст (ЗПУВ) се осигурява безплатен транспорт до най-близката предучилищна институция (чл. 283, ал. 2), а родителите им имат право на същата мярка за политика, фокусирана върху равноправието, предвидена в чл. 283, ал. 12. По този начин един от резултатите от измененията на ЗПУО от септември 2020 г. е въвеждането на задължителен ежедневен транспорт за четиригодишните деца, които живеят в малки и отдалечени места без ДГ, за превоз от и до предучилищното заведение извън селото или града им. Остава открит и въпросът дали и в колко *отдалечени и малки места без ДГ* има подходящо заместващо обезпечаване, където отпуснатата от правителството компенсация (прогнозните 300 лв. на месец за едно дете за 2021 г.)¹⁹⁰ би могла да се инвестира за подобряване на готовността за училище и „цялостното развитие на детската личност“¹⁹¹ в предучилищна възраст, но все още не в ЗПУВ – т.е. тригодишните деца.
- Социално-икономически аспекти: категорията на децата и техните семейства, които изпитват икономически трудности за достъп до предучилищно образование в България, обхваща „деца в неравностойно положение и деца от ромски произход“¹⁹². За разлика от двете групи, посочени по-горе (в рамките на географските аспекти), проблемът на тази категория се крие предимно във *финансовата достъпност като в допълнение към това и всички изброени по-горе аспекти на недостига на места и техните последствия остават валидни.*

Неравноправието в нивата на посещаемост на предучилищни институции би могло да произтича не само от пречки, свързани с недостига на места и финансовите възможности. Пречките за достъпността могат да са резултат и от по-широк социално-икономически или социокултурен контекст и ако случаят е такъв, съответната политика би трябвало да го има предвид. Съгласно мониторинговия доклад на ЕС на образованието в България (2019),

образование (в държавни и общински ДГ) и следователно достъп до „право на равни възможности за учене“. Целта на мярката е да отстрани неравенството чрез отпускане на средства, които да позволят алтернативен достъп до предучилищно образование (например в частни детски градини, където родителите трябва да плащат такси в условията на свободния пазар).

¹⁸⁷ „Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г.“, приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19 г.

¹⁸⁸ Пак там.

¹⁸⁹ Формулировките в анализа на правителството, както и функцията му за информиране и „определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г.“ (източник: Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19 г.), дава разумна обосновка за още две допускания: i) ПнБ признава, че в градовете и селата, където за закрити детски градини (както и на други места без ДГ), съществува структурна необходимост за предоставяне на предучилищно образование; ii) това е резултат от извлечените поуки и натрупаният опит в годините между 2013 г. и 2018 г., довели до преразглеждане на политиката за оптимизация на структурата на системата за предучилищно образование чрез закриване на детски градини. Фактът, че въпреки непрекъснатия спад в броя на децата в предучилищна възраст се обръща тенденцията на намаляване на броя на детските градини до 2019 г., може да послужи за потвърждение на двете допускания.

¹⁹⁰ Център „Амалипе“ (2020 г.), „Как ще бъде финансирано предучилищното и училищното образование през 2021-ва година“, публикувано на 6 ноември 2020 г. Източник: <https://amalipe.bg/kak-shte-bude-finansirano-pred-obrazovanie/>

¹⁹¹ Да припомним, че „предучилищното образование създава условия“ за готовност за училище и „цялостно развитие на детската личност“ съгласно чл. 28, ал. 1 от Наредба № 5 за предучилищното образование, която посочва съответния ДОС.

¹⁹² Мониторинг на образованието и обучението 2019: България

съществуват значителни регионални разлики в броя на записаните деца¹⁹³ в предучилищно образование (4 г. - ЗУВ) и това е илюстрирано с цитиране на данни на НСИ за резултатите по области. „Брутният дял на записаните деца на възраст 3-6 г. варира от 88,9% в [област] Благоевград до 64,8% в [област] Сливен“. Противоположните позиции на Благоевград и Сливен не могат да се обяснят с причини, свързани с наличието на места. Представените по-горе данни показват, че и в двете области броят на свободни места в детските градини превишава броя на записаните деца, докато във всяка от тях има общини, които изпитват затруднения с наличието на места (Твърдица в област Сливен и Банско и Струмьяни в област Благоевград). От двете общини в област Благоевград, при едната (Струмьяни) недостигът на места е по-скоро технически, отколкото инфраструктурен проблем: броят на регистрираните недостигащи места е само 3. В другата община (Банско) недостигът е 94 места – почти същият като в Твърдица (област Сливен): 99. Трудно е да се обяснят противоположните позиции на Благоевград и Сливен и с причини, свързани с финансовите възможности. Средногодишната брутна заплата за референтната година (2018 г.) и в двете области е под средната стойност за страната, но размерът на заплатите в област Сливен превишава този в област Благоевград с около 10%¹⁹⁴. Така областта с по-ниска средна заплата се представя по-добре от областта с повече финансови възможности с над 24 процентни пункта по отношение на посещаемостта на предучилищните институции.

Фиг. 18 Брутен дял на записаните деца на възраст 3-6 г. и относителен дял на бедните спрямо линията на бедност



Източник: ЕС (2019 г.)

НСИ: <https://www.nsi.bg/bg/content/8262/индикатори-за-бедност-и-социално-включване-по-области>

В една и съща референтна година „относителният дял на бедните спрямо линията на бедност“ е два пъти по-голям в Сливен от този в Благоевград. Този дял е съответно 30.1% в първата област и 16.5%¹⁹⁵ във втората, което прави област Сливен с най-голям дял бедни в страната, а област Благоевград – с най-малък. Това говори, че социално-икономическото равенство би могло да е по-важен фактор за шансовете на дадено дете да бъде записано в детска градина, отколкото средното равнище на доходите в областта. Разбирането, че неравенството се корени в други социални сфери и дава отражение на предучилищното образование позволява да се разработят подходящи мерки. За разликите като тези, наблюдавани в Сливен и Благоевград, принос биха могли да имат и други аспекти на развитието. Трябва да се отчита и спецификата на социокултурния контекст и това е направено в рамките на предишни интервенции и оценки¹⁹⁶, които обръщат внимание на

¹⁹³ Мониторинг на образованието и обучението 2019: България

¹⁹⁴ Средната стойност за страната е 13 755 лв., за област Сливен – 10 005 лв., а за Благоевград – 9 024 лв. Източник: НСИ. <https://www.nsi.bg/bg/content/3958/национално-ниво-икономически-дейности-форма-на-собственост-пол>
<https://www.nsi.bg/bg/content/3960/статистически-райони-област>

¹⁹⁵ <https://www.nsi.bg/bg/content/8262/индикатори-за-бедност-и-социално-включване-по-области>

¹⁹⁶ Световна банка, 2017 г. „Насърчаване на посещаването на детска градина от деца в неравностойно положение: експериментални доказателства от България“

информираността на родителите и нагласите на семействата и общността към предучилищното образование и ОГРДВ като цяло.

Съчетанието от управление на предоставянето на услуги и техния профил неприоритизираните потребности свързани със социална равеност в България трансформира достъпа до предучилищно образование и други услуги в сферата на ОГРДВ във въпрос на социалната справедливост, тъй като социалното изключване се превръща в устойчиво за едни и същи категории деца и техните семейства. И докато инфраструктурните проблеми в големите градове се решават с ускоряващо се темпо, политиките в отговор на потребностите на децата, които все още живеят в *малки и отдалечени места* без осигурено предучилищно образование, не водят непременно до упражняване на *правото на равни възможности за учене за всички деца* и преди всичко най-малките сред тях (3- и 4-годишните). Предвидената финансова компенсация в чл. 283, ал. 12 е справедливо решение, но в конкретния случай с тези населени места подобна мярка не може да изпълни насочената си към РДР цел за деца, които иначе биха могли да са записани в първа група на ДГ. Трудно е да се съвмести задължителния ежедневен транспорт за 4-годишни деца до предучилищните заведения извън техния град или село и концепцията за „съобразяване с развитието на способностите“ на *детето*¹⁹⁷. Освен това все още липсва последователен и съгласуван национален отговор за финансовата пречка пред уязвимите групи, която представляват таксите за детските градини. Заявеното наскоро намерение на МОН да осигури „значителни допълнителни средства“ в държавния бюджет за 2021 г. с цел да улесни обхващането на всяко дете от четиригодишна възраст¹⁹⁸ и държавният бюджет за 2021 г. все още позволяват съществени местни различия. Накрая от общините ще зависи дали да освободят от плащане на такси всички родители, само някои от тях или да освободят някои родители и да намалят таксите за други¹⁹⁹. Около 50 общини вече са се отказали от събирането на такси за ДГ²⁰⁰ - някои от тях далеч преди измененията на ЗПУО от септември 2020 г.

Допълнителни изследвания са необходими, за да помогнат да се картографират една всеобхватно факторите, които затрудняват равния достъп до ОГРДВ като цяло и специално - до предучилищното образование. Необходима предпоставка е установяването на съществуващите пропуски в събирането на данни и коригирането им, което да осигури последователност на тези данни. Търсенето на места в яслите или информацията за ОС в подготвителните групи в училищата са само два от отбелязаните в настоящия раздел примери, повторени няколкократно. Примери за вече формулирани въпроси, които се нуждаят от допълнително събиране на данни и аналитични усилия, са какви (други) социални и социално-икономически фактори извън финансовата недостъпност биха могли да поразжат неравенство в достъпа до предучилищно образование или как ефективно да се гарантира правото на равни възможности за учене за всички деца в предучилищна възраст. Разглеждането на всеки от изброените тук проблеми, свързани с данните и изследванията, би трябвало да имат пряк ефект върху способността на МОН да изпълнява мандата си за осигуряване на равен достъп до предучилищно образование за всички деца в България.

¹⁹⁷ Чл. 5 от КПД.

¹⁹⁸ Министърът на образованието и науката Красимир Вълчев в интервю за Българското национално радио (БНР, 05.10.2020 г.): „Ще се отпуснат значителни допълнителни средства за системата на предучилищното образование за всяко обхванато дете на четиригодишна възраст, независимо дали допълнително или вече обхванато, общините ще получат близо 300 лв. на година за издръжка и хранене. С тези средства те ще са в състояние да намалят таксите, вероятно ще има допълнителни 25 милиона лева за намаляване на таксите за всички деца в предучилищна възраст от 3 до 6 години. Очаквам поне 70-80 милиона да влязат допълнително в предучилищната система извън увеличаването на заплатите на възпитателите в детските градини“.

¹⁹⁹ Център „Амалипе“ (2020b), „Народното събрание прие на второ четене промени в Закона за предучилищното и

училищното образование“, източник: https://amalipe.bg/zpuo-2/?fbclid=IwAR1I2g1J5KQMfj1VEKvzkeIN_zZ8nrEwSCM5LfhKh2dGxx9q0d_2rpG8

²⁰⁰ Пак там

Резултати от ОГРДВ: детско развитие и готовност за училище

Основното, накратко:

- При положение, че 12% от децата не могат да четат в IV клас, една от основните задачи трябва да е насочена към премахване на образователната бедност.
- Въздействието на инвестициите за ОГРДВ върху възможностите за развитие на българските деца не е добре документирано, не се проследява и анализира систематично, разпокъсано е сред публичните сектори и не се адресира последователно. В предучилищното образование няма систематичен подход за измерването му, макар да съществуват стандарти за предучилищно образование, които залагат определени цели на ученето.
- Необходимо е системата да се заеме по-активно със задачи за политики, насочени към детското развитие и училищната готовност за и да разшири този обхват към други сектори извън образователния, които имат отговорности към ОГРДВ.
- Необходими са програми, основани на доказателства, които да позволят гъвкаво изпълнение и реакция според момента в на политиките и контекста.

България все още не измерва аспектите на детското развитие и училищната готовността с цел да насочва развитието на политиките, обхващащи целия сектор на ОГРДВ. Страната изостава от страните в ЕС и ОИСР, които насочват фокуса на ОГРДВ към мониторинга и инвестициите в детско развитие като основни инвестиции, за да предоставят информация и да насочват политиките по отношение на човешкия капитал и други свързани политики²⁰¹. Единствените систематично събирани данни в България се отнасят до записването на децата в предучилищните институции и детските ясли, където са насочени и повечето усилия в сферата на политиките (вж. анализа на набора от политики за ОГРДВ).

- Системата на МОН не използва единен подход за оценка на резултатите в предучилищното образование по начин който обхваща всяко дете. С разработването на приоритетната програма за приобщаващо образование и като използва предимно донорски средства и финансиране от ЕС, МОН стартира процеси на интегриране на методологии и инструменти за скрининг на изоставането в учебния процес и риска от това, но тези инструменти обхващат много специфична и малка група деца,²⁰² насочвани от програмата за приобщаване, за които системата изгражда специфичен експертен опит и свързани с това структури. Общите процеси на предучилищно образование и резултатите от него на ниво конкретно дете/всяко дете все още не са предмет на целенасочени политики и системни знания. Не се подобрява капацитетът на системата да администрира и използва подобни инструменти, които да насочват работата на ниво класна стая и да предоставят информация за разработването на политики;
- Детските ясли не следват някакъв стандартен протокол, който да е ясно координиран с учебните програми на предучилищните заведения и със съществуващите „програми“, нито пък въвеждат инструменти за систематично събиране на данни за детското развитие и областите на ранно детско учене; като основен орган, МЗ (освен обхващането) не отговаря за

²⁰¹ СБ, 2019 г., „Подкрепа на родителите: Ключов и трансформиращ инструмент на политиките за децата и човешкото развитие. Тенденции в държавите от ЕС и дискусия за политиките в подкрепа на родителството в България“

²⁰² Сред най-постоянните и значими усилията на МОН са тези за разработване на инструменти и внедряване на експертиза по отношение на скрининга за затруднения, изоставане и рискове свързани с учебния процес. Техният обхват и значимост са разгледани по-долу, (виж например частта посветена на ПСН BG05M2OP001-3.005 и по-специално абзаца отнасящ се до „системно ниво“). Фокусът на настоящия абзац, обаче, изисква да се отчете, че макар да е възможно скрининга да обхване всички деца, включващи се в предучилищното образование, ползите от този тип интервенции остават ограничени до категория деца, изправени пред трудности предизвикани от учебния процес. Без по никакъв начин да се подценяват ползите за тази специфична група, съществената необходимост от въвеждането на стандартизиран подход за оценяване на резултатите от ученето и на другите резултати свързани с детското развитие на всички деца (не само децата изправени пред затруднения, изоставане и рискове свързани с ученето) в предучилищното образование в България трябва ясно да бъдат призната.

разработването на подобни практики, но също така не участва в никакви инициативи на координационно ниво, които да спомогнат за трансфер на съдържателните предмети към работната сила и съответните висши учебни заведения;

- Всички останали форми на официално обезпечаване на ОГРДВ, които засягат предимно ограничени социални услуги, не използват единен подход за наблюдение на аспектите на детското развитие;
- С подкрепата на УНИЦЕФ са разработени стандарти за ранно детско развитие, а съответната наредба (която следва да се приеме съвместно от МОН и МЗ) е представена за обществени консултации още през 2017 г. Както бе споменато, тя още не е приета.
- И накрая, страната все още не използва, нито разработва, официални универсални политики за подкрепа на родителите²⁰³ (наблюдават се по-скоро разпокъсани дейности, свързани с групи в риск, или отделни теми за политики²⁰⁴); не използва също така капацитета на съществуващото минимално съчетание на услуги за ОГРДВ във всички сектори, за да популяризира и насърчава наблюдението на детското развитие сред заинтересованите страни и родителите.

Макар държавният образователен стандарт²⁰⁵ за предучилищно образование да предвижда конкретни образователни цели и цели на ученето през целия живот за предучилищната политика, не са въведени инструменти за систематична оценка на детското развитие и готовността за училище²⁰⁶. Положителните ефекти от предучилищното образование често се използват за аргументиране на инвестиции, но няма система за оценка, която да измерва *редовно и по стандартизиран начин въздействието на българското предучилищно образование*. Целите на образователния стандарт са: (i) цялостно развитие на детската личност; (ii) придобиване на съвкупност от компетентности - знания, умения и отношения, необходими за успешното преминаване на детето (от предучилищно) към училищното образование. Има ключови въпроси и подходи на ниво политики, които МОН трябва да приоритизира, за да може да подкрепи с доказателства, да разбере и да управлява развитието на политиките:

- След няколко изолирани опита да инициира събиране/оценка на данни *за детското развитие в предучилищния етап*, засягащи предимно готовността за училище, като цяло МОН все още се лута между некоординирани и в някои случаи остарели концепции за измерване на резултатите в предучилищното образование, национални инструменти, които не са били прилагани систематично или подобрявани с времето, и липсата на инициативи за политики, които да улеснят един процес на консолидиране на възгледите и концепциите на експертите, за да може да стартира един ориентиран към резултати подход;
- *Концепцията за училищна готовност и тази за основни компетентности* също имат нужда от допълнително обвързване и приоритизиране. В предучилищното образование, основните компетентности (учене, основано на компетентности) са въведени и се прилагат основно по отношение на когнитивното развитие и социализация в зависимост от възрастта, без да са въведени като задължителен резултат в предучилищния етап. В предучилищното образование не са предоставени инструменти за оценка или насоки на основните компетентности, нито за компетентностите по предметите, които да позволят координирани подходи и прилагане на концепциите на ниво класна стая;
- Систематичните практики за наблюдения в класната стая, насочени към събирането и анализа на данни за целите на прилагането на новите учебни програми, са по-скоро

²⁰³ СБ, 2019 г., „Подкрепа на родителите: Ключов и трансформиращ инструмент на политиките за децата и човешкото развитие. Тенденции в държавите от ЕС и дискусия за политиките в подкрепа на родителството в България“

²⁰⁴ НПРО 2020 „Успяваме заедно“

²⁰⁵ Наредба № 5 за предучилищното образование от 03.06.2016 г., чл. 28

²⁰⁶ Кузнецова, Лазаров, „Основано на компетентности учене в българската образователна система“ (Competence-based learning in the Bulgarian Education System), 2020 г.

изключение, отколкото правило²⁰⁷. Явно системата няма достатъчно пространство и капацитет да използва потенциала на подобни инструменти не само за „наблюдения“, но и за подкрепа на развитието на модерни и иновативни практики на преподаване. Ако начинът на използване на съществуващите инструменти за наблюдения в класната стая се адаптира и след това се изпробва пилотно, това би могло да даде информация за инициативите на МОН и Регионалните управления на образованието (РУО), които да идентифицират и задоволят потребностите на учителите от обучение както на ниво ПОУ, така и на ниво ППР;

- Все още не е достатъчен институционалният капацитет за подкрепа на ученето и справяне с незадоволителните резултати от ученето / детското развитие. Функцията на РУО за предоставяне на подкрепа бе въведена скоро (2017)²⁰⁸ без да се промени/ограничи обхвата на текущите отговорности на РУО или да се увеличи броя на експертите в РУО. Експертите трябва да имат необходимото „място и време“, за да предлагат по-качествена подкрепа и да работят непосредствено с педагогическите специалисти (и не само с тях), които са изправени пред много трудности. Необходима е по-широка подкрепа от експертите в РУО – включително възможности за обучение в областта на подкрепата и наставничеството на учители, които ще направят процеса по-ефективен. Трябва да се намери баланс между административната работа, контрола и инспектирането на училищата, и предоставянето на наставничество/подкрепа.

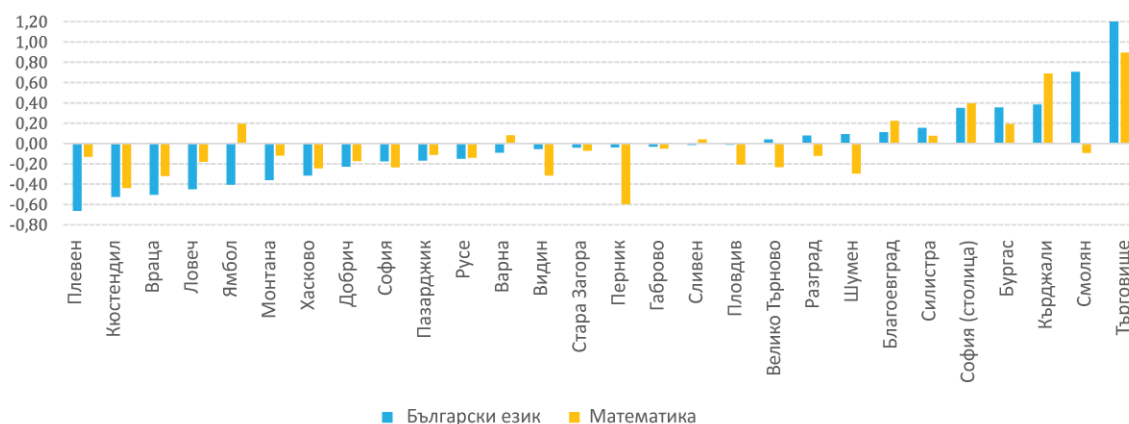
Училищата с по-ниски резултати имат голям дял ученици, чиито родители са с ниско образователно ниво. Резултатите от ученето, подкрепени от информация за националното оценяване на учебния процес в прогимназиалния етап, могат само да загатнат какви са потребностите от ранно обучение и детско развитие в предучилищния етап. Резултатите в прогимназиалния етап разкриват големи разлики между регионите и видовете училища, и говорят за необходимост от специални програми, насочени към ученето на по-ниските образователни етапи. Оценката на училищните резултати в прогимназиалния етап в България, контролирани за социално-икономическите данни за децата чрез измерване на училищната добавена стойност (SVAM 2017²⁰⁹) показва, че разликите в ученето, свързани с образователното ниво на родителите, са по-големи по български език, отколкото по математика. Резултатите като цяло сочат, че нискоефективните български училища (с ниски SVAM оценки) имат голям дял ученици, чиито родители са с ниско образователно ниво. Това говори за необходимост от комбинация от „социален“ подход (основан на всеобхватни програми, насочени към социално подпомагане за училищата [предучилищните заведения] и общностите с ученици в неравностойно положение) и педагогическа подкрепа.

²⁰⁷ СБ 2020, „България: Преглед и препоръки по отношение на политиката за работната сила в учителската професия. Аналитичен доклад за оценка на резултатите от политиката за работната сила в учителската професия и предоставяне на препоръки за нейното подобряване, както и за повишаване на ефективността на процеса на планиране“

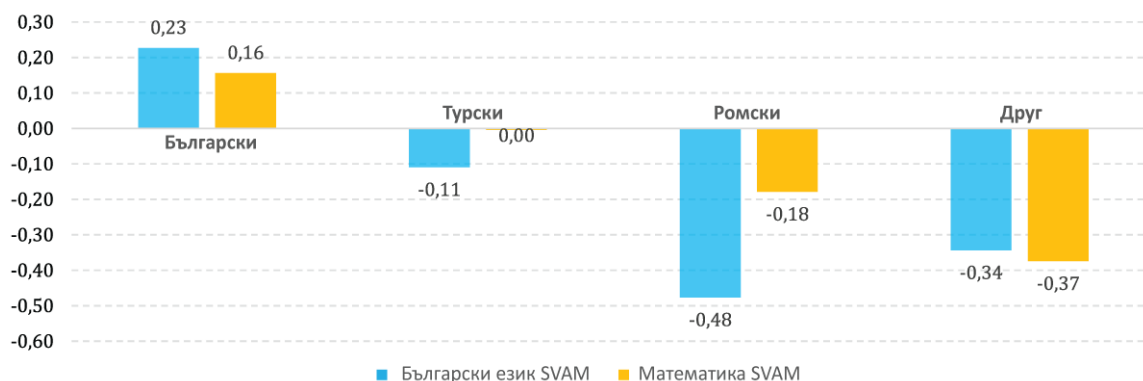
²⁰⁸ Експерти от РУО посочват, че още преди 2017 г. оказват подкрепа на учителите по различни начини, но с новите разпоредби това се случва по-често и при обмисляне и планиране на взаимодействието с училищата по-често се използва думата „подкрепа“ вместо „инспекции“.

²⁰⁹ Gortazar и колектив, 2014 г.

Фиг. 19 Резултати по български език и математика в V-VII клас: SVAM оценки по региони за 2015 г.



Фиг. 20 Резултати по български език и математика в IV-VII клас: SVAM оценки според използвания основен език вкъщи за 2017 г., национално ниво



Източник: Световната банка, въз основа на външното оценяване от МОН в V и VII клас.

Бел.: SVAM оценките имат средна стойност 0 и стандартно отклонение 1. Разликите в SVAM оценките на различните групи са статистически значими. Използван е модел 1.

Когато се сравняват мерките за политики, насочени към ОГРДВ (и по-конкретно предучилищното образование) и резултатите от ученето изглежда, че България не приоритизира достатъчно ранното учене. В контекста на липсващи специфични национални данни, които да подкрепят пряко тенденциите в предучилищното образование и ОГРДВ, доказателствата за тях произтичат най-вече от международните оценки, които очертават ключовите области на потребности, където да се насочи фокусът на политиките. Данните от PISA, TIMSS и PIRLS сигнализират за резултати от политиките и за процесите в определен образователен етап, които са обвързани с участието в предучилищното образование:

Образователна бедност – неспособност на 10-годишна възраст за четене и разбиране на кратък текст, съобразен с възрастта²¹⁰. Нивото на образователната бедност в България е 12

²¹⁰ Образователна бедност означава неспособност на 10-годишна възраст за четене и разбиране на кратък текст, съобразен с възрастта. Проектът за човешкия капитал избира четенето, защото: (а) умението за четене е лесно разбираема мярка на учене;

процента, което е почти двойно по-голямо от средното за ЕС (6 %) и четири процентна пункта по-голямо от средното за страните от ОИСР (8%)²¹¹. Както в повечето страни, образователната бедност е по-голяма при момчетата, отколкото при момичетата. При момчетата в България има по-малка вероятност да се постигне минималното ниво на компетентност в края на началното училище (6%) в сравнение с момичетата (4,4%). След 2016 г. МОН въведе различни програми и инициативи най-вече за училищата, за да отговори на тези предизвикателства: подкрепа за децата от семейства, където българският език не се говори вкъщи, проследяване на отпадащите ученици, насърчаване на посещаемостта на предучилищни заведения, а наскоро и целеви програми за социално уязвими деца, осигуряващи безплатен достъп до предучилищните институции, както и законодателни промени за плавен преход към задължително образование преди началното училище за четиригодишните деца (вж. анализа на набора от политики). Повечето от програмите не засягат резултатите от ученето и прекия им принос към разглежданите проблеми на политиките. Една от основните задачи на българските политики за ученето трябва да е насочена към премахване на образователната бедност.

PIRLS 2016²¹²: България леко изостава по отношение на показателите, които предсказват готовността за училище, а това изостря необходимостта от целенасочени програми за подкрепа на родителите преди и по време на официалното предучилищно образование²¹³. Около 8% от българските четвъртокласници не са участвали заедно с родителите си в ранни занимания за ограмотяване²¹⁴ на фона на само 1% в страните, използвани за сравнение²¹⁵ (вж. по-долу). По подобен начин 87% от българските четвъртокласници са посещавали образователни институции преди началното училище в продължение на поне две години в сравнение с повече от 90% в другите страни. След 2016 г. МОН стартира специални програми за участие на родителите – особено на предучилищния етап. Необходимо е да се засили тази положителна тенденция в обхвата на разработените програми, които отговарят на съществуващите предизвикателства (за справка – прегледа на набора от политики) и са придружени от програми за конкретна подкрепа на ученето на институционално ниво.

(б) четенето е вратата на ученика към учене във всяка друга област; (в) умението за четене може да служи като гарант за фундаментално учене по другите предмети – също както липсата на забавен растеж при детето говори за здравословно ранно детско развитие.

²¹¹ България е с 1,6 процентни пункта по-добре от средната стойност за региона на Европа и Централна Азия и със 17,3 процентни пункта по-добре от средната стойност за страните със среден към висок доход.

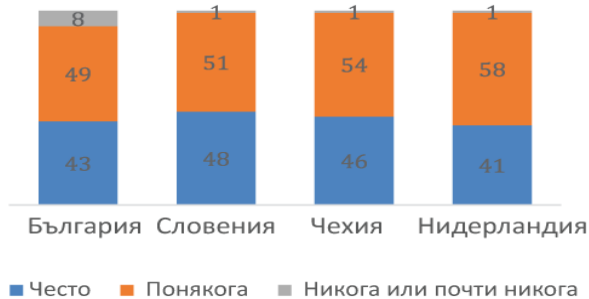
²¹² PIRLS 2016 включва въпросник за училищните директори, който дава ценна информация, приложима за предучилищния етап.

²¹³ Световна банка, 2020 г., „Аналитичен доклад за оценка на резултатите от политиката за работната сила в учителската професия и предоставяне на препоръки за нейното подобряване, както и за повишаване на ефективността на процеса на планиране“

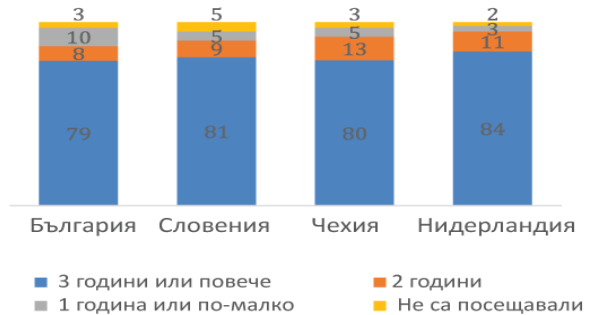
²¹⁴ PIRLS включва във всяка оценка скъла на ранните занимания за ограмотяване, като резултатите систематично показват силна връзка с постиженията. Тази скъла е разработена въз основа на въпроса дали родителите са участвали в списък от девет ранни занимания за ограмотяване заедно с децата си преди началното училище.

²¹⁵ Естония не участва в PIRLS 2016.

Фиг. 21 PIRLS 2016: процент ученици, участващи с родителите си в ранни занимания за омотряване



Фиг. 22. PIRLS 2016: процент деца, посещаващи предучилищно образование



Резултатите от PIRLS 2016 за началните училища сигнализират за необходимостта да се разгледат социално-икономическите разлики на ранен етап в образованието, а PISA 2012 показва, че участието в предучилищно образование в продължение на поне две години преди започване на училище подобрява резултатите по математика в PISA със средно 7 точки, като този ефект достига 10 точки при децата с нисък социално-икономически статут и 19 точки при децата, които въкъщи говорят на друг език²¹⁶. България е приела позицията, че самото участие в предучилищно образование води до по-добри резултати от ученето в последващите образователни етапи и инвестира в предучилищно образование без да отдава голямо значение на строгия мониторинг на ефекта от ученето. Въпреки добрите резултати в четенето – 83% от четвъртокласниците постигат ниво на умения (PIRLS) – България е изправена пред предизвикателства в опита да се справи с ниската успеваемост²¹⁷. Около 17% от 10-годишните са под средното ниво (ниво 2) на умения за четене. Този резултат остава постоянен между 2001 г. и 2016 г., което говори, че образователната система се сблъсква със значителни предизвикателства когато се опитва да се справи със слабостите в учебния процес. От посочения процент ученици, 5% се представят под минималното ниво на умения (ниво 1).

Като се разгледат разликите в резултатите сред училищата и учениците, участващи в PIRLS, се вижда забележителна разлика от 43% **между различните училища** от началното образование, като мнозинството от тези разлики се приписва на средния социално-икономически статут на учениците²¹⁸. Разликите от 43% между училищата означава, че 43% от разликите в образователните резултати сред училищата се дължат на разлики между самите училища – предимно на средния социално-икономически статут на учениците в тях. Други фактори, които могат да варират сред училищата и да обяснят разликите в образователните резултати, са наличието на образователни материали в училищата, на квалифицирани учители и т.н. Съществува разделение между учениците в училищата в зависимост от социално-икономическия им статут. Учениците от най-бедния социално-икономически квинтил преобладаващо (66%) посещават училище заедно с връстниците си с най-нисък социално-икономически произход.

²¹⁶ Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г., приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

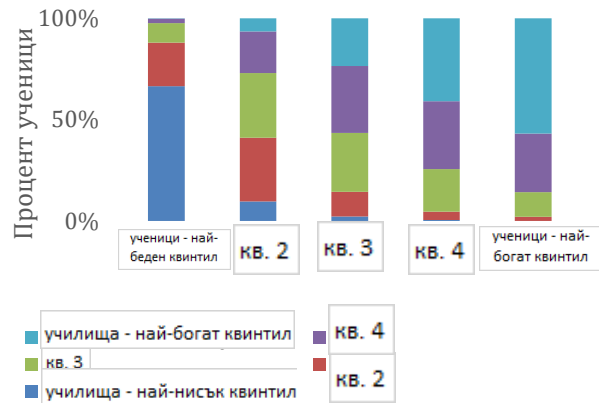
²¹⁷ Световната банка, 2020 г., „Аналитичен доклад за оценката на резултатите от политиката за работната сила в учителската професия и предоставяне на препоръки за нейното подобряване, както и за повишаване на ефективността на процеса на планиране“

²¹⁸ Социално-икономическият статут (ESCS218) в PIRLS се определя с помощта на информация за образованието и професията на родителите, както и притежанията на домакинството, включително наличните книги въкъщи.

Фиг. 23 Вътрешноучилищни и междуучилищни²¹⁹ разлики в резултатите от обучението в PIRLS (2016)



Фиг. 24 Разпределение на учениците в училищата според социално-икономическия статут на учениците



PIRLS 2016 също така сигнализира, че според училищните директори готовността за училище в България налага допълнително внимание и подобрене. През 2016 г. училищните директори посочват, че поне 28% от децата са записани в училище без участие в предучилищни програми и повечето от тези деца започват училище без минималното ниво на готовност (подготовка).

При PISA, делът на „функционално грамотните“ 15-годишни български ученици е систематично по-малък от дела на децата, които не са посещавали предучилищни заведения в годините, когато 15-годишните са били в предучилищна възраст, което говори за систематичен процес на спад в ученето за целия период на официално образование²²⁰. Въз основа на данни на Евростат за участието в предучилищното образование (което обхваща предучилищната възраст поне за периода 2015 – 2018 г.), систематичните разлики подсказват необходимостта от фокусиране върху съдържанието и прилагането на предучилищни политики на ниво класна стая. Участието в предучилищно образование между 2003 г. и 2010 г. (когато 15-годишните участници в PISA 2015 и 2018 са били в предучилищна възраст) се движи между 80,5% през 2006 г. и 85,3% през 2010 г.²²¹ В същото време делът на учениците, които са получили точки под второ ниво по математика, е 42% през 2015 г. и 44% през 2018 г. (съответните точки по език са 41,5% през 2015 и 47,1% през 2018 г., а по науки 37,8% през 2015 г. и 47% през 2018 г.).

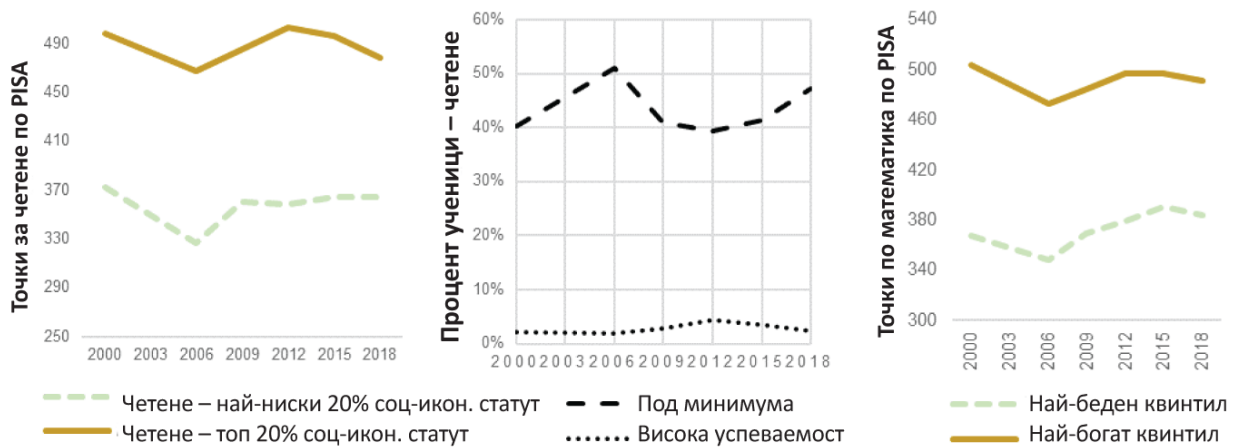
PISA 2018 показва също така, че до 2018 г. България не успява да намали разликата между учениците с добри резултати и тези с незадоволителни резултати. Докато делът на учениците с добри резултати е под средната стойност за ЕС и не е стабилен във времето, разликата между учениците с добри резултати и тези с незадоволителни резултати не е на дневен ред и остава постоянна.

²¹⁹ Вътрешноучилищните разлики предполагат различаващи се образователни резултати, които могат да се обяснят с разлики вътре в училището – например разлики в наличието на образователни материали сред учениците в дадено училище и взаимодействието ученик-учител сред учениците в училището.

²²⁰ Съответните години са 2015 и 2018 за PISA и периодът между 2003 г. и 2010 г. за участието в предучилищното образование. Евростат не предоставя данни за годините когато участниците в PISA 2012 са били в предучилищна възраст.

²²¹ Източник: Евростат, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30

Фиг. 25 Ученици с високи резултати по четене: PISA (2000–2018)



Последните резултати на България в TIMSS са тревожни: успеваемостта както по математика, така и по природни науки се влошава през 2019 г. в сравнение с 2015 г. Спадът е регистриран при всички – момичета и момчета. Също така резултатите от TIMSS за 2015²²² сочат непоследователност по отношение на успеваемостта²²³ на децата, посещавали предучилищно образование в течение на две години и тези, посещавали само година или по-малко както по математика, така и по природни науки, без това да е тенденция, която се отчита в резултатите от 2019 г. В допълнение, извадките на TIMSS и PIRLS се отклоняват както от националните, така и международните данни за участието в предучилищно образование. Според резултатите от TIMSS 2015²²⁴ само 5% от [участващите] ученици не са посещавали изобщо предучилищна институция, според PIRLS 2016²²⁵ – 3%. Нивата на участие в предучилищно образование в България между 2008 г. и 2011 г., когато участниците и в двете изследвания TIMSS и PIRLS са били деца в предучилищна възраст, са между 84,2% (2009) и 86,6% (2011).

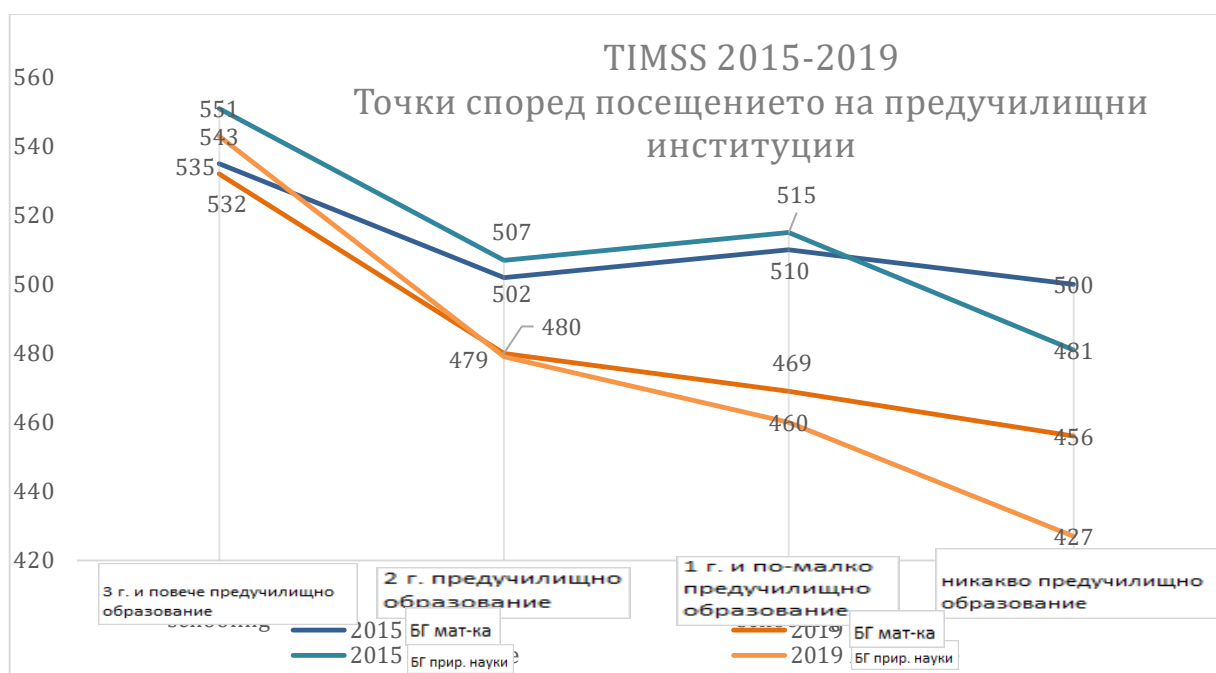
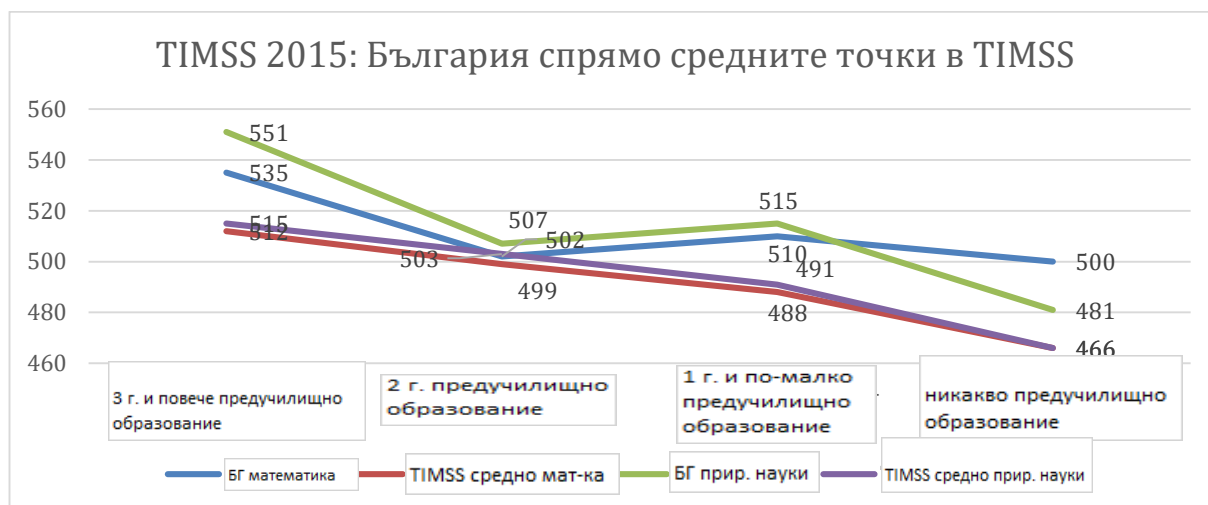
²²² „Резултати от участието на България в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2015 на учениците от 4. клас“

²²³ *Децата, които са били по-кратко в предучилищно образование имат по-високи резултати:* тези от тях, които са с една година или по-малко предучилищна подготовка имат с 10 точки по-високи резултатите от тези, които са били две години в предучилищно образование. „В същото време тези, които изобщо не са посещавали предучилище имат само с 2 точки по-ниски резултати в сравнение с посещавалите предучилище две години.. Също по природни науки децата, посещавали предучилищно образование само една година или по-малко, получават повече точки от връстниците си, записани две години в предучилищно образование.“

²²⁴ ЦОПУО (2018), „Математиката и природните науки в начален етап. Резултати от участието на България в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2015 на учениците от 4. клас, София: ЦОПУО
 Източник: https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/TIMSS%202015%20Report_Final_Bulgaria.pdf

²²⁵ ЦОПУО (2019) „Грамотността при четене в началния етап на образование. Резултати от участието на България в Международното изследване на уменията по четене PIRLS 2016 на учениците от 4. клас“
 Източник: https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/PIRLS%20Report_Final_Bulgaria.pdf

Фиг. 26 Резултати на България в TIMSS: 2019 г. и 2015 г.



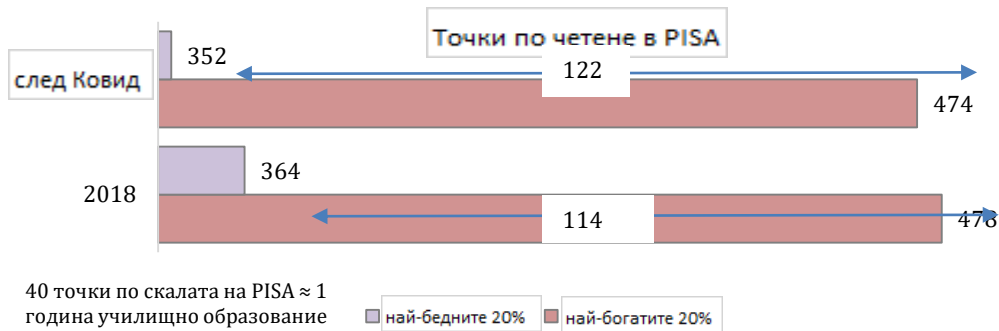
Източник: ЦОПУО (2018), стр. 64.

Спад в ученето: Пандемията от Covid-19 води до спад в ученето и тласка повече ученици към функционална неграмотност²²⁶. Прогнозите за България сочат, че може да се увеличи процентът ученици (15-годишни) с резултати под функционалната грамотност с до 7 процентни пункта – от 47% до 54%. Инструментът за прогнози е наличен онлайн и позволява да се изпробват различни сценарии въз основа на националните данни за успеваемостта. Макар предучилищното образование да не е толкова засегнато от затварянето на образователните институции, все пак

²²⁶ Световната банка е направила оценка на ефекта от затварянето на училищата заради Ковид-19 върху резултатите от обучението за 157 страни. Симулациите използват данни за образователните резултати и за годините училищно образование, за да прогнозираят потенциалния ефект от затварянето на училищата като цяло и по социо-икономически групи. За повече информация относно работата на Световната банка по Ковид-19: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/03/24/world-bank-education-and-covid-19>.

могат да се очакват последствия за: (i) нивото на записване от една страна, поради социалния ефект от кризата и изискването за предучилищните такси за целия спектър от клиенти на предучилищното образование; (ii) аспектите на контрола и иновациите в учебните програми в зависимост от фокуса на реакциите на предучилищната система.

Фиг. 27 Прогнозирано въздействие на Covid-19 върху социално-икономическата разлика в постиженията



Единствената оценка на национално ниво, която конкретно засяга предучилищното образование, насочва вниманието към потребностите от политиките и тяхното развитие по отношение на маргинализираните общности и сигнализира, че предучилищното образование се нуждае от време, за да бъде ефективно за най-уязвимите в България. Оценките на въздействието по проект „Трамплин за готовност за училище“ (2015, 2017) споделят опасения относно „въздействието на едногодишното посещение на детска градина върху когнитивното и некогнитивното развитие на децата от малцинствата“ и установяват силна зависимост между по-дългия престой в предучилищни програми и готовността на най-уязвимите деца за училище. Анализът очертава и необходимостта от това системата да наблюдава и разглежда въздействието върху средното дете²²⁷. Тъй като събирането на данни и резултати от непрекъснато наблюдение на ниво дете са рядка практика в България, МОН би трябвало да използва тази група деца, за да продължи да наблюдава учебните резултати и в училищния етап. Отправена е препоръка за лонгитюдно изследване на резултатите от обучението и ученето през целия живот.

Предупреждението, че не би трябвало винаги и безрезервно да се приема, че предучилищното образование и в по-широк контекст: ОГРДВ имат аксиоматичен благотворен ефект за по-нататъшното развитие на малките деца, важи не само за България. То има глобално измерение и е споделяно отдавна – включително в Осмия доклад на Иноченти (Карта №8 на Иноченти):²²⁸ тенденцията за ранно детско образование и грижи има огромен потенциал да донесе ползи – да даде на децата възможно най-добрия старт в живота, да ограничи ранното установяване на неравностойно положение, да насърчи прогреса към равнопоставеност на жените, да подобри образователните постижения, както и да инвестира в гражданско съзнание.

²²⁷ Световна банка, 2017 г., „Насърчаване на посещаването на детска градина от деца в неравностойно положение: експериментални доказателства от България“. Единствената мащабна оценка на готовността за училище е направена от Световната банка в рамките на проекта „Трамплин за готовност за училище“. Този проект бе реализиран от Тръста за социална алтернатива (ТСА) през 2015 г. и 2017 г. и бе насочен към уязвимите групи от населението с цел да получи информация за бариерите пред достъпа в предучилищното образование и образователните резултати (вж. по-долу). През 2015 г. и 2017 г. се извърши експериментален анализ на група от близо 5 000 деца от уязвими общности с цел наблюдение на тяхната посещаемост и препоръки за политики за насърчаване на участието на деца от уязвими семейства в предучилищно образование (Световна банка и ТСА).

²²⁸ УНИЦЕФ, 2008 г., „Преходът в грижата за децата“, Доклад на Института Иноченти № 8, Изследователски център на УНИЦЕФ „Иноченти“, Флоренция

От друга страна некачествените грижи имат потенциала да донесат както непосредствена, така и дългосрочна вреда.

Българските и международните доказателства говорят за необходимост от развитие на по-силна и зряла система за знания относно предучилищните резултати въз основа на систематично събиране и анализ на данни. Това трябва да става по систематичен, последователен и устойчив начин. Сегашното състояние на документацията и на анализа по отношение на учебните резултати в предучилищното образование не е – меко казано – убедително. Предучилищното образование в България се нуждае от силна система за (само)наблюдение на ефективността по отношение на резултатите от ученето както на индивидуално, така и на системно ниво. Необходимо е подобряване на съгласуваността на политиките между стандартите за учене, оценката на ученето, изпълнението и отчетността на всички образователни нива със специфични цели и подходи за политиките за преподавателската работа и преподавателите²²⁹:

- В предучилищното образование, непосредствените цели трябва да предоставят на учителските екипи инструменти за наблюдение на напредъка; необходимо е да се интегрира преподаване, фокусирано върху компетентностите.
- В училищното образование, държавните изпити трябва да отразяват и интегрират концепциите за компетентностите отвъд оценяването на знанията по даден предмет; необходимо е да се интегрира преподаване, фокусирано върху компетентностите.
- В предучилищното и училищното образование, отчетността на училищата и институциите трябва да отразява целите на компетентностите, където като приоритетен подход на политиките следва да се разработи микс от подкрепа, ориентирана към резултатите от ученето.

Концепции за ОГРДВ и учебни стандарти / учебна програма

Основното, накратко:

- *Нормативно заложената функция на предучилищното образование като основа на ученето през целия живот не е отразена в стандарта, който регулира съдържанието на предучилищното образование. Това съдържание е тясно насочено към подготовка за училище (във връзка с предметите от учебната програма).*
- *Знаковата роля на политиките за предучилищно образование се състои в приноса им за предотвратяване на преждевременното напускане на училище и по-добрите образователни резултати. В момента се набляга твърде много на връзката с формалното образование, базирано в училищата, а това не оставя много място за синергия със секторите, свързани с ОГРДВ, като например здравния и този на социалните грижи, както и за насърчаване на механизми, които да имат систематична полза от неформалното учене. Приносът към УЦЖ изглежда формален.*
- *През последните години преминаването от предучилищното към училищното образование, както към предучилищното образование в рамките на ОГРДВ, се разглежда в една по-широка рамка, насочена към по-гладък преход и предоставяне на инструменти и практики в помощ на системата.*

Малките деца се учат от обкръжаващата ги среда и в неструктурирана обстановка²³⁰ - включително от взаимодействието с техните семейства, от ежедневието, в организирани детски групи за игра и по детските площадки, в рамките на системни ОГРДВ и т.н. Контекстът на семейството и общността е много важен в първите години на учене на индивида. В този контекст

²²⁹ Световната банка, 2020 г., „Аналитичен доклад за оценка на резултатите от политиката за работната сила в учителската професия и предоставяне на препоръки за нейното подобряване, както и за повишаване на ефективността на процеса на планиране“

²³⁰ Информационен документ на СБ, „Ученето през целия живот в България. Анализ на ситуацията и препоръки по отношение на посоката на политиките“

децата правят първите си съществени стъпки за усвояване на основни компетентности за живота – езикови и социални. Осигуряването на финансова и емоционална стабилност на семействата, подкрепянето на родителската грижа и предоставянето на подходящи пространства и услуги, които носят полза и мотивират ранното учене са от съществено значение за детското развитие. При подхода за учене през целия живот в образованието, тези фактори не бива да се пренебрегват.

Въпреки че предучилищното образование се смята за съществен компонент на политиките за учене през целия живот и за него важат някои от целите на политиките за УЦЖ, по-обширната сфера на ОГРДВ все още не се свързва с този процес и набляга на специфичния за сектора дневен ред. В допълнение към липсата на координиран подход в политиките и изпълнението по отношение на политиките за родителски грижи²³¹, концепцията, целите на политиките, подходът на изпълнение и стандартите за яслени грижи, които имат дълга история в България не очертават добре една споделена визия за ОГРДВ в целия формален и неформален и изискват развитие. Първо, предоставянето на яслени услуги в ДГ има нужда да се придържа към нормативно заложен изисквания на съвместната наредба на МОН и МЗ, предвидена в ЗПУО²³², която все още не е приета. Агенциите в сектора до момента нямат успех в постигането на съгласие относно обхвата ѝ, за да разработят необходимите „стандартни за РДР“²³³. Освен това не е обсъдена или планирана цялостната концепция, която гарантира връзките между детските ясли, предучилищните институции, по-широкият обхват на политики за ОГРДВ и родителските грижи. В допълнение към това, тъй като три ресорни министерства отговарят за сферите на политиките в предоставянето на яслени услуги, е трудно да се очертаят сегашните намерения на политиките за яслени институции. Възложената на МРРБ роля да определя инфраструктурните и екологичните стандарти (вж. въведението и раздела за достъпа) не отива по-далеч от необходимия, но много специфичен за сектора принос към нормативната рамка. Второ, успоредно с това МТСП управлява специализирана програма за осигуряване на *грижа* за деца между 0 и 12-годишна възраст като компонент от пазара на труда и стимул за „по-добро съвместяване на професионалния с личния живот“²³⁴. Проектът „Родители в заетост“ (интервенция на стойност 50 милиона лева, финансирана от ЕСФ)²³⁵, който е конкретно насочен към малки деца, осигурява „грижа за децата от 0 до 5 г. вкл., непосещаващи детски ясли, [други] заведения и предучилищни групи“²³⁶. Не е ясно как проектът допринася за насърчаване на „когнитивното, езиковото или социо-емоционалното развитие на децата, както и тяхното физическо благополучие и растеж“²³⁷ или как увеличава капацитета на родителите да полагат грижи. Индикаторите за резултат по проекта използват традиционни мерки за обхват (брой подпомогнати безработни лица и родители) вместо да засегнат ефектите и подходите за политики и стандарти, насочени към децата (в ранна възраст). Макар да съществуват, опитите да се инициират услуги, които са алтернатива на стандартизираното обезпечаване, са спорадични и общи, а темата не е достатъчно развита и оценена. Трудно е да се регистрира целенасочен и последователен – да не говорим за координиран между секторите – подход за яслени и други услуги за ОГРДВ за най-малките деца.

²³¹ Виж: Йосифов, Й., Банова, В. и колектив (2018 г.), „РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ“, също:

<https://www.mariasworld.org/bg/programi/350-programa-za-podkrepa-na-semeistvoto.html>,

<https://www.az.government.bg/pages/roditeli-v-zаетost/>

²³² Чл. 24, ал. 4 от ЗПУО

²³³ Пак там

²³⁴ МСТП, Агенция по заетостта. Проект „Родители в заетост“. Източник: <https://www.az.government.bg/pages/roditeli-v-zаетost/>

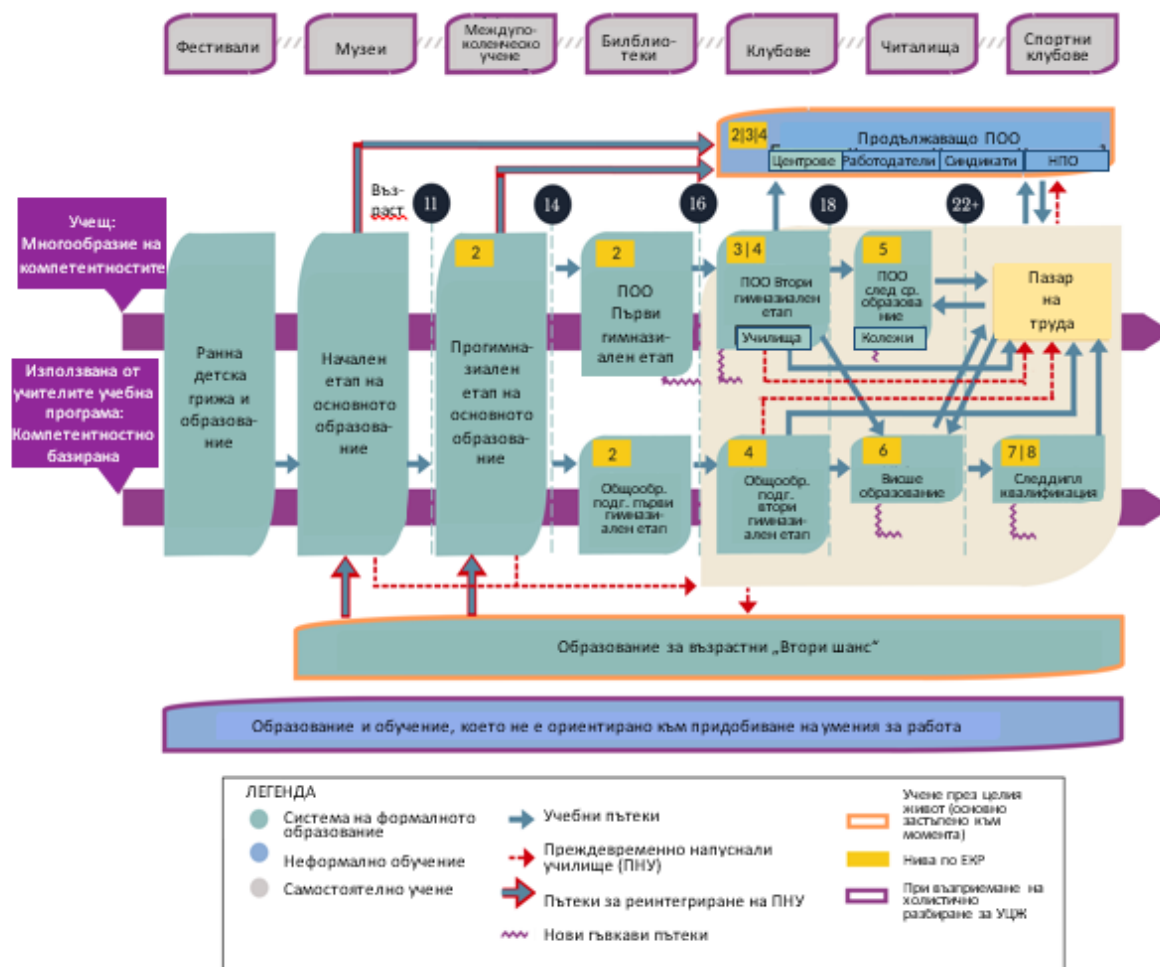
²³⁵ 85% от финансирането е от ЕСФ.

²³⁶ Пак там

²³⁷ „Контекстът за ранното детско развитие: фактори, които оказват влияние, и връзка с резултатите“ (*The Context for Early Childhood Development: Factors of Influence and Relation to Outcomes*) в „Какво е най-важно за ранното детско развитие: рамков доклад“, СБ, 2013 г. Източник:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20174/901830NWP0no5000Box385307B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Вж. също и въведението.

Фиг. 28 ОГРДВ и ролята му в политиката за учене през целия живот



Макар да се счита за основен елемент на УЦЖ, който допринася за усвояването на съществени компетентности в живота, приносът на предучилищното образование е ограничен до ключовите компетентности, вдъхновени от *Европейската референтна рамка на ключовите компетентности за учене през целия живот*, чрез обхват на предмети традиционни в учебната програма²³⁸. Вследствие на реформите, започнати със ЗПУО и въведените от МОН политики, насочени към основано на компетентности учене²³⁹, новата предучилищна и училищна програма се превръщат в основни инструменти на системата за подпомагане на учене, което е фокусирано върху насърчаването на ключовите компетентности²⁴⁰. В законодателството подробно са засегнати учебните програми в предучилищното образование и се подчертава ролята им за създаване на „условия за придобиване на съвкупност от компетентности“, като ясно е посочено, че предучилищното образование „полага основите за учене през целия живот“²⁴¹. Въпреки че тази формулировка загатва за *компетентностите* така както са определени в *Европейската референтна рамка на ключовите компетентности за учене*

²³⁸ Лазаров, С., Кузнецова, Д. (2020) ОКОНЧАТЕЛЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКЛАД, „Основано на компетентности учене в българската образователна система“

²³⁹ Лазаров, С., Кузнецова, Д. (2020) ОКОНЧАТЕЛЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКЛАД, „Основано на компетентности учене в българската образователна система“

²⁴⁰ Лазаров, С., Кузнецова, Д. (2020) ОКОНЧАТЕЛЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКЛАД, „Основано на компетентности учене в българската образователна система“

²⁴¹ Чл. 27

през целия живот, няма повече позовавания на тях в нормите, които определят съдържанието на предучилищните програми в България. Вместо това, седем компетентности „са дефинирани като очаквани резултати... по образователни направления“, които на практика обхващат традиционните за системата образователни предмети (например български език, математика и т.н.) и са в центъра на усилията за „успешното преминаване на детето към училищното образование“²⁴².

Важното място на учебната програма на законодателно и ръководно ниво не е придружено от практически инструменти, които да дадат информация дали и как се придобиват компетентности. В допълнение към липсващия базов стандартен пакет за оценка (вж. образователни резултати от ОГРДВ) за наблюдение на училищната готовности изпълнението на учебната програма, съществуващите подходи в системата нямат за цел оценка на напредъка към ключовите компетентности, а само свързаните с предметите компетентности, което внася допълнителна неяснота за обхвата ѝ и разликата с ключовите компетентности в предучилищното образование²⁴³. Не е възможно да се установи дали използването на предучилищни програми поставя някакви предизвикателства. Сам по себе си този пропуск е основното предизвикателство и то трябва да се реши неотложно.

Като цяло превантивният потенциал на предучилищното образование по отношение на преждевременното напускане на училище и способността му да подобри (бъдещите) академични резултати доминира фокуса на политиките и оформя връзките му с училищното образование в България. Тази обосновка е отразена в редица стратегически документи²⁴⁴ и играе важна роля в плановете за развитие на политиките²⁴⁵, както се вижда в проекта на програма „Образование“ за програмния период 2021 – 2027 г.: „Колкото по-дълго време детето е посещавало предучилищно образование, толкова по-добри са неговите образователни резултати в училище“. Рамката на политиките за предучилищно образование е фокусирана почти изцяло върху подготвителната функция на предучилищното образование с бегла препратка към „грижи в ранна детска възраст“ и „политики при малките деца“ в Националната стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014 - 2020). По принцип е предвидена всякаква форма на междусекторно сътрудничество, но не са формулирани никакви конкретни намерения или подходи за междусекторни политики.

Макар че осигуряването на плавно преминаване от предучилищно към училищно образование представлява специален фокус²⁴⁶, няма обща практика в предучилищните институции да се насърчава близка до училището среда. Преходът към училище е посочен като предизвикателство за редица деца и родители в България. В отговор на съществуващите потребности, през 2019 г. МОН въведе НП „Заедно в грижата за ученика“, която подкрепя конкретно прехода от предучилищно към училищно образование и кореспондира с подобна

²⁴² Чл. 28, ал. 1, т. 2. В допълнение, съгласно чл. 28, ал. 1, т. 1, „предучилищното образование създава условия за... цялостно развитие на детската личност“.

²⁴³ Лазаров, С., Кузнецова, Д. (2020) ОКОНЧАТЕЛЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКЛАД, „Основано на компетентности учене в българската образователна система“

²⁴⁴ Превантивната роля на предучилищното образование по отношение на преждевременното напускане на училище и увеличаване на потенциала спрямо академичните резултати е ясно посочена и се среща в повечето национални стратегии, свързани с предучилищното образование. За подробности: вж. раздела по-долу за преглед на националните стратегически цели 14-20.

²⁴⁵ Макар тази обосновка да е широко приета, трябва да се признае, че в случая с България *сметките не излизат съвсем* - поне за момента. Когато ЗПУО влиза в сила, нивата на посещаемост на предучилищно образование вече отбелязват спад и той продължава за целия период на действие на ЗПУО. Борбата с отпадането от училище е приоритет на политиката на текущата администрация в МОН и въпреки отчетените успехи, това остава предизвикателство. Остават нерешени и въпросите, свързани с резултатите от ученето (вж. съответния раздел). С оглед на всичко това не е ясно дали изменението за разширяване на обхвата на задължителното предучилищно образование с 50% се основават на специфични данни/оценка, с които разполага образователната администрация, относно въздействието на двугодишното задължително предучилищно образование.

²⁴⁶ Във връзка с предучилищна политика, насочена към общообразователните училища.

инициатива между началното и прогимназиалното образование. Програмата подкрепя и изграждането на партньорства между институциите от предучилищното образование и училищата, както и мрежи на предучилищните институции и училищата. Средата в предучилищните заведения следва традиционната целодневна организация на детските градини и не е фокусирана върху насърчаването на дневен режим, който наподобява училищния живот. Въпреки че децата в предучилищна възраст, които посещават предучилищни групи в самите училища имат достъп до близка до училищната среда, повечето деца, записани за посещение в класическата среда на ДГ нямат такъв достъп. Във Финландия директната образователна среда и дневният режим на предучилищните групи са организирани така, че да са близки до училищния режим.

Предизвикателство, което би могло да възникне в резултат на тази фокусирана оперативна цел за принос към системата на училищното образование е, че е възможно лесно да се омаловажи позицията на предучилищното образование като част от общата съвкупност на ОГРДВ (образование-здраве-социални грижи). Несъмнено има много важна връзка между предучилищното образование и останалата част от образователната система. Но все пак, предучилищното образование по подразбиране е също така част от ОГРДВ, което – отново – по дефиниция обхваща подкрепа *от раждането до задължителната училищна възраст*. МОН трябва да поддържа този баланс и да гарантира, че предучилищните политики се разработват в отговор на потребностите както на училищния етап, така и този на първите години, където спомената фрагментация на подходите и липсата на последователни практики за подкрепа на родителството допринасят за необходимостта България да посочи силен водач на ниво система, който да насърчава ОГРДВ, стандартите, подходите и ранното учене като съществени компоненти на детското развитие.

Свързано с предходното и вероятно доста подценявано предизвикателство е прекаленото концентриране върху приноса на предучилищното образование към училищната готовност. Рискът е, че това може да се окаже (единственият) начин за привеждане в действие на нормативните разпоредби²⁴⁷, поставящи предучилищното образование в основата на УЦЖ. Докато предучилищното образование се счита предимно за основа на (дългосрочния) образователен процес, то потенциалът на услугите за ОГРДВ за малките деца (бебета и деца на възраст до 3 г.) по подходящ начин да подготви почвата за учене през целия живот остава все още неоползотворен. Това е област, в която може да се постигне много повече – особено в координация и сътрудничество между образователния и другите сектори. Предизвикателството може да се види и по отношение на баланса между прекомерното разчитане на официалното учене (училищното образование) и пропускането на неформалното учене, което си остава „гръбнакът на ранното детско учене“²⁴⁸.

Проектът на Стратегическата рамка за образованието в България до 2030 г. предвижда „модернизиране на дидактическите средства в детските градини“ и това би могло да се смята за ориентиrowъчно намерение на политиките за продължаване и вероятно разширяване на НП „Осигуряване на модерна образователна среда“ или да се разчита на предстоящата Програма Образование. Ясната визия за ролята на предучилищното образование като отправна точка за УЦЖ в България, както и образователните цели, които трябва да обслужва всяко „дидактическо средство“ или други помощни материали, предопределя ефективността на задвижването на подобни намерения за политики.

Политики за работната сила, насочени към предучилищното образование

Основното, накратко:

²⁴⁷ Наредба № 5/03.06.2016 за предучилищното образование, чл. 27; вж. също по-горе.

²⁴⁸ ЕК (2000 г.) Меморандум за ученето през целия живот.

- *Предучилищното образование успява да балансира възрастовата динамика на работната сила и изглежда не толкова уязвимо по отношение на очаквания отлив на работна сила колкото училищното образование.*
- *Преодоляването на недостига на педагози в предучилищното образование не може да разчита на достатъчно данни и не се свързва с конкретни цели на политиките по отношение на ученето и учебната програма, както подхода при училищното образование.*
- *Полагат се непрекъснато усилия по отношение на актуализирането и подобряването на квалификациите на учителите, но ефектът върху директната практика в класната стая и приноса към образователните цели остава неясен и не е предмет на специфично измерване.*

Докато дефицитът на учители и застаряващата работна сила в образованието са сред приоритетните предизвикателства, които характеризират^{249, 250} образователната система, посрещането на специфичните потребности на предучилищното образование не може да разчита в достатъчна степен на необходимите данни. Причината политиките да не са толкова фокусирани върху тази сфера се коренят в подхода на делегираното обезпечаване, оставяйки задачата за човешките ресурси в предучилищното образование на спецификата на местния пазар на труда. Този подход на управление измести фокуса на МОН от потребностите на човешките ресурси в предучилищното образование. В последните години МОН не насърчава и не разработва фокусирани политики, които да окажат влияние на една всеобхватна система за планиране на работната сила в учителската професия²⁵¹ в училищното образование. МОН инициира серия от дейности - доста некоординирани – които са насочени към нарастващия дефицит на специфичен учителски експертен опит в училищното образование. Необходимо е все още да конкретизира подхода си в предучилищното образование. Съгласно мониторинговия доклад на ЕК за образованието (2019)²⁵², дефицитът възниква особено по отношение на учителите в детските градини и началните учители. МОН разработва инструмент за мониторинг на работната сила, който се стреми да задоволи преди всичко необходимостта от улесняване на обмена на информация между заинтересованите страни и да улесни по-скоро пазара на труда, отколкото да оценява потребностите въз основа на профила на работната сила и тенденциите.

В отговор на проблема със структурата на застаряващата работна сила и опасността от влошаване на ситуацията с времето, ПНБ въведе общо увеличение на учителските заплати, което е основен приоритет на политиките. Това е една от най-популярните и последователни реакции в политиките след влизането в сила на ЗПУО. Намерението на политиките е да задържат и привлекат учители в образователната система чрез двойно увеличение на възнагражденията на българските учители в рамките на четири години, които да останат над средната заплата в страната. Стартовата заплата на учителите през 2017 г. е 660 лв., а в началото на 2021 г. тя ще стигне 1 260 лв. Съответният размер за директори на училища или ДГ е 825 лв. през 2017 г. и 1 535 лв. към януари 2021 г.²⁵³. Тази политика е еднаква и за предучилищното, и за училищното образование, като позволява систематичен подход по отношение на училищните и предучилищните професионалисти.

Действията за политиките по отношение на работната сила като цяло остават фрагментирани²⁵⁴ и се нуждаят от допълнително консолидиране и засилен фокус върху специфични резултати. Изглежда, че спецификата на предучилищното образование е

²⁴⁹ Вж. например проекта на ОП НО за периода 2021 – 2017 г.

²⁵⁰ ЕК (2019) Мониторинг на образованието и обучението 2019: България. Трябва обаче да се отбележи, че представените данни в доклада на ЕС за възрастта на учителите по образователни нива (фиг. 2, стр. 4) идват от източници за 2017 г.

²⁵¹ СБ, (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“

²⁵² ЕК (2019) Мониторинг на образованието и обучението 2019: България

²⁵³ Mediapool, „Заплатите на учителите се вдигат с 15-16% от януари“ (17.08.2020). Източник: <https://www.mediapool.bg/zaplatite-na-uchitelite-se-vdigat-s-15-16-ot-yanuari-news311116.html>

²⁵⁴ СБ, (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“

интегрирана в общо направление от действия, разработени в отговор на потребностите на работната сила: (i) аспектите на квалификацията чрез фокусиране както върху първоначалното обучение на учители, така и върху подобряването на профила на студентите по педагогика (където не са включени предучилищни специалности)²⁵⁵, както и продължаващата квалификация на педагогическите специалисти (ППР) в системата; (ii) кариерно развитие, обвързано с въвеждането на стандарти за работната сила, включващо изисквания за ППР и оценка на ефективността на работната сила; (iii) първоначални политики за отчетност, фокусирани основно върху външното оценяване от Националния инспекторат по образованието, и въвеждане на процес на институционална самооценка. Повечето от тези процеси са нови за системата, имат еднаква насоченост към предучилищното и училищното образование, и са в процес на разработване. Като цяло, разработването е придружено от фокус върху нормативните аспекти и слабо внимание към ефекта на резултатите от ученето, които допринасят за целите на системата (резултати от ПОУ, резултати от ППР и пряк ефект върху ученето). В „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“ е представен изчерпателен списък и преглед на развитието на политиките за учителите след приемането на ЗПУО.

В сравнение с училищното образование, работната сила в предучилищното образование е много по-балансирана като възрастов профил, по-млада и по-неопитна в образователната система²⁵⁶. В последните години учителската работна сила в предучилищното образование непрекъснато се подмладява, като делът на учителите под 45-годишна възраст се увеличава от 28% на 43% в периода 2005 – 2018 г., особено след 2011 г., когато специално процентът на професионалистите под 35-годишна възраст нараства от 13,9% на 18,9%. Стажът на работната сила в предучилищното образование намалява от 21 години на 18 години (като няма налични данни за 2012 г. и 2013 г.). Това от една страна може да е свързано с факта, че популацията на учителите става по-млада. Липсващите данни поставят ограничение и не позволяват да се наблюдава динамиката на работната сила – например тенденциите при заеманите длъжности по възрастови групи – за да се разберат характеристиките и причините за наблюдаваните вариации и да се получи информация за професионалния опит. Тъй като спадът се наблюдава конкретно в предучилищни институции с ниско съотношение ученик-учител, това е ясен сигнал, че малките общности и услуги вероятно работят с по-млади професионалисти, а това трябва да се има предвид от програмите за ППР. При ПОУ в предучилищното образование също се наблюдава повишаване на завършените образователни степени. По-конкретно, делът на учителите с бакалавърска или магистърска степен се увеличи забележително от 60% през 2005 г. до 83% през 2018 г.

Предучилищното образование все още не може да изпълни националната цел за млади учители.²⁵⁷ Няколко области се представят по-добре от очакваното: сред 28-те области, младите учители (под 30 г.) са между 12% и 18% в Ловеч (18%), София (17%), Пловдив (13%), Русе (13%) и Сливен (13%), както и София-град (12%) и Стара Загора (12%). В контраст: млаите учители във Видин и, в Кюстендил са по 6%, а в Търговище - 5%.²⁵⁸

Необходимостта от непрекъснато повишаване и актуализиране на квалификациите на педагогическите специалисти (в предучилищното образование) е ясна и в това отношение се предприемат действия, но е нужно доста повече като обхват, тематично значение и

²⁵⁵ Стимули за бъдещи учители преди да се присъединят към работната сила, т.е. докато още са студенти. Този подход е известен на МОН и наистина тази година вече се дават допълнителни стипендии за определени специалности, включително педагогически, но „Предучилищна и начална училищна педагогика“ не е сред тях.

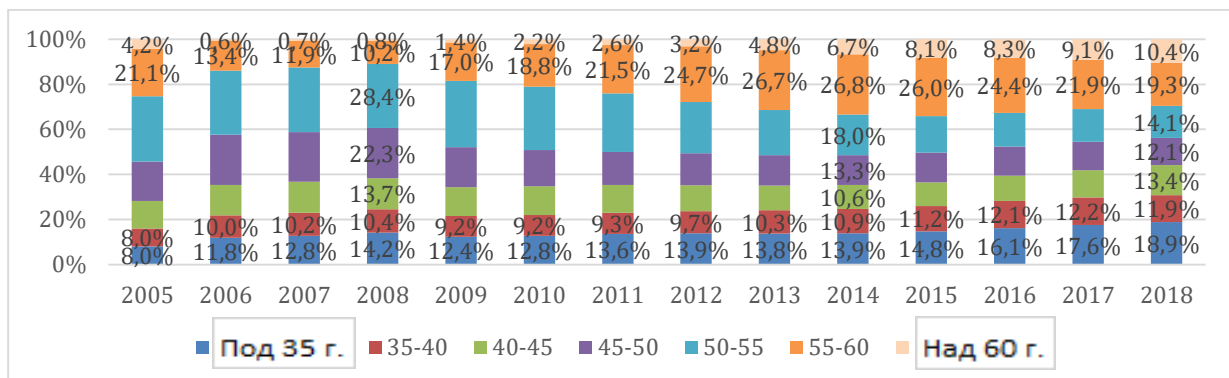
²⁵⁶ СБ, (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“

²⁵⁷ СБ, (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“

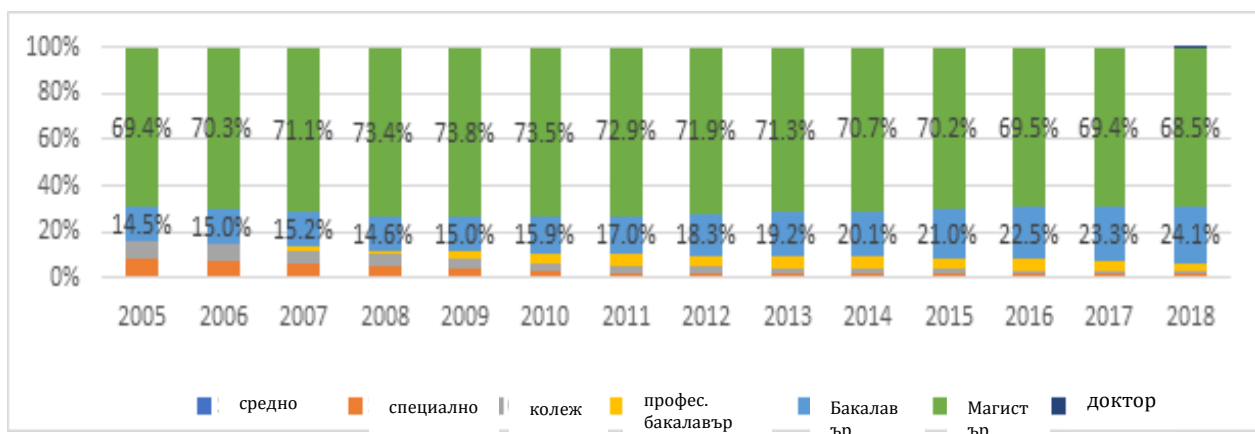
²⁵⁸ Източник: Световна банка, таблицата „Брой учители в детски градини и училища по възрастови групи и по области, 2018 г.“ е възпроизведена по-долу.

целенасоченост²⁵⁹. Съгласно стандартите за работната сила, квалификацията на един педагогически специалист в предучилищното образование изисква бакалавърска степен по „Предучилищна и начална училищна педагогика“, което му позволява да преподава в предучилищни институции и в първите четири класове в началното училище. ППР е задължителен елемент, който стимулира професионалното развитие. Множество годишни НПРО са насочени именно към ППР, както и една конкретна инвестиция чрез ЕСФ („Квалификация на педагогическите специалисти“ BG05M2OP001-2.010), която е в сила от 2018 г. Тези инструменти отговарят на целите на политиките за ППР, но фокусът им е широк и не се приоритизират конкретните потребности на групите професионалисти или на образователните институции. Освен това инвестициите тематично са всеобхватни, което показва малкия ефект на ограничените НПРО и необходимостта от по-силна и много по-голяма инвестиция, която да отговори на потребностите от ППР. Инвестициите по линия както на НПРО, така и на ОП НОИР, не разработват специфични дейности, чиято цел са предучилищните педагози. Това е специфична потребност и задача за системата, която да използва и административен подход и такъв на оценка на потребностите по отношение на различните групи от работната сила.

Фиг. 29 Еволюция на възрастта на педагогическите специалисти в предучилищното образование



Фиг. 30 Еволюция на първоначалното обучение на учители в предучилищното образование



²⁵⁹ СБ, (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“

Табл. 5 Учители в предучилищни институции и училища по възрастови групи и области, 2018 г.

(пълният набор данни е наличен в доклада „България: преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“)

Учители в предучилищни институции и училища по възрастови групи и области, 2018 г.

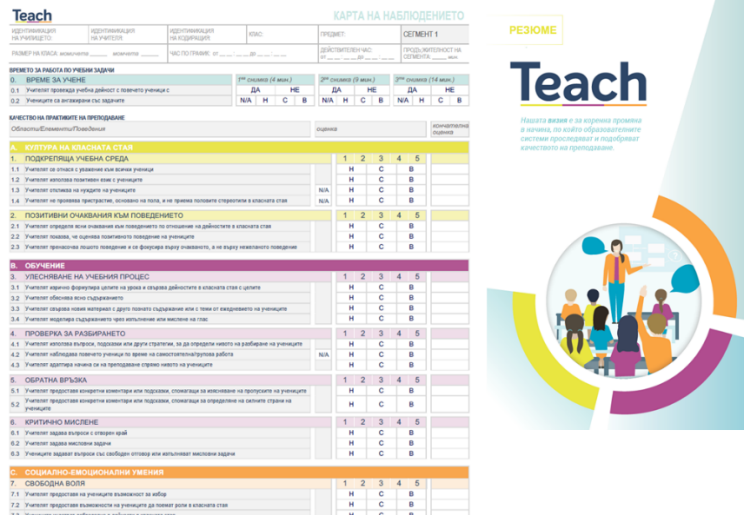
	Предучилищни институции							Училище								
	под 30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	над 60	под 30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	над 60
Благоевград	108	107	108	132	111	130	222	40	288	239	330	664	652	589	601	157
Бургас	102	114	170	165	156	144	181	90	255	254	429	697	713	709	777	410
Добрич	44	42	68	70	65	73	110	41	93	89	135	215	301	294	385	167
Габрово	25	11	22	18	24	60	91	29	49	41	69	106	167	208	237	96
Хасково	56	43	80	75	75	104	113	31	120	130	191	346	441	433	379	151
Кърджали	33	23	80	67	58	67	83	28	84	108	185	246	256	281	288	164
Кюстендил	16	25	31	36	43	48	55	13	39	54	86	215	207	228	235	75
Ловеч	57	19	27	44	33	52	66	26	114	62	106	168	245	305	267	121
Монтана	26	14	31	56	48	48	66	35	74	83	112	197	226	228	298	136
Пазарджик	40	46	74	73	78	88	149	53	189	163	306	408	449	450	536	262
Перник	30	48	21	45	27	42	58	28	92	80	117	145	178	183	200	125
Плевен	71	60	78	97	73	88	102	64	184	121	178	391	520	516	558	223
Пловдив	230	137	207	299	214	255	317	168	679	503	651	1,089	1,153	995	1,047	590
Разград	39	35	45	29	43	53	102	27	80	81	128	204	216	221	236	95
Русе	68	46	57	78	93	67	82	52	128	130	173	305	412	368	369	204
Шумен	46	33	58	74	94	98	103	17	101	134	201	362	284	281	346	118
Силистра	32	25	38	24	30	52	68	28	69	76	87	168	227	225	215	103
Сливен	55	36	52	48	52	82	71	41	172	130	189	245	331	377	386	174
Смолян	27	29	50	39	26	59	71	15	77	93	112	183	235	230	275	103
София	103	62	62	61	53	99	108	74	231	148	182	292	357	481	506	263
Град София	434	296	427	446	333	405	706	701	1,314	795	970	1,591	1,667	2,086	2,329	2,042
Стара Загора	97	58	98	117	90	111	143	98	262	185	264	459	639	634	606	308
Търговище	16	15	29	32	52	66	83	10	52	53	101	173	217	246	245	85
Варна	106	135	156	189	187	179	210	119	282	276	421	663	800	769	871	544
Велико Търново	68	45	71	63	81	100	125	39	232	149	171	348	471	436	358	167
Видин	13	12	24	32	31	32	45	25	37	28	56	95	156	169	212	69
Враца	49	27	61	94	95	61	93	28	119	87	177	275	361	343	316	120
Ямбол	35	32	35	41	40	28	45	51	42	41	86	159	229	223	280	169

3.3% 32.5%

Необходим е фокус върху прекия ефект от всички инвестиции в квалификация, тъй като в момента както ПОУ, така и ППР, са ориентирани към обезпечаването, отговарящо за обхвата на учителите и не дават приоритет на необходимостта да се следи ефекта на инвестициите в ППР върху изпълнението и политиките. Както бе посочено, липсата на стандартизирано наблюдение на готовността за училище на децата или на отчетността на институциите от предучилищното образование, в комбинация с непроменлива тенденция за ниски резултати на учениците от началното образование, сигнализира за необходимостта от въвеждане на специфичен мониторинг на политиките, който да дава информация за ранното учене и потребностите, ориентирани към работната сила. В контекста на ниска отчетност на инвестициите в квалификация, програмирането и системният подход изглеждат твърде либерални (без последваща подкрепа, без последващ мониторинг, без проследяване на ефекта върху резултатите от ученето) спрямо очакванията на работната сила. В цялата образователна

система, практиките на наблюдение в класната стая, насочени към събиране и анализ на качествени и количествени данни във връзка с изпълнението на новите учебни програми, са по-скоро изключение, отколкото правило²⁶⁰. Изглежда, че системата няма капацитет да разбере потенциала на подобни инструменти не само да наблюдава, но също така да подпомага разработването на модерни и иновативни преподавателски практики. Адаптирането и пилотното тестване на употребата на съществуващи инструменти за наблюдение на класната стая може да помогне с информация на МОН и РУО в усилията им да идентифицират и задоволят потребностите от обучение на учителите на ниво както ПОУ, така и ППР. От 2020 г. МОН разполага²⁶¹ с платформа за стандартизирано наблюдение на класната стая (Teach), адаптирана за предучилищни институции, която предлага интегрирано дигитално решение за събиране и анализ на данни. Teach би могла да се използва като отправна платформа за бърз старт на разработването и изпробването на наблюдение в класната стая с цел полезна информация за ПОУ (въвеждане на новоназначени учители в системата) и политиките за ППР – особено след въвеждане на нови подходи, съдържание и цели на ученето.

Фиг. 31 Teach: инструмент за наблюдение на класната стая, който предоставя информация за стандартите на преподаване и потребностите на учителите



Задържането на професионалисти от другите сектори, свързани с ОГРДВ, остава предизвикателна задача, която не е приоритет. Работната сила в ОГРДВ няма споделени основни стандарти и изисквания за квалификация, и страда от същата фрагментация както секторните подходи в ОГРДВ. Професионалните постижения на педагогическите специалисти от предучилищното образование зависят също така от приноса на останалите професионалисти в подсектора на ОГРДВ²⁶². Като се има предвид, че мерките и финансовите стимули през последните три години за повишаване на привлекателността на учителската професия не се прилагат огледално в другите сектори (здравеопазване и социални грижи), е ясно, че набирането на персонал в сферите на ОГРДВ, които не са свързани с образованието, е поне толкова предизвикателно, колкото и в предучилищното образование.

През програмния период 2014-2020 г. се обръща съотношението между медицинския и останалия персонал в детските ясли. В началото на периода в яслени институции е

²⁶⁰ СБ, (2020а), „България: Преглед на политиката, насочена към работната сила в учителската професия, и препоръки“

²⁶¹ Пълният пакет на училищния инструмент е преведен на български и предоставен на МОН през 2019 г.

²⁶² В раздела за управление се обръща специално внимание на координацията и сътрудничеството между професионалистите в ОГРДВ от сектора на образованието, общественото здраве и социалните грижи.

регистриран повече медицински персонал от всякакъв друг. Към 2017 г. този баланс е вече променен и към края на 2019 г. на всеки 100 медицински специалисти в яслите се падат 111 други служители. Официалната статистика (НСИ) все още не дава информация за квалификациите на немедицинския персонал, нито каква част от него има педагогическо образование. Няма информация или конкретен анализ за проследяване на тази тенденция. Промененият профил на персонала в яслите със сигурност не може да се обясни с нормативната рамка. Наредбата, която регулира устройството и дейността на детските ясли²⁶³, влиза в сила през 2008 г. и последните изменения са от 2011 г. През целия период МЗ остава основният отговорен правителствен орган по отношение на нормативната рамка, а в административно и финансово отношение, яслите са общински или частни. Тази регулация не улеснява намирането на съгласуван национален подход по отношение на плановете или стратегиите за разрастване, като това важи и за недостатъчната информация за потребностите на яслените грижи в цялата страна.

Фиг. 32 Професионален опит на персонала в детските ясли



Източник: НСИ (2020) „Деца в детски ясли“

И накрая, информацията за работната сила в България е преди всичко основана на административни данни. В страната не се администрира проучване на работната сила с цел консултиране на политиките и пряко насочване заедно с мрежата от професионалисти. По подобен начин, за доказателства за образователните резултати МОН зависи от външен анализ като например TALIS. Тъй като предучилищните педагози не са обхванати от TALIS (изследват се учители от всички етапи на училищното образование, като основната целева група са преподавателите в V-VII клас от основния етап на образование), информацията за работната сила и тенденциите в предучилищното образование е ограничена. Необходимо е МОН да въведе систематичен инструмент, който да обоснове политиката за предучилищното образование.

²⁶³ НАРЕДБА № 26 ОТ 18 НОЕМВРИ 2008 Г. ЗА УСТРОЙСТВОТО И ДЕЙНОСТТА НА ДЕТСКИТЕ ЯСЛИ И ДЕТСКИТЕ КУХНИ И ЗДРАВНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ТЯХ.

Ръководство²⁶⁴ и управление на набора от политики

Ръководство

Използването на аналитичен подход, съобразен с жизнения цикъл, за преглед на подсектора на ОГРДВ в България носи предимството, че на очертава ясна рамка на секторните отговорности. Таблицата по-долу, която илюстрира рамката на управление на ОГРДВ, естествено започва с участниците в сектора на здравеопазването, защото този сектор има водещата отговорност за по-малките деца (0-2). Успоредно с очертаните роли и позиции на секторните участници, анализът изисква пояснение на ролите и позициите по оста централна администрация – местни органи на управление. Категоризацията на ролите и позициите на участниците във взаимодействието и процеса на вземане на решения в целия подсектор на ОГРДВ дава възможност за позициониране на предучилищното образование в по-широк контекст без да е необходимо да се отделя специално внимание на социалния аспект и медицинските грижи (характерни за по-малките деца във възрастта на ОГРДВ). Това на свой ред позволява насочване на фокуса изцяло към управлението на предучилищното образование. По-конкретно са посочени някои структурни и функционални черти, които са типични за начина на управление на предучилищното образование.

Табл. 6 Ръководство на ОГРДВ в България

Рамка на ръководството на подсектора на ОГРДВ в България

Сектор	Участник	Роля	Позиция	Забележка
Обществено здраве	МЗ ²⁶⁵	Главна отговорност за основните грижи за по-малките деца (до 3 г.).		
	РЗИ ²⁶⁶	Определя съответната регулаторна рамка.	Регионални структури на МЗ. Изпълняват държавните политики за обществено здраве в съответния регион.	
	ДМСГД ²⁶⁸	Методически насоки за детските ясли и ДК ²⁶⁷	На пряко подчинение на МЗ	
	Детски ясли	Дотавчици на <i>медико-социални грижи</i> за деца до 3-годишна възраст със специфични индикации ²⁶⁹	Осигуряват <i>грижа</i> за деца на възраст от 3 месеца до 3 години; <i>персоналът се състои от медицински и други специалисти</i>	На подчинение на РЗИ: надзор, методически насоки, професионални стандарти.

²⁶⁴ Хъфти, М. (Hufty M), 2011 г. „Изследване на процесите на политиките: аналитична рамка на ръководството (GAF)“, в „Изследване за устойчиво развитие: основа, опит и гледни точки. Гледната точка на швейцарския Национален център за компетентност в изследванията север-юг“ (Wiesmann U, Hurni H, редактори; с международна група съ-редактори), Бернски университет, том 6, Берн, Швейцария: Geographica Bernensia, стр. 403–424. Съгласно дефиницията на Хъфти, „ръководство“ се отнася до една категория социални факти, а именно процесите на взаимодействие и вземане на решения сред участниците в колективен проблем, които водят до създаване, утвърждаване или възпроизвеждане на социални норми и институции.

²⁶⁵ Министерство на здравеопазването.

²⁶⁶ Регионални здравни инспекции.

²⁶⁷ Детски кухни.

²⁶⁸ Домове за медико-социални грижи за деца. Според НСИ, ДМСГД са „регистрирани по Закона за лечебните заведения като „други лечебни заведения“, в които медицински и други специалисти осъществяват продължително медицинско наблюдение и специфични грижи за деца до 3-годишна възраст с хронични заболявания и медико-социални проблеми“. Източник: <https://www.nsi.bg/bg/content/3339/метаданни/домове-за-медико-социални-грижи-за-деца>

²⁶⁹ Към 31. 12. 2019 г. има само 454 деца в 13 институции с общ капацитет 809 деца; важно: от тези 454 деца, реално 170 са на възраст 3 или повече години.



	ДК	Осигуряват храна за деца на възраст от 10 месеца до 3 години	Към общините: организация и функциониране на яслите (вкл. директорът се назначава от кмета). Пак там.	
Социални грижи	МТСП ²⁷⁰	Споделена отговорност в сферата на ОГРДВ с фокус върху децата в нужда от услуги за социално подпомагане, мерките за закрила на детето и участието на родителите на пазара на труда.		
	АСП ²⁷¹	Изпълнителна агенция към МТСП с отговорност за предоставяне на услуги за социално подпомагане и мерки за закрила на детето – включително за деца в ОГРДВ възраст(0-7).		
	ДСП/ ОЗД ²⁷²	ДСП са регионалните структури на АСП, отговорни за социалното подпомагане на територията на съответния регион. ОЗД са звена в ДСП, конкретно фокусирани върху закрилата и благополучието на децата, включително тези в ОГРДВ възрастта. Те дават насоки и извършват наблюдение на <u>доставчиците на социални услуги</u> (ДСУ).		
	ДСУ	Реалните доставчици на услугите (пряко подпомагане на децата и техните семейства)	Отделни (независими) юридически лица (предимно НПО), на които периодично се възлага предоставянето на услугите (форма на публично-частно партньорство).	
Закрила на детето	Агенция по заетостта ²⁷³	Изпълнява проект по ОП РЧР за съвместяване на личния и професионалния живот; предоставя помощ за наемане на детегледачи		
	ДАЗД ²⁷⁴	Контрол и методически насоки за всички институции и доставчици на грижи, образование и отношение към всички деца, вкл. тези в ОГРДВ възраст(0-7)	Държавна агенция към Министерски съвет (МС). Не може да регулира. От нея се очаква разработва и наблюдава изпълнението на всички политики по отношение на децата.	
Предучилищно образование	СМ	Нормативно заложено (но по-скоро формално): „Държавната политика в областта на предучилищното и училищното образование се осъществява от Министерския съвет“		чл. 251, ал. 1 ЗПУО
	МОН	Основна отговорност за осигуряването на предучилищно образование. Определя политиките и нормативната рамка. Чрез МС: може да иницира промени в законодателството		
	РУО ²⁷⁵	Контрол и методическа подкрепа за ДГ, училища (вкл. тези с подготвителни групи) и ЦПЛР ²⁷⁶	Регионални структури на МОН. Юридически лица, но управляват само собствените си бюджети.	Водеща норма: чл. 252, ал. 1 ЗПУО; НВ: само една препратка към тях в Наредба № 5 за предучилищното образование.
	ДГ	Основни доставчици на предучилищно образование в страната. Обслужват деца на възраст 3-6 г.	Двойно подчинение: на РУО и общините.	
	Подготвителни групи в училищата	Осигуряват предучилищно образование в самите училища за деца в задължителна предучилищна възраст (5-6 г.) ²⁷⁷	Звена, подчинени структурно, финансово и по други начини на (основни) училища.	

²⁷⁰ Министерство на труда и социалната политика.

²⁷¹ Агенция за социално подпомагане.

²⁷² Дирекции „Социално подпомагане“ и отдели „Закрила на детето“.

²⁷³ Изпълнителна агенция към МТСП.

²⁷⁴ Държавна агенция за закрила на детето.

²⁷⁵ Регионални управления на образованието, Sic: ЗПУО, § 23.

²⁷⁶ Центрове за подкрепа за личностно развитие.

²⁷⁷ Съгласно последните изменения на ЗПУО (септември 2020 г.) могат да осигуряват предучилищно образование на четиригодишните деца само в местата без ДГ.

	ЦПЛР ²⁷⁸	Организирант дейности, подкрепящи приобщаването, обучението и възпитанието на децата и учениците, както и дейности за развитие на техните интереси и способности.	Спомагателни функции и следователно второстепенна позиция спрямо ДГ и подготвителните групи.	Водеща норма: чл. 26, 49 ЗПУО
	СОЗ ²⁷⁹	Подпомагат педагозите да предоставят възможно най-доброто образование	Пак там СОЗ са винаги държавни органи.	Водеща норма: чл. 27, 50 ЗПУО
Регионално и местно управление	Областен управител	Много ограничена роля: координира разработването и одобрява областна стратегия за подкрепа на личностното развитие на децата и учениците.	Представява държавата в съответния регион и служи за връзка между централните и местните органи. Назначава се от МС.	Чл. 196 ЗПУО. NB: не се споменава в Наредба № 5 за предучилищното образование.
	Общини	Регулират <i>правилата за организацията и процедурите</i> , приложими за детските ясли и ДГ на техните територии. <i>Първостепенни разпоредители с бюджет</i> ²⁸⁰ по отношение на общинските доставчици на ОГРДВ. Собственици на сградите на общинските ДГ и детски ясли. Кметът назначава и освобождава директорите на общинските ДГ, ЦПЛР и детските ясли.		

Дори когато контекстът на ОГРДВ не е взет под внимание, ръководството на предучилищното образование изглежда достатъчно сложно. Изработването на политиките и нормативната рамка са отговорност на МОН: „Министърът на образованието и науката ръководи и координира провеждането на държавната политика в областта на предучилищното [...] образование“²⁸¹. Някои подзаконовни нормативни актове и документи за политики – включително такива, засягащи предучилищното образование – се приемат от Министерския съвет.

Контролът и методическите насоки за доставчиците на предучилищно образование са възложени на регионалните подразделения на министерството (РУО), но тези функции не са подкрепени с административни прерогативи²⁸². Само малка част от директорите на институции с функции на предучилищно образование – училищата с подготвителни групи – се назначават от РУО. Директорите на най-разпространените доставчици на предучилищно образование – общинските ДГ – се назначават от кметовете на общините²⁸³.

Физическата инфраструктура и капиталовите инвестиции се управляват от общините. Сградите както на детските градини, така и на училищата (включително тези с подготвителни групи) са притежание на общините с изключение на ограничен брой държавни и частни институции. Общините са първостепенни разпоредители с бюджет: финансирането се отпуска от държавата и се насочва през общините²⁸⁴. Обаче ролята на общините в разпределянето на ресурсите за предучилищните институции е доста ограничена: полученото финансиране от

²⁷⁸ Специално посочени като институции в системата на предучилищното образование, чл. 2, ал. 3 от ЗПУО.

²⁷⁹ Специализирани обслужващи звена, конкретно посочени като институции в системата на предучилищното образование, чл. 2, ал. 3 ЗПУО

²⁸⁰ Използваният термин на английски (*budgetary authorities*) е този, който се използва в Закона за публичните финанси, публикуван от Министерство на финансите („бюджетни организации“).

²⁸¹ Чл. 251, ал. 3 от ЗПУО.

²⁸² В ЗПУО и Наредба № 5 се изброяват редица други ситуации, при които от РУО се очаква да играят роля по отношение на предучилищното образование, но това са интервенции с относително малка важност (напр. даване на съгласие за самостоятелна организация на предучилищно образование, Наредба № 5, чл. 18, ал. 2).

²⁸³ Чл. 217, ал. 3 от ЗПУО.

²⁸⁴ Ако частни предучилищни институции получат финансиране от държавния бюджет, то също се отпуска през съответната община.

предучилищните институции се определя според изчерпателни формули, посочени в същия държавен образователен стандарт²⁸⁵ (ДОС), който важи и за училищата. Това, което общините могат обаче да направят, е да отменят таксите за ДГ, които плащат родителите и редица общини са постъпили така.

Начинът, по който е организирано ръководството на системата за предучилищно образование има като последица двустълбова система на подчинение. Това от своя страна изисква значително сътрудничество и координация в допълнение към вече споменатата необходимост от сътрудничество на междусекторно ниво. Регионалните образователни администрации трябва да координират дейностите и с местните органи. За пример тук може да се посочи дисбаланс между контролните функции на РУО и правомощията на местните органи за налагане на санкции. Ако примерно определени задължителни насоки на РУО не се изпълняват правилно от даден директор на общинска детска градина или изобщо не се изпълняват, РУО трябва да поиска от кмета да наложи санкция.

И накрая, при прегледа на ръководството на предучилищното образование трябва да се вземат под внимание също и родителите, защото те безспорно са участници в предучилищните образователни взаимодействия. Това е заложено и на нормативно ниво. Както ЗПУО, така и *Наредба № 5 за предучилищното образование* изрично посочват, че родителите са участници в (предучилищния) образователен процес. В наредбата се отива още по-далеч, защото родителите там са посочени като *участници и партньори* (чл. 37, ал. 1) и се подчертава, че *предучилищното образование се осъществява при взаимодействие и сътрудничество с родителите* (чл. 37, ал. 2). За тази цел в ЗПУО се въвежда институцията *обществен съвет*, в който най-малко трима от членовете трябва да са родители²⁸⁶ - именно за насърчаване на ангажирането на родителите в образователния процес. До момента не е доказано, че обществените съвети в училищата са неоспорим успех²⁸⁷ и няма индикации това да е различно в детските градини. Макар и подробно регулирано, институционализираното участие на родителите в процеса на предучилищно образование остава предизвикателство за системата.

Координацията и сътрудничеството между съответните сектори продължава да е основното предизвикателство за управлението на подсектора на ОГРДВ (който обхваща всички деца от раждането до задължителната училищна възраст). Нелекото сътрудничество и взаимодействие в рамките на триъгълника образование - социални услуги - здравеопазване е очертано в няколко изследвания²⁸⁸, насочени към подсектора на ОГРДВ. Често секторните подходи преобладават за сметка на многосекторното сътрудничество. Професионалистите, работещи в институциите за ОГРДВ, са с различна академична подготовка и официални квалификации (възпитатели, здравни специалисти, социални работници и т.н.) и често пъти са групирани в институции, управлявани от собствения им сектор. Професионалното им поведение е регулирано в законодателните и

²⁸⁵ *Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование*, приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.

²⁸⁶ Чл. 266, ал. 1 от ЗПУО.

²⁸⁷ Световна банка, 2013 г. „Ранното детско развитие в България: САБЕР доклад за България за 2013 г. Системен подход за по-добри резултати в образованието (САБЕР) - доклад за България“; 2013 г. Вашингтон, окръг Колумбия. © Световна банка <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20146> Лиценз: CC BY 3.0 IGO;

Йосифов, Й., Михайлов, Н., и др. (2019) „Първоначално картографиране на социалната среда в училище и на взаимоотношенията между училище и родители. Доклад в резултат на изследователско задание на Министерството на образованието и науката“. София: МОН; наличен онлайн на български: <https://roditeli.org/img/Report-initial-mapping-of-the-social-environment-at-school-and-of-school-parent-relationships.pdf>

²⁸⁸ Вж. например: Йосифов, Й., Банова, В. и др. (2018) „РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ. Изследване на системите подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите“. София: ФЗНД (водещ съавтор, ръководител на изследователския екип). Публикувано на български език; налично онлайн на български: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/03/Ранното-детско-развитие-в-България-Изследователски-доклад.pdf>

и: Йосифов, Й., Маринова, А. и др. (2017) „Предизвикателства пред професионалистите в образованието и грижите за деца в ранна възраст“, София: ФЗНД. Публикувано на български. Източник: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/04/Предизвикателства-пред-професионалистите-в-образованието-и-грижите-за-деца-в-ранна-възраст.pdf>

нормативните рамки на съответните сектори. В публикациите се посочва също така, че макар професионалистите в ОГРДВ да владеят добре материята в собствената си професионална сфера, те често не осъзнават фактическите и формалните (нормативни) ограничения, пред които са изправени колегите им от другите сектори: „Всяка от трите системи се оказва затворена сама за себе си. Наблюдава се взаимно непознаване на законите за всяка от системите, което няма как да е от полза за междусекторното взаимодействие“.²⁸⁹

Разграничението между секторите е структурно изразено и на регионално ниво. В организационен и финансов план, регионалните управления на образованието, регионалните здравни инспекции, дирекциите „Социално подпомагане“ и съответно отделите „Закрила на детето“ са подчинени на различни министерства и тяхната дейност е предмет на наблюдение, оценка и санкции в рамките на съответните секторни нормативни уредби. Единствената администрация, която официално е извън този секторен триъгълник, е Държавната агенция за закрила на детето. Тя има право да контролира и дава методически насоки по всички въпроси, свързани с децата, но практически няма никакъв капацитет да координира управлението на обезпечаването на ОГРДВ.

Няма функциониращ институционализиран механизъм за координация²⁹⁰ между секторите от значение за ОГРДВ:

„Най-точна представа за координацията на услугите за ранно детско развитие или за съвместна работа между различните системи, която дава интервюиран е следната: „Очаква се родителят да е естественият координатор на грижата.“. Споделеното от участниците в проучването показва, че много от професионалистите са с нагласата, че родителят следва да осъществява взаимодействието между системите и да бъде координиращото звено между тях, а не те самите да имат директен контакт.“²⁹¹

Освен това професионалистите в ОГРДВ споделят, че често разчитат на неформална координация въз основа на лични контакти когато се справят с професионални предизвикателства, свързани с различен от техния сектор²⁹². Не е учудващо, че това се оказва много по-лесно в малките градове и селата, отколкото в големите градове.

Изграждането на междусекторен капацитет за ОГРДВ е първостепенна необходимост по отношение на управлението на подсектора в България. Основна препоръка в „РДР в България. Изследване на системите подкрепящи ранното детско развитие“²⁹³ е предоставяне на съвместно обучение на професионалистите от трите сектора и провеждането на дейности за изграждане на капацитет за ОГРДВ, за да подобрят междусекторните си знания и да се насърчи сътрудничество между тях. Тази препоръка, която може да се проследи и в други аналитични публикации за РДР в

²⁸⁹ Йосифов, Й., Банова, В. и др. (2018) „РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ. Изследване на системите подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите“. РЕЗЮМЕ. София: ФЗНД (водещ съавтор, ръководител на изследователския екип). Публикувано на български. Налично онлайн на български: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/03/Ранното-детско-развитие-в-България-резюме.pdf>

²⁹⁰ Има координиращ орган, ръководен от председателя на Държавната агенция за закрила на детето: Национален съвет за закрила на детето към ДАЗД. Официално Съветът има консултативни и координиращи функции, но е трудно да се установи какъв е реалният координиращ потенциал на този органи. Вж. също: Световна банка, 2013 г. „Ранното детско развитие в България: САБЕР доклад за България за 2013 г. Системен подход за по-добри резултати в образованието (САБЕР) - доклад за България“; 2013 г. Вашингтон, окръг Колумбия. © Световна банка. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20146> Лиценз: CC BY 3.0 IGO;

²⁹¹ Пак там.

²⁹² Пак там.

²⁹³ Йосифов, Й., Банова, В. и др. (2018) „РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ. Изследване на системите подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите“, София: ФЗНД. Публикувано на български. Източник: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/03/Ранното-детско-развитие-в-България-Изследователски-доклад.pdf>

България²⁹⁴, все още трябва да се реализира по всеобхватен и смислен начин. Друг приоритет, който трябва да се разгледа, е изграждането на работещи и институционално подкрепени процедури за координация и сътрудничество между професионалистите в образователната и здравната и социалната сфери.

Преглед на националните стратегически цели за 2014-2020 г.

Един всеобхватен документ с политиките, който да даде насоки на подсектора на ОГРДВ би бил полезен за постигане на така необходимите по-добри нива на координация и сътрудничество между секторите на здравеопазването, социалните услуги и образованието. В периода 2018-2020 г. се направи опит за разработване на подобна стратегия. През 2018 г. се създаде работна група под ръководството на заместник-министър на образованието и науката с цел да разработи национална стратегия за ранно детско развитие. Но в момента вероятността да започне обществена дискусия, а още по-малко – приемането на такава стратегия изглежда минимална, след неуспеха с друг проект на стратегия - Национална стратегия за детето 2019-2030 г. Приемането на последната, което е предвидено в Закона за закрила на детето²⁹⁵, първо се отложи, а после бе замразено поради противоречиви обществени реакции, някои от които дори поставиха под въпрос необходимостта от такава стратегия.

По-нататък в настоящия раздел се прави преглед на стратегическите документи в областта на образованието, които имат отношение към предучилищното образование в предиода 2014-2020 г.

Сред стратегическите документи, свързани с образованието в програмния период 2014-2020 г., общо шест разглеждат предучилищното образование. Цялостният подход на стратегическите документи в образованието следва подхода на УЦЖ в образованието, като стратегията за УЦЖ представлява общ документ и конкретно стратегическо планиране във връзка с основните предизвикателни области в цялото образование. Стратегиите предоставят една опростена система за мониторинг и оценка с приоритет върху показателите за вложени ресурси, които регистрират обхвата и участието и с ограничено измерване на резултатите, пряко свързани с целите на политиките. В допълнение периодът се характеризира с липса на последователност при публикуването на междинните доклади за изпълнението на стратегиите. Не винаги има съгласуваност между междинните доклади на различните стратегии.

По подразбиране, отчетите за изпълнението на стратегиите съдържат реализираните дейности, мерки и модули в рамките на националните програми и проектите на системно ниво по ОП НОИР. По отношение на предучилищното образование е трудно – дори невъзможно – да се възпроизведе един всеобхватен и надежден отчет за изпълнението на стратегиите въз основа на (публично) достъпните доклади по тях.

Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г.

²⁹⁴ Световната банка, 2013 г. „Ранното детско развитие в България: САБЕР доклад за България за 2013 г. Системен подход за по-добри резултати в образованието (САБЕР) - доклад за България“; 2013 г. Вашингтон, окръг Колумбия. © Световна банка. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20146> Лиценз: CC BY 3.0 IGO; също:

Йосифов, Й., Маринова, А. и др. (2017) „Предизвикателства пред професионалистите в образованието и грижите за деца в ранна възраст“, София: ФЗНД. Публикувано на български. Източник: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/04/Предизвикателства-пред-професионалистите-в-образованието-и-грижите-за-деца-в-ранна-възраст.pdf>

²⁹⁵ Закон за закрила на детето, чл. 1, ал. 3

Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г. (НС УЦЖ) „определя стратегическата рамка на държавната политика за образование и обучение, насочена към постигането на европейската цел за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“²⁹⁶. Уводното изречение на документа установява върховенството му в рамката на политиките, която насочва сектора на образованието в България. Тази стратегия дава заявка за обхват, който се простира извън областта на образованието и обучението, защото „се очаква да бъде възприемана като *отговор на всички възникнали предизвикателства по отношение на социалното включване и икономическия растеж*“. **Предучилищното образование има осезаемо присъствие в НС УЦЖ. Макар и да не е изрично посочено, стратегията разглежда предучилищното образование²⁹⁷ като отправна точка за УЦЖ в България. Съответно детските градини са посочени като *доставчици на обучение*. Този документ, приет в момент, когато страната достига най-високите си нива на посещаемост в предучилищното образование съгласно националната статистика, отразява известен оптимизъм за настигане на другите ДЧ на ЕС с по-високи нива на посещаемост. По-конкретно, **първата (от общо осем) стратегическа цел е свързана със записването на децата: повишаване на участието в предучилищна подготовка на децата на възраст от 4 г. до постъпване в първи клас.** Като „показател за напредък“ [sic] е заложено 90% участие към 2020 г.**

Ударението върху подготвителната функция на предучилищното образование за училищното образование се повтаря многократно в стратегията²⁹⁸. В целия документ се правят препратки към предучилищното образование – не само когато се разглежда предучилищната област на въздействие. Препратките могат да се обобщят по следния начин:

- **Подчертан е важният подготвителен и превантивен потенциал на предучилищното образование.** В рамките на анализа на ситуацията, в област на въздействие „повишаване на образователните постижения и намаляване дела на преждевременно напусналите училище“ се отбелязва, че двегодишното задължително образование е „положителна стъпка“. „Развитието на подкрепящата среда в системата на предучилищното възпитание и подготовка“ се смята за допълнителна мярка в тази област на въздействие. Превантивната и подготвителната функция на предучилищното образование е специално насочена към деца в риск от неподготвеност за основното училище поради слабо владеене на езика на преподаване. Групата дейности „разширяване на възможностите за допълнително обучение по български език за децата“ в област на въздействие „намаляване дела на преждевременно напусналите училище“ е логично продължение на групата „осигуряване на обучение по български език за деца, за които българският език не е майчин“ в предучилищната област на въздействие.
- **Друга връзка между интервенциите, засягащи предучилищното образование, и други интервенции, която може да се извлече, е необходимостта от „координиране на взаимодействието на заинтересованите страни за реализиране на политиката за УЦЖ“.** Признава се, че необходимото взаимодействие има *междусекторен* характер, както и „необходимостта от подобряване на координацията“. Специално се споменава „административния капацитет за планиране, наблюдение и оценка“, както и „национално, областно и местно ниво“. Самото естество на предучилищното образование – това, че е

²⁹⁶ Всички цитати в тази част от текста, включително настоящият цитат, са от Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г., освен ако не е посочен друг източник.

²⁹⁷ Приета с Решение на Министерския съвет (№ 12 от 10 януари 2014 г.) докато в сила е все още Закона за народната просвета, стратегията следва терминологията на този закон и използва понятието „предучилищно възпитание и подготовка“ вместо „предучилищно образование“, въведено в законодателството чрез ЗПУО.

²⁹⁸ Това разбиране за спомагателната (подготвителната) функция на предучилищното образование не е ново, но в тази стратегия за периода 2014-2020 г. за пръв път е ясно формулирано. В предходната стратегия (НС УЦЖ 2008 – 2013 г.) предучилищната подготовка се споменава само два пъти и то много общо – веднъж като дейност, насочена към „създаване на условия за включване на всички деца в образователния процес още в предучилищна възраст“ и втори път като показател за напредък: „участие в предучилищната подготовка“, но NB – без да се посочва стойност на показателя.

едновременно част от образователния сектор и от комбинацията ОГРДВ – налага широко тълкуване на *необходимостта от координация*²⁹⁹.

- **„Осигуряване на условия за разширяване на обхвата и повишаване на качеството на предучилищното възпитание и подготовка“** е формулирано като специфична област на въздействие за постигане на целта на стратегията. Прегледът на текущото състояние на тази област към момента на приемане на стратегията признава положителния ефект от *„утвърждаването на задължителната предучилищна подготовка, две години преди постъпването на децата в училище ... от 2012 г.“*³⁰⁰ и предстоящите предизвикателства, и посочва три цели за постигане в рамките на тази област на въздействие:
 - *„повишаване на качеството на предучилищната подготовка и възпитание като [NB:] солидна основа за по-нататъшно учене и пълноценно социално включване“;*
 - *„подобряване на условията за достъп до предучилищно възпитание и подготовка“;* и
 - *„осигуряване на плавен преход от предучилищна подготовка към училищно образование“.*

Единственият специфичен за предучилищното образование индикатор за изпълнение за постигане на целите на стратегията се отнася до обхвата, като така насочва фокуса към втората цел в предучилищната област на въздействие. Целите в рамките на предучилищната област на въздействие са формулирани след идентифицирането на четири трудности за предучилищното образование и съответно са предвидени девет групи дейности, които обслужват трите цели. Някои от групите, например *„осигуряване на обучение по български език за деца, за които българският език не е майчин“* могат лесно да се свържат от една страна с целите и с единствения индикатор в стратегията от значение за предучилищното образование, а от друга страна – с многогодишните интервенции на политики, които следват в годините след приемането на стратегията. Като примери тук могат да се посочат НП „Развитие на системата на предучилищното образование“ и ПСН BG05M2OP001-3.005. Но единственият индикатор в стратегията, фокусиран върху предучилищното образование, не може да отрази напредъка по отношение на всички три цели или ефективността на всички девет групи дейности.

При някои от групите дейности отбелязваният до момента напредък е или минимален, или неясен, а често и двете. Показателен пример е отчетът по отношение на групата дейности *„осигуряване на двигателна активност на децата в предучилищна възраст, с цел хармонично личностно развитие“*. Съгласно публично оповестената от МОН информация, важните дейности за тази група са отчетени само за 2014 г. и 2016 г. Дейностите обхващат 4 712 деца в 123 ДГ за 2014 г.³⁰¹ (което отговаря на 1,91% от всички деца в ДГ през учебната 2014-2015 година) и 5 000 деца (което отговаря на 2.1% от всички деца в ДГ през учебната 2016-2017 година) в неопределен брой ДГ за 2016 г.³⁰² Дейностите през 2016 г. са проведени по програма *„Спорт за децата в детските градини“* в 60 детски градини. В доклада по същата програма, но за 2017 г., публикуван от Министерството на младежта и спорта, се посочват отново 60 детски градини и отново за същия

²⁹⁹ Междусекторното естество на ОГРДВ, както и зависимостта му от взаимодействието между заинтересованите страни на национално, регионално и местно ниво, са подробно разгледани в раздела „Ръководство и управление на набора от политики“.

³⁰⁰ Както е посочено в § 9 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение (в сила от 5 октомври 2010 г.) на Закона за народната просвета във връзка с чл. 20 от Закона за народната просвета.

³⁰¹ Отчетени в: „ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ на изпълнението на предвидените дейности и задачи по области на въздействие ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА 2014 ГОДИНА В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 ГОДИНА“. Източник: <https://www.mon.bg/bg/143>

³⁰² Отчетени в: „ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ на изпълнението на предвидените дейности и задачи по области на въздействие ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА 2016 ГОДИНА В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 ГОДИНА“. Източник: <https://www.mon.bg/bg/143>

бюджет (200 000 лв.)³⁰³. Съдейки по това припокриване може спокойно да се заключи, че дейностите в същата група, реализирани през 2017 г., са достигнали отново до 5 000 деца в детските градини. Общо за трите години, за които има информация, (събирателно) 14 712³⁰⁴ деца са участвали в тези дейности, което отговаря на 2,04% от общия брой деца в ДГ за учебните 2014/15, 2016/17 и 2017/18 години.

Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015-2020)

Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015-2020 г.) отразява непрекъснатите опасения, свързани с аспектите на неравностойното положение в образованието, акумулирани сред децата и учениците от етническите малцинства и преди всичко от най-голямата малцинствена група в България - ромската. Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинств (СОИДУЕМ) за периода 2015-2020 г. е втората стратегия с това наименование. Тя е много по-добре разработен документ от първата стратегия, приета през 2004 г. и актуализирана през 2010 г. Скоро след приемането на първата СОИДУЕМ Министерският съвет създава *Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства*³⁰⁵.

Присъствието на предучилищното образование в СОИДУЕМ не е толкова изявено като в НС УЦЖ, въпреки че хронологически първата е приета след втората и е конкретно насочена към целева група, за която вече е установена необходимост от специална подкрепа още на етап предучилищно образование. В СОИДУЕМ се дава положителна оценка на въвеждането на задължително предучилищно образование и се предава посланието, че предучилищното образование е естествена входяща точка на образователната система. В същото време се отчита, че включването на децата от „уязвимите етнически общности и групи“³⁰⁶ е все още значително по-ниско от средното за страната. На фона на този анализ се препоръчват само две групи дейности, свързани с предучилищното образование: 1) „разработване на целесъобразни за различните райони на страната механизми за максимален обхват на децата, подлежащи на задължително предучилищно обучение и училищно образование“ и 2) „назначаване на ... помощник-възпитатели от директори на детски градини, където има необходимост от допълнителни образователно-възпитателни дейности с деца ... от етническите малцинства“. Тези групи трябва да допринесат за постигане на стратегическата цел за „гарантиране на равен достъп до качествено образование за децата и учениците от етническите малцинства“. По отношение на предучилищното образование има два индикатора за изпълнение и два за резултат, но за жалост те не са формулирани много точно³⁰⁷ и не са придружени от конкретни стойности.

Един важен принос на СОИДУЕМ е фокусът върху необходимостта от десегрегация – включително на предучилищно ниво. Що се отнася до (образователната) интеграция, сегрегацията се разглежда като основен проблем, затрудняващ общото развитие на образованието в България. В СОИДУЕМ се посочва, че процесът на десегрегация не се развива устойчиво и се споменават причините за това:

³⁰³ Заповед РД-09-82/03.02.2017 на Министъра на младежта и спорта. Източник:

http://mpes.government.bg/Documents/Programs/2017/SDDG2017/Odobr_Pr_SDDG_2017.PDF

³⁰⁴ Тъй като има припокриване между 2016 г. и 2017 г. също така по отношение на финансираните дейности и участващите ДГ, логично е да се предположи, че част от броя деца също се припокрива, което на свой ред означава, че тези дейности са стигнали до по-малък брой уникални участници.

³⁰⁵ Постановление № 4 на Министерския съвет от 11 януари 2005 г.

³⁰⁶ Всички цитати в тази част от текста, включително настоящият цитат, са от СОИДУЕМ, освен ако не е посочен друг източник.

³⁰⁷ Например посочените индикатори за резултат са формулирани по следния начин: „*дял от децата на възраст от 3 до 6/7 години, посещаващи детска градина*“ и „*дял от децата, подлежащи на задължителна предучилищна подготовка, обхванати в детска градина*“.

„Поради липсата на нормативен регламент, на дългосрочно целево финансиране, както и на последователна институционална и обществена подкрепа, процесът на закриване на сегрегирани детски градини и училища спря, а положителните резултати от него до значителна степен бяха минимализирани от последвалата в повечето случаи вторична сегрегация.“

Само един от очакваните 16 резултата в стратегията може да се свърже ясно с десегрегацията на предучилищно ниво: *„успешно интегрирани деца ... в мултикултурна образователна среда в ... детски градини ... извън ромските квартали“*. Освен това само един индикатор (за резултат) има очевидна връзка с десегрегацията и същевременно се отнася до предучилищното образование. Той е: *„брой закрити детски градини ... , ситуирани в обособените жилищни пространства, населявани от роми или самоопределящи се като други по етнически признак, но живеещи в сходна с ромите ситуация“*. Както и при всички останали индикатори в документа, и този няма посочена стойност. Конкретизирането на индикаторите, чрез които могат да се измерят изпълнението и резултатите от стратегията, би дало някакъв ориентир относно ефективността на подходите на изпълнение, използвани за стратегията.

Що се отнася до подходите за десегрегация на предучилищно ниво, се забелязва липса на съгласуваност между следните стратегически документи: СОИДУЕМ и Националната стратегия за интегриране на ромите (2012 – 2020). В СОИДУЕМ са заложили едновременно цели за десегрегация чрез закриване на детски градини с преобладаващ дял на ромските деца и повишаване на посещаемостта на децата от малцинствата – предимно ромски – в детски градини. Изпълнението на тези две цели едновременно е трудно предизвикателство и изисква изключителен ангажимент и фокус. Но комбинираният анализ на СОИДУЕМ и раздела за образованието в Националната стратегия за интегриране на ромите (2012 – 2020) не води до заключението, че има ясен фокус и съгласуваност, нито целенасочено усилие за десегрегация чрез намаляване на броя на сегрегирани детски градини. Целта за *„повишаване на качеството на образование в обособените детски градини и училища в големите ромски квартали и в селските региони, в които учат предимно ромски деца“* в Националната стратегия за интегриране на ромите (2012 – 2020) сочи различен подход за интегриране на ромските деца в предучилищното образование от този на СОИДУЕМ. Един възможен подход, поне на ниво намерения за политики, е очертан в друг стратегически документ: *„регионални политики за развитие на мрежата от детски градини и училища, [които] гарантират равния достъп до образование на всички деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст“*. Цитатът е от Стратегията за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система - СНДПНОС (2013-2020).

Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013 – 2020)

Има известно ниво на припокриване между СОИДУЕМ и СНДПНОС, което отразява известния факт, че децата от уязвимите малцинствени групи представляват най-голямата група преждевременно напуснали училище, съответно – най-голямата група необхванати от (задължителното) предучилищно образование. В СНДПНОС се подчертава също така, че включването на *„децата от уязвимите етнически общности и групи“*³⁰⁸ в предучилищното образование е непропорционално ниско. Тази подкрепена от изследвания констатация в аналитичната част на стратегията намира логичното си продължение в заложената ключова мярка, че *„детските градини ... трябва да продължат да прилагат трайни мерки за образователна*

³⁰⁸ Всички цитати в тази част от текста, включително настоящият цитат, са от СНДПНОС, освен ако не е посочен друг източник.

интеграция на децата ... за съхраняване и развиване на тяхната специфична културна идентичност”.

В по-общ план, а и не само, при фокусирането си върху децата от уязвими малцинства, Сндпнос обръща значително внимание на предучилищното образование. Предучилищното образование присъства навсякъде в стратегията – от анализа на причините за преждевременното напускане на училище до стратегическата цел, ключовите мерки и индикаторите за резултат. В аналитичната си част Сндпнос засяга въпроси, които – макар със сигурност да заслужават внимание – не се споменават често в други документи за политиките. Забележителен пример в това отношение е: „*взаимоотношенията в детската градина и училището ... са също сред важните образователни причини за преждевременното напускане на училище*“. Окуражителното е, че този риск е отразен в заложената ключова мярка за създаване на „*позитивна образователна среда във всяка детска градина ... [като] особено важна в превенцията на преждевременното напускане на училище*“. Не дотам окуражителното е, че не е посочен никакъв индикатор, който да даде информация за изпълнението и получения резултат.

Няма конкретно обяснение защо, но в същата тази мярка за създаване на „позитивна образователна среда“ е включено „**разработването на система за ранно предупреждение във всяка детска градина**“. Съгласно последния междинен отчет на ПСН „*Активно приобщаване в системата на предучилищното образование*“ (вж: BG05M2OP001-3.005)³⁰⁹, са обучени редица предучилищни възпитатели, отговарящи на почти 90% от броя на детските градини. Теоретично би трябвало да има вече достатъчно професионален капацитет за въвеждане на система за ранно предупреждение във всяка детска градина в страната.

Реализирани са две много важни неща, посочени в Сндпнос³¹⁰. Стратегията отправя апел за две основни законодателни и политически промени, като и двете несъмнено са необходими. Първата идентифицирана необходимост (към онзи момент) е приемането на ново всеобхватно и съвременно законодателство за „предучилищно възпитание и подготовка, и училищно образование“. Три години по-късно влиза в сила ЗПУО, последван от цяла нова нормативна инфраструктура от поздаконови актове. Освен това в Сндпнос се посочват аргументи за приемането на координационен механизъм, който да ангажира и насочи усилията на секторите, имащи отношение към осигуряването на подкрепа за идентифициране, реинтеграция и задържане на децата и учениците в предучилищното и училищното образование. Такъв механизъм се изпробва пилотно през 2017 г., след което се интегрира през 2018 г.³¹¹

Стратегията обръща съществено внимание на необходимостта от ефективен контрол на прилагането на законодателството, което постановява, че част от предучилищното (и училищното) образование е задължително. Тук се посочват изрично две категории заинтересовани страни: местните администрации (по отношение на контролните им функции) и родителите (в контекста на увеличаване на отговорностите им и активното им сътрудничество за гарантиране на присъствието на децата им в (пред)училищните институции). Сндпнос гледа на ролята на родителите по два начина. Първо, тяхното сътрудничество и ангажимент се смята за *conditio sine qua non* (условие, без което не може – бел. пр.). Второ, техните отговорности и възможната им позиция на адресати по отношение на санкции в случай на неизпълнение на задължението им да гарантират участието на децата им в (пред)училищното образование са заявени ясно и многократно.

³⁰⁹ Вж. раздела: BG05M2OP001-3.005 във „Въздействие на проектите на системно ниво в рамките на оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“

³¹⁰ Сндпнос е приета от Министерския съвет на 30 октомври 2013 г., протокол № 44.

³¹¹ Вж. раздела за участието.

Основният подход към предучилищното образование, заложен и в тази стратегия, е да се използва мощният му потенциал за предотвратяване на преждевременното напускане на училище. В аналитичната част се посочва, че „недостатъчният обхват на децата в детска градина повишава рисковете при адаптирането им в училище” и че децата „с повишен риск за преждеременно напускане на училище ... са тези, които не са включени в системата на предучилищното възпитание и подготовка”. Превенцията е основна цел на политиките по отношение на преждеременно напусналите училище и тя би трябвало да започне още в предучилищна възраст. Следва да се отбележи, че в стратегическата цел на СНДПНОС се съдържа ясно позоваване на предучилищното образование. Тук това образование се разглежда като предпоставка за по-нататъшното развитие на детето, този път заедно с училищното образование: по отношение на равноправното социално включване и пълноценната личностна реализация. Естествено, един от индикаторите за резултат в стратегията е „дял на 4-, 5- и 6-годишните деца, включени в предучилищно възпитание и подготовка”.

Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014 – 2020)

Ролята на предучилищното образование като допринасящо за готовността за училище и съответно грамотността и академичните постижения, както е очертано в Националната стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014 – 2020), съвсем естествено отразява превантивната функция, която СНДПНОС приписва на предучилищното образование. „Основата обаче се поставя още в детската градина”³¹², се казва в уводния раздел „анализ на състоянието”, а тази линия на разсъждение и обосновка на интервенциите, основани на предучилищното образование, се повтаря многократно в цялата стратегия. И в трите й оперативни цели се споменават мерки, свързани с предучилищното образование. Последната цел „увеличаване на участието и приобщаването” дори залага разширяване на обсега на действие към по-ранните години в посока „грижи в ранна детска възраст”, а това позоваване на грижите, предшествващи предучилищното образование, е забележително изключение в документите, които оформят рамката на политиките във връзка с предучилищното образование. Един от само двата индикатора за измерване на резултатите, свързани с предучилищното образование, посочва ниво от 90% на обхващане на децата на възраст от 4 години.

От всички стратегически документи, които засягат предучилищното образование, именно Националната стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (НСНПГ) обръща внимание на грижите за малките деца – компонента на ОГРДВ, който предшества предучилищното образование, но не се споменава междусекторното сътрудничество или конкретни намерения и подходи за междусекторни политики. В своя раздел “политики за насърчаване и развитие на грамотността”, стратегията споменава „политики при малките деца”. Този раздел отчита необходимостта от участието на родителите като основните възпитатели на децата, посочва съответните документи на ЕС с политиките и набляга на ползите от качествено ОГРДВ. Не споменава обаче сътрудничество с детските ясли или с други институции за ОГРДВ. Въсъщност в раздела реално не са формулирани конкретни намерения или подходи на политиките. Вниманието, което се обръща на родителите, е отразено в една от мерките на оперативна цел „създаване на благоприятна среда”, по-точно мярка 2 „подпомагане на родителите за усъвършенстване на техните умения да увличат и да насърчават децата си към четене и към развитие на езикови умения”. В приложение № 1 на стратегията са изброени пет групи дейности за изпълнение на тази мярка, а в четири от тях се предполага участие на детските градини. Обаче нито един от индикаторите за резултат не могат дори отчасти да се свържат с тази мярка (или с изброените групи дейности) и следователно ефективността ѝ не може да се оцени.

³¹² Всички цитати в тази част от текста, включително настоящият цитат, са от НСНПГ, освен ако не е посочен друг източник.

В частта за „политики при малките деца“ конкретно се посочва необходимостта за подкрепа на професионалното развитие на персонала в предучилищното образование, като очертаните предизвикателства са работата с родителите и капацитетът за извършване на скрининг на готовността за училище. Съответната мярка „квалификация на учителите“, отговаряща на оперативната цел „повишаване на равнището на грамотност“, изрично посочва, че се отнася също и до учителите от предучилищното образование, но нито групите дейности в приложението, нито индикаторите за резултат не развиват по-нататък конкретната връзка с предучилищното образование.

И накрая, в частта за „политики при малките деца“ се признава, че „една от слабостите на системата на предучилищното възпитание и подготовка е липсата на механизъм за измерване на постиженията на децата, но не само измерването на когнитивни, но и на некогнитивни умения, за определяне на готовността на децата за училище“. Съответно „оценяване на ефективността от посещението на предучилищната подготовка“ е изброено като една от основните дейности за изпълнение на стратегията (приложение № 1). Посоченият краен срок е 2017 г., а отговорната институция е Центърът за контрол и оценка на качеството на училищното образование, който понастоящем функционира под наименованието Център за оценяване в предучилищното и училищното образование (ЦОПУО).³¹³ Тази основна дейност е пряко свързана с необходимите измервания за втория индикатор за резултат по отношение на предучилищното образование: „80% от децата в края на задължителната подготовка за училище да достигат училищна готовност“.

Други стратегии

Има още две стратегии, които споменават бегло предучилищното образование, но нито една от тях не навлиза в дълбочина по отношение на целите, мерките или индикаторите си. Това са *Националната стратегия за развитие на педагогическите кадри (2014 - 2020)* и *Стратегията за ефективно прилагане на ИКТ в образованието и науката в Република България (2014 - 2020)*. Във втората не се споменава предучилищното образование в аналитичната част, докато в първата се посочва, че в периода 2007 - 2012 г. „средният относителен дял на ... кадрите [в системата на] предучилищното образование и подготовка“ е 9,8% - най-високият сред професионалистите от различните етапи на предучилищното и училищното образование.

Набор от политики за предучилищното образование в контекста на ОГРДВ

Обхват и тенденции

Проектите на системно ниво (ПСН), финансирани по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР), НПРО и отделни целенасочени инвестиции от националния бюджет са ключовите инструменти за изпълнение на политиките³¹⁴ за училищно и предучилищно образование през програмния период 2014 - 2020 г. Чрез тези три групи инструменти МОН насочва ресурсите и фокусира усилията за

³¹³ Необходимостта от оценка на ефективността на предучилищното образование в България е конкретно разгледана в раздела „Резултати от Резултати от ОГРДВ: детско развитие и готовност За училище“.

³¹⁴ Анализът на подхода за изпълнение на политиките в предучилищното образование се извършва по отношение на ключовите области на политики, използваните инструменти и заявените стратегически цели. Използваните нормативни инструменти и интервенции за политики се разглеждат, защото обхващат им позволява да се скицират тематично ключовите области на политики. Въпреки че програмният период е от 2014 г. до 2020 г., анализът се фокусира върху периода след приемането на ЗПУО, защото той създава нова законодателна рамка в областта на (пред)училищното образование.

постигане на предвидените промени в цялата образователна система – **включително в подсектора на предучилищното образование**. Периодът 2014 – 2020 г. е специфичен поради реформите, въведени със ЗПУО, и създаването на изцяло нова нормативна рамка за общата образователна структура и стандарти. По отношение на предучилищното образование обаче, ключовите компоненти на посоката на политиките, утвърдена чрез ЗПУО, могат да се видят във вече предадената към онзи момент ОП НОИР.

В периода 2014 - 2020 г. МОН използва разнообразни краткосрочни и дългосрочни програми за изпълнение на задачите на политиките в предучилищното образование (разгледани подробно по-долу). Основната част от програмните интервенции се състои от 3 многогодишни проекта по ОП НОИР (интервенции на системно ниво) и 12 едногодишни НПРО в областта на предучилищното образование, които се реализират след 2016 г. Продължителността и финансовата мощ на ПСН по ОП НОИР изначално правят тези инструменти по-солидни и не толкова гъвкави. Първоначално разработени като едногодишни интервенции, при НПРО се наблюдава динамика в обхвата и темите. Някои програми се изпълняват всяка година след влизането в сила на ЗПУО, други са преработени и преобразувани или просто заменени с нови тематични програми. В периода 2016 – 2020 г. са изпълнени общо 36 едногодишни интервенции в рамките на тези 12 различни НПРО.

Към набора от политики през 2020 г. се добавя и национално финансиране, конкретно насочено към предучилищното образование. Освен до ОП и НПРО (и на двете е направен подробен преглед по-долу) - устойчиви инструменти, които се използват постоянно за изпълнение на политиките в областта на предучилищното образование, прибавя се и до инцидентни инструменти. Въведена през октомври 2020 г., програмата за капиталови инвестиции по силата на Закона за държавния бюджет³¹⁵ е тригодишна програма (2020 – 2022) за инвестиции в инфраструктура, свързана с ОГРДВ и училищата. Тя е в отговор на проблем, идентифициран като основно предизвикателство за системата на предучилищно образование: недостатъчната наличност на предучилищни заведения³¹⁶. По отношение на финансовия мащаб, тя е основен инструмент, който със своите 35 млн. лева годишно само за инфраструктура свързана с ОГРДВ надхвърля с почти 1/3 сборните бюджети на всички НП за 2020 г. в областта на предучилищното образование. Освен това, в анализа на набора от политики в предучилищното образование трябва да се добави и устойчивото развитие на *образователните медиатори*. Те имат съществена роля в изпълнението на държавните политики по отношение на обхващането и приобщаването на ромските деца в предучилищното образование; имат и непряк принос към такива области на политики като десегрегацията и ученето. В предишен период Министерството на младежта и спорта изпълнява и отчита също така годишната програма „Спорт за децата в детските градини“ (2016, 2017).

Към 2020 г. има седем интервенции, финансирани от ЕС, които могат да се отнесат към политиката за ОГРДВ. Трите проекта по ОП НОИР („Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“³¹⁷, „Квалификация на педагогическите специалисти“³¹⁸ и „Подкрепа за приобщаващо образование“) са разгледани по-долу. Останалите изброени проекти имат принос към сферата на ОГРДВ, но не са насочени към предучилищното образование и не е възможно да се направи цялостна оценка на ефекта им конкретно върху предучилищното образование:

- „Родители в заетост“ по ОП РЧР. Този проект, изпълняван от Агенцията по заетостта към МТСП, предвижда значителни финансови ресурси за подпомагане на родителите да наемат детегледачи. Целта му е да насърчи съвместяването на личния с професионалния живот, но не е отчетено въздействието на проекта върху възможностите за развитие на децата

³¹⁵ Програма, разработена по силата на § 20 от заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2020 г. Източник: [Програма за изграждане, пристрояване, надстройка и реконструкция на детски ясли, детски градини и училища 2020 – 2022 \(mon.bg\)](#)

³¹⁶ Вж. раздела за достъпа и равноправието по-горе.

³¹⁷ BG05M2OP001-3.005

³¹⁸ BG05M2OP001-2.010

(няма индикация, че услугите за гледане на деца трябва да покриват определени стандарти за ОГРДВ или да допринасят за цялостното развитие на детето или готовността му за училище)³¹⁹ и върху обхвата на ОГРДВ.

- ПСН по ОП РЧР (BG05M9OP001-2.012) „Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите“.
- ПСН по ОП РЧР (BG05M9OP001-2.093) „Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите – етап 2 – предоставяне на социални и интегрирани здравно-социални услуги за деца и семейства“.

Целта на последните два проекта е да завършат процеса на деинституционализация на резидентната грижа за деца и младежи. Първият се изпълнява от МТСП, а втория - от МЗ, което (към април 2020) управлява 13 институции за резидентна грижа за деца на възраст 0-3 г. И двата проекта допринасят за социалното приобщаване на децата в ОГРДВ и непряко за приобщаващо предучилищно образование.

- Един от проектите е интегрирана процедура, която насочва ресурси както от ОП РЧР, така и от ОП НОИР - ПСН (BG05M9OP001-2.018) „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа да образование – Компонент 1“ – и е отворен за предварително избран списък от общини³²⁰. Тази иновативна процедура се стреми да осигури синергия между различни инструменти, като същевременно запазва фокуса на всеки от тях върху своята цел чрез вътрешно разграничаване на финансираните дейности съгласно съответните приоритети на ОП.
- В допълнение са реализирани редица интервенции, насочени към подобряване на физическата инфраструктура, по ОП „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г., приоритетна ос 2 „Подкрепа за енергийна ефективност в опорни центрове в периферните райони“. В рамките на регионалните програми за енергийна ефективност на обществените сгради са реновирани ДГ и училища. Поради регионалния характер на тези програми няма общ национален подход за използването на този инструмент.

³¹⁹ Изисквания, заложи в ДОС за предучилищното образование (Наредба № 5 за предучилищното образование, чл. 28, ал. 1) по отношение на институциите в системата на предучилищното образование.

³²⁰ Продължението на проекта (компонент 2) ще започне през 2021 г.



		Набор от политики в предучилищното образование 2015-2023 г. (изпълнявани и планирани към 2020 г.) и съответни действия за ОГРДВ											
Набор от политики		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Ключови политики, определени чрез нормативна рамка	Стандарти за физическата среда Наредба на МРРБ за физическата среда и инфраструктурните изисквания								Изменения СМЕКЧЕНА политика за стандартите за физическата среда: Наредба на МРРБ за физическата среда и инфраструктурните изисквания				
		Задължително предучилищно образование за децата на 5-6 г. - затвърдено ЗПУО затвърждава 2 години задължително предучилищно образование							Изменения: ЗПУО разширява задължителното предучилищно образование и за децата на 4 г.				
		Политика за стандартите в ученето: Наредба № 5 за държавния образователен стандарт в предучилищното образование											
		Политика за приобщаващо образование, ДОС: Постановление № 232 от 20 октомври 2017 г. за приемане на Наредба за приобщаващото образование											
		Гаранции за финансиране на образованието (общо) ЗПУО, гл. XVI в сила											
		Едни и същи финансови стандарти за предучилищното и училищното образование: Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование											
		Пилотно: Интегрирано (вж. НПРО по-долу): Активно обхващане и предотвратяване на отпадането от образователната система (механизъм)											
									Стандарти за работната сила: Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти				
									Образователни медиатори: базирани на стандарта за финансирането и на местно ниво: обхващане / подкрепа на готовността за училище / приобщаване				
		Инвестиции чрез националния бюджет	Социално приобщаване: капиталови инвестиции и предучилищни и социални услуги Заем МБВР										
Спортни дейности в детските градини Спортна програма на ММС													
Капиталови инвестиции Програма за изграждане, пристрояване, надстройка и реконструкция на детски ясли, детски градини и училища 2020 – 2022 г.													
Оборудване ИКТ НПРО "ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование"; не е посочен дял на обхванатите предучилищни дейности													
Фокус върху диаспората НПРО „Роден език и култура в чужбина“; не е посочен дял на обхванатите предучилищни дейности													
Управление на работната сила и инфраструктурата НП „Оптимизация на училищната мрежа“; не е посочен дял на обхванатия предучилищен персонал													
Управление на ЧР НП "Оптимизиране на вътрешната структура на персонала"; не е посочен дял на обхванатия предучилищен персонал													
Продължаващо професионално развитие на ЧР НП "Квалификация"													
Образователни резултати/готовност чрез подобряване на уменията за езика на преподаване НП "Развитие на предучилищно образование"													
Директна образователна среда НП "Осигуряване на модерна образователна среда"													
Взаимодействие с родителите (особено в контекста на предотвратяване на отпадането) НПРО "Заедно за всяко дете"; не е посочен дял на обхванатите предучилищни дейности													

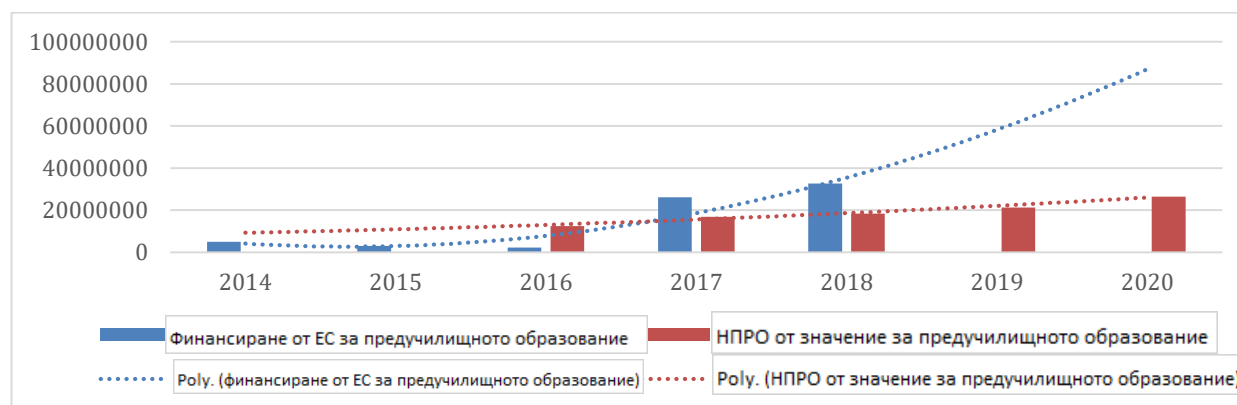
Легенда	
Светлосиньо	Законодателни стандарти/политики
Оранжево	Социален сектор
Зелено	Образование
Сиво	Спорт
Жълто	Капиталови инвестиции
Бяло	Междусекторно



Набор от политики	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Инвестиции чрез националния бюджет							<p>Управление на ЧР НПРО "Без свободен час"; специален модул за предучилищните институции</p> <p>Резултати от ученето: преход между образователните нива НПРО "Заедно в грижата за ученика" (преход); не е посочен дял на обхванатите предучилищни дейности (МЗ)</p> <p>Преход към предучилищното образование & взаимодействие с родителите НПРО "Успяваме заедно"</p> <p>Десеграция НП "Подпомагане на общините за реализиране на дейности за образователна десеграция"; не е посочен дял на обхванатите предучилищни дейности</p>				
Съфинансирани от ЕС инвестиции			<p>Приобщаващо образование: ранна интервенция и проактивни подходи към приобщаването ПСН по ОП НОИР "Подкрепа за приобщаващо образование"; не е посочен дял на обхванатите предучилищни дейности</p>				<p>Продължаващо професионално развитие на ЧР ПСН по ОП НОИР "Квалификация"</p> <p>Приобщаващо образование ПСН по ОП НОИР "Активно приобщаване в системата на предучилищното образование"</p>			<p>Достъп на уязвими деца до образование ИНТЕГРИРАН ПСН по ОП РЧР и ОП НОИР (BG05M9OP001-2.056) "Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование – компонент 2"</p> <p>"Детски кътове": съвместяване на личния и професионалния живот / пазар на труда ОП РЧР: BG05M9OP001-1.096</p>	
	<p>Приобщаващо образование ПСН BG051PO001-4.1.07 по ОП РЧР</p>		<p>Обхващане & приобщаващо образование ОП РЧР Приобщаващо образование BG05M9OP001-2.004; Устойчивост на общностните центрове (заем МБВР) & услуги за РДР</p>		<p>Услуги за ОГРДВ за съвместяване на личния и професионалния живот "Родители в заетост" по ОП РЧР</p>	<p>Достъп на уязвими деца до образование ИНТЕГРИРАН ПСН по ОП РЧР и ОП НОИР (BG05M9OP001-2.056) "Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване на достъпа до образование - Компонент 1"</p>	<p>Деинституционализация ПСН BG05M9OP001-2.012 по ОП РЧР "Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите"</p>	<p>Деинституционализация (МЗ) ПСН по ОП РЧР BG05M9OP001-2.093 "Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите - Етап 2 - предоставяне на социални и интегрирани здравно-социални услуги за деца и семейства Компонент 2"</p>			
		<p>Капиталови инвестиции ОП "Региони в растеж" 2014-2020 г., приоритетна ос 2 „Подкрепа за енергийна ефективност в опорни центрове в периферните райони“. Регионални програми за енергийна ефективност на обществени сгради</p>									

Като целенасоченост, подход, дизайн и обхват на финансиране, интервенциите по ОП НОИР и ОП РЧР, финансирани от ЕС, са най-значителните и влиятелни инструменти на оперативните политики. В периода след 2016 г. тематичният и финансов обхват на НПРО се разширява. В същия период ПСН по ОП НОИР в предучилищното образование остават ограничени, а индивидуалната им финансова сила доминира финансирането на политиките. Средствата от ЕС за развитие на политиките в предучилищното образование рязко се увеличават след 2016 г. и в момента забележимо превишават редовните национални средства, насочвани към набора от политиките в предучилищното образование по линия на НПРО. Фиг. Фиг. 33, която е основана на данни, извлечени от докладите за разходване на държавния бюджет, отразява финансирането от ЕС в областта на предучилищното образование само до 2018 г. и затова най-големият и изцяло насочен към предучилищното образование проект – ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ по ОП НОИР – не е отразен (той започва през 2019 г. с общ бюджет 82,5 млн. лв.). Но дори без него приносът на ЕС към набора от политики в предучилищното образование надвишава националния принос, който се насочва чрез годишните НПРО. Условният паритет, който се вижда във фиг. 33, е постигнат само благодарение на еднократната програма за капиталови инвестиции по силата на Закона за държавния бюджет.

Фиг. 33 Финансиране на предучилищното образование от ЕС и НПРО



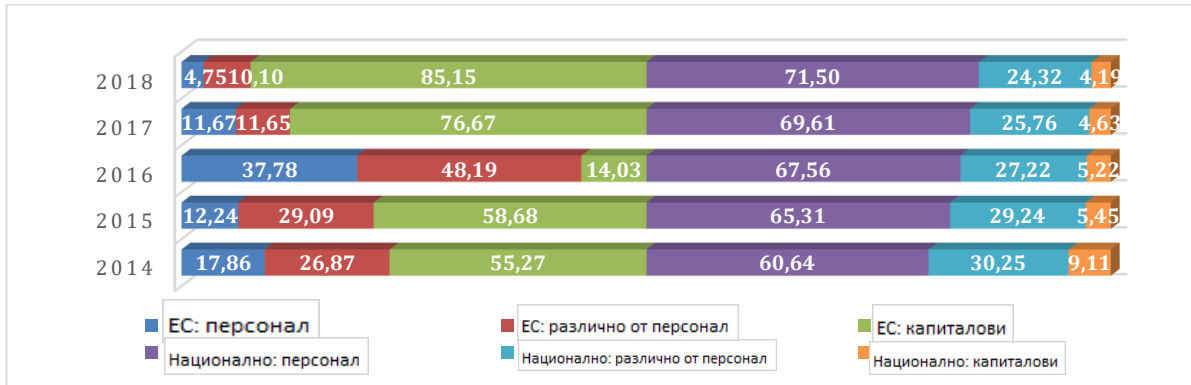
Източник: СБ, база данни BOOST и изчисления на базата на наличната информация за НПРО (адаптирани където е възможно или прогнозни с цел да отразят обхвата на бюджетите, свързани с предучилищното образование)

Финансите от ЕС са били насочвани предимно към капиталови разходи, докато националното финансиране е основно фокусирано върху разходите за човешки капитал. Структурата на европейското финансиране, както се вижда във фиг. 34, е различна от общата структура на публичните разходи за предучилищно образование в изтичащия програмен период. В никоя от отчетните години разходите за персонал не са водещо перо в европейската структура на разходите, а относителното им увеличение през 2016 г. може да се обясни с факта, че европейското финансиране достига дъното през тази година. В периода 2014 – 2018 г. финансирането от ЕС се усвоява основно за капиталови разходи. Изпълнението на ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ по ОП НОИР³²¹ със сигурност променя баланса на разходите в посока разходи, различни от тези за персонал през 2019 г. и 2020 г., докато значението на ПСН „Квалификация на педагогическите специалисти“ по ОП НОИР³²² за системата на предучилищното образование се изразява в принос за увеличаване на дела на разходите за персонал по линия на ЕС в последните две години от програмния период.

³²¹ BG05M2OP001-3.005

³²² BG05M2OP001-2.010

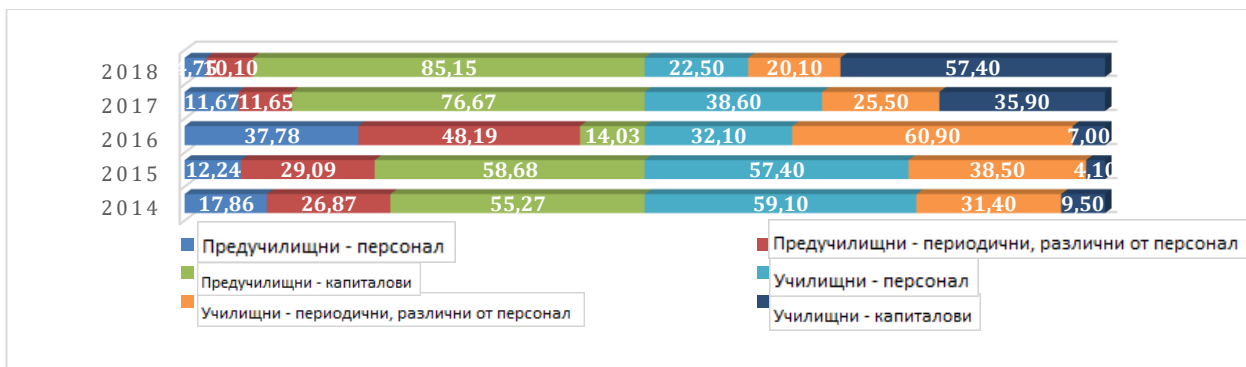
Фиг. 34 Разпределение на финансирането от ЕС и националното финансиране по видове разходи (%)



Източник: СБ, база данни BOOST

Структурата на разходите на приноса на ЕС към системите на предучилищното и училищното образование се различава в началото на периода, но към 2018 г. вече може да се види паралелно развитие. За разлика от средствата за предучилищното образование, структурата на финансовата помощ от ЕС за училищното образование в началото на програмния период по-скоро наподобява модела на националното финансиране и съответно много по-голям дял от общите публични разходи за образование се насочва към работната сила. Но между 2016 г. и 2018 г. се наблюдава ясна тенденция за намаляване на средствата от ЕС за разходи за персонал в системата на училищното образование, а в края на този период (2018) най-голямото разходно перо в средствата от ЕС по отношение както на предучилищното, така и на училищното образование, са капиталовите инвестиции.

Фиг. 35 Структура на разходите за средствата от ЕС за предучилищно и училищно образование



Източник: СБ, база данни BOOST

Непропорционално големи НПРО и твърде фокусирани върху разходите за персонал със значение в предучилищното образование доминираха финансово през разгледания период и по този начин доближиха профила на разходите за набора от политики за целия програмен период до структурата на общите публични разходи за предучилищно образование. Прегледът на структурата на набора от политики по видове разходи налага да се отбележи фокуса и размера на най-големите НПРО. Втората - НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“ (2018 – 2020) де факто е продължение на фокусирания върху персонала модул на първата (НП „Оптимизация на училищната мрежа“), реализирана през 2016 г. и 2017 г. Бюджетите на тези програми се движат между 24,86 млн. лв. за 2016 г. и 69,68 млн. лв. за 2020 г.,

като така лесно засенчват комбинираните бюджети на всички останали НПРО от значение за предучилищното образование в съответните години.

Инвестициите на България в политики за ОГРДВ (ЕС, НПРО) са предимно фокусирани върху работната сила, инфраструктурата и действията, насочени към участие в предучилищното образование. Докато политиките за ОГРДВ през 2020 г. поддържат тенденцията за секторно разделени дейности, то в сферата на равнопоставеността има кръстосани секторни инвестиции в подкрепа на приобщаващото образование (ЕСФ BG05M9OP001-2.056 „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование – компонент 2)³²³. Равнопоставеността и учебната програма в предучилищното образование са сред приоритетните теми, но от гледна точка на инвестиции са с по-нисък приоритет от изброените горе три теми. Финансираните по ОП РЧР интервенции в областта на ОГРДВ насърчават съвместяването на личния с професионалния живот и най-вече социалното приобщаване на уязвимите групи. Последното представлява област на интервенции, в която наред с традиционния секторен подход³²⁴ се изпробва един нов интегриран подход между два сектора и съответно между две ОП: ОП НОИР и ОП РЧР³²⁵.

Понятието за основан на компетентности подход в българското предучилищно образование в периода 2014 – 2020 г. остава ориентирано към училищното образование (присъствие) и това е пренесено и в набора от политики. Необходимо е повече по отношение на образователните резултати и ученето през целия живот. Когато обаче се прави сравнение на тематичния обхват на набора от политики с идентифицираните потребности в анализа на предучилищното образование, се виждат някои явни пропуски. Преди всичко наборът от политики не помага да се отговори на въпроса как се взимат под внимание резултатите от ученето извън интервенциите, насочени към децата, чийто майчин език не е български, и някои други специфични дейности за уязвимите деца. Освен това е трудно да се установи ясна връзка между подходите за изпълнение на политиките и УЦЖ извън конкретното измерение на готовността за училище.

Повечето програмни инструменти за предучилищното образование не са разработени така, че да се наблюдават отделни конкретни ефекти и резултати от предучилищното образование, а са смесени с инвестиции в училищното образование. С изключение на единствения ПСН по ОП НОИР и двете³²⁶ НПРО, изцяло фокусирани върху предучилищното образование, ефектът и резултатите от това образование не са очертани по съгласуван начин на ниво разработване, нито на ниво докладване. Това като цяло ограничава способността на МОН да наблюдава и събира доказателства за развитието на предучилищния етап, а в комбинация с липсващите инструменти, ориентирани към резултатите (вж. резултатите от ОГРДВ), намалява потенциала за изпълнение на политики, основани на амбиции стъпващи на знания.

Като цяло е необходимо предучилищните политики да засилят приноса си в общия баланс на политиките, които се движат между резултатите от обхващането и от ранното учене / детско развитие в отговор на целите на политиките, основани на компетентности. След

³²³ Това е същата съвместна интервенция, започната през 2018 г. с цел подпомагане на социално-икономическата интеграция чрез „интегрирани мерки за подобряване на достъпа до образование“. Вж. предишната бележка под линия.

³²⁴ Например интервенциите, които имат за цел да приключат процеса на деинституционализация на резидентната грижа – едната на МТСП: ПСН BG05M9OP001-2.012 „Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите“ по ОП РЧР, а другата съответно на МЗ: ПСН BG05M9OP001-2.093 „Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите – етап 2 – предоставяне на социални и интегрирани здравно-социални услуги за деца и семейства“ по ОП РЧР.

³²⁵ Интегрираният ПСН по ОП РЧР и ОП НОИР (BG05M9OP001-2.018) „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване на достъпа до образование - Компонент 1“ се изпълнява в периода 2018-2020 г. Ще бъде последван от интегриран ПСН по ОП РЧР и ОП НОИР (BG05M9OP001-2.056) „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване на достъпа до образование - Компонент 2“.

³²⁶ От които само една – НП „Успяваме заедно“ – е в изпълнение към 2020 г.

реформите на системата, започнати през 2016 г. (ЗПУО) и интегрирания подход за по-добро синхронизиране на предучилищното образование по отношение на стандарти и институционални изисквания към училищното образование и по-широката концепция за УЦЖ, от предучилищното образование се очаква както да отговори успешно на предизвикателствата, свързани с обхващането, така и да спомогне за основаното на компетентности учене – основен подход на МОН за насърчаване на политиките за развитие на човешкия капитал на първа линия чрез образование. Наборът от политики в предучилищното образование обхваща пет ключови теми – работна сила, инфраструктура, записване/обхващане, десегрегация и инвестиции, свързани с учебните програми. И докато разходите за работна сила и инфраструктура привличат повечето средства, следвайки тенденциите в приоритетите на училищното образование и обусловени от основната насока на политиките (компенсиране на работната сила и задължително записване на 4-годишните деца), е необходимо да се обърне специално внимание на баланса между мерките за политики, насочени към повишаване на участието и тези, насочени към учебните програми и потребностите от учене. На практика МОН е започнало да разработва програми с комплексен обхват на дейности, които съчетават училищното образование и ученето, както показват инвестициите по НПРО и ОП НОИР (НП „Успяваме заедно“; ПСН по ОП НОИР „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“), но като цяло е необходимо да се засилят и ясно да се позиционират фокусираните инвестиции в учебните програми и свързаните с тях конкретни и основани на компетентности потребности в ученето, за да могат да допринесат към целите на детското развитие и тези на готовността за училище.

Наборът от политики в предучилищното образование разглежда в по-малка степен синхрона с политиките за ОГРДВ, което е отражение на фрагментирания подход в сферата на ОГРДВ, и трябва да разработи модели както за детските ясли, така и за по-широките услуги. МОН изпълнява НПРО за прехода от семейна към предучилищна среда с фокус върху ролята на този период на преход към готовността за образование, учене и посещение на училище. В момента няма интервенция, която може да се сравни с това и която да прави връзка между обезпечаването на ОГРДВ за по-малките деца и предучилищното образование. Има обаче сигнали, че наред с прехода от предучилищно образование, (скромно) място в набора от политики е намерил и преходът към предучилищно образование. Един от модулите на НП „Успяваме заедно“ е разработен с цел улесняване на прехода от семейна към предучилищна среда на децата, които правят това за пръв път.

Приобщаващото образование и родителските грижи идват в добавка към предучилищния тематичен обхват, но като цяло и двете се разглеждат в контекста на необходимостта от постигане на универсално покритие на предучилищното образование. Присъствието на приобщаващото образование в дизайна на програмните инструменти (и тяхното докладване) показва подход, на който се разчита да достигне до най-слабо представените и най-уязвими групи на децата в предучилищна възраст. Тази логика е отразена в дейностите и дори в наименованието на най-голямата интервенция, конкретно насочена към предучилищното образование: ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“. Други интервенции поставят приобщаващото образование в по-широкия контекст на социалното приобщаване и особено в рамките на активен целеви подход към децата в риск от изключване – също така изключване от образователната система. Подобни интервенции са в полето на МТСП (ПСН „Продължаваща подкрепа за деинституционализация на децата и младежите – етап 2“) или са разделени между МТСП и МОН (ПСН „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование – компонент 1“). Родителската грижа също е разгледана в контекста на повишаване на участието в предучилищното образование. В НПРО са включени модули с по-скромнен мащаб, които насърчават участието на родителите в по-широкия контекст на записване, задържане, по-плавен преход към предучилищно образование и подобряване на готовността за училище (НП „Успяваме заедно“, НП „Заедно за всяко дете“, НП „Развитие на системата на предучилищното образование“).

Разработени са разнообразни инструменти в отговор на идентифицираните приоритетни сфери на предучилищното образование, но подходът не е непременно координиран или постоянно наблюдаван с цел събиране на доказателства за конкретни резултати от ефекта на общите политики. Институцията на образователните медиатори е пример за подход, който служи за целите както на обхващането, така и на десеграгацията; пример за интервенция, която е в същите ключови области на политики, е ПСН по ОП НОИР „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“. Наличието на: i) множество подходи на политики, които засягат една и съща област, и ii) едни и същи подходи, които се отнасят към повече от една област, са доказателство за гъвкавост на дизайна, но също така изискват значителен капацитет за координиране и гарантиране на ефективност. Съществуващите инструменти за докладване и мониторинг наистина водят до заключението, че МОН трябва да насочва по-добре своите инструменти по НПРО и ОП НОИР, както и да докладва по-специфични резултати. За пример в това отношение може да се посочи ключовата тема за квалификацията на работната сила. Дейности за подобряване и надграждане на професионалните квалификации на учителите се реализират по една НП, един ПСН и в рамките на редица други интервенции – по конкретни теми (например по ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“: преподаване на български на децата с друг майчин език), но е трудно да се проследи колко учители в предучилищното образование са надградили квалификацията си в дадена година и по-важно – как това надграждане води до подобро учене в институциите от предучилищното образование. Една извлечена поука в това отношение е, че подходящото управление на данните за дадена интервенция изисква залагане на ясни индикатори не само на ниво дейности в рамките на системата, както е в момента (например брой обучени учители без разделяне по вид образование), а по-скоро индикатори за промяната, настъпила в резултат на съответната интервенция (например брой деца с подобрени знания по български, ако трябва да използваме пак примера с проект „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“).

За пръв път ОП НОИР, предимно чрез ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“, инвестира в един дневен ред на широко системно ниво. ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ интегрира въпроси като обхващане, приобщаващо образование и принос към образователната среда. Този подход поражда възможности за разработване на други мерки, позволяващи иновативни подходи, които са скръстосана тематика в рамките на един сектор. Един пример в подкрепа на това очакване, макар и все още доста скромно – поне по отношение на финансовия обхват – е НП „Успяваме заедно“ през 2020 г. В същото време не съществени цели, заложи в ЗПУО като например ученето – включително УЦЖ – не се обръща достатъчно внимание в набора от политики засягащи предучилищното образование.

Инструменти на набора от политики в предучилищното образование и извлечени поуки

Въздействие на националните програми за развитие на образованието

Макар вниманието към върху предучилищното образование да нараства, повечето НПРО в тази област са съчетани с дейности, които са насочени към училищното образование и много малко са конкретно насочени към предучилищното. НПРО в областта на предучилищното образование нарастват между 2016 г. и 2020 г.³²⁷ и като отделни програми и като финансова сила (справка с прегледа на финансирането на набора от политики), за да стигнат до 12 тематични програми през 2020 г. *Финансирани са 36 едногодишни интервенции/модули от МОН*

³²⁷ От 3 от общо 9 НП през 2016 г. до 10 от общо 21 през 2020 г.

в предучилищното образование по 12 НПРО, от които 4 са изцяло фокусирани върху предучилищното образование, а останалите предлагат комбинирано програмиране с училищното образование. Две НПРО се изпълняват през целия период (НП „Роден език и култура в чужбина“ и НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“), но никоя от тях не е изцяло насочена към предучилищното образование. През 2017 г. МОН стартира първата изцяло насочена към предучилищно образование НПРО (НП „Развитие на системата на предучилищното образование“) и след двегодишно изпълнение (2017, 2018) тя е заменена от друга НПРО, посветена на предучилищното образование: НП „Успяваме заедно“ (2019, 2020).

През 2017 г. първата изцяло посветена на предучилищното образование програма - НП „Развитие на системата на предучилищното образование“ – започна пилотни дейности, които впоследствие са включени в ПСН по ОП НОИР в областта на предучилищното образование. Целевата група на програмата са деца, за които се смята, че са в риск от затруднения в ученето, а фокусът е върху тяхното подпомагане да стигнат до ниво на готовност за училище чрез допълнително обучение в малки групи от четири до осем деца. След първата година на изпълнение се въвежда важна промяна в дизайна на интервенцията: *участието на родителите става задължително условие* (2018). По отношение на изпълнението, програмата преизпълнява показателите както за 2017 г., така и за 2018 г. Въпреки че преизпълнението настъпва още през първата година – 2017 г. (2 680 деца в 228 ДГ на фона на планирани 1 600 деца в 130 ДГ), показателите за изпълнение и бюджетът (400 000 лв.) за 2018 г. остават същите. Участващите деца и ДГ през 2018 г. превишават броя на тези през 2017 г. и съответно бюджетът е превишен с повече от 30%. Програмата отговаря на ясна и съществуваща потребност. През 2019 г. е заменена с друга програма, изцяло насочена към предучилищното образование (вж. по-долу), но междувременно проправя пътя за дейностите, адаптирани в рамките на ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“.

НП „Успяваме заедно“ (2019 г.) е вероятно най-овластяващата интервенция (НПРО) досега в областта на предучилищното образование. НП „Развитие на системата на предучилищното образование“ спира да съществува през 2018 г., а през 2019 г. започва НП „Успяваме заедно“. Макар че като бюджет и показатели тя да започва скромно, по отношение на дизайна си е по-амбициозна. В първата си година програмата е насочена към *деца, които посещават предучилищна институция за пръв път, фокусирайки се върху плавния преход от семейна към предучилищна среда* и върху участието на родителите. Очевидно администрацията смята пилотната година за успех, защото бюджетът на програмата се удвоява през следващата 2020 г. Първоначалната цел се преформулира, тъй като водещият модул на програмата получава 50% повече средства от тези, заделени за цялата програма за първата година. Добавят се още два модула – пак със скромно финансиране, но по-смели като дизайн. Те позволяват на институциите от системата на предучилищното образование да експериментират с иновативни инициативи и външни партньорства. Предвидените дейности предполагат откритост и привличане на експертен опит, който до момента не е наличен в предучилищните институции, което със сигурност е окуражаващо послание. Този стимул обаче донякъде се обезсилва от нивото на детайлност при описанието на изискванията, като се очаква че иновативните подходи биха се вписали в пре-зададена матрица.

При мнозинството от останалите НПРО, свързани с предучилищното образование, липсва специфичен фокус върху това образование. Само в рамките на три други НПРО могат с известна сигурност да се посочат модули, дейности и ресурси, конкретно насочени към предучилищното образование. Характерно за тези програми (НП „Без свободен час“, НП „Осигуряване на съвременна образователна среда“, НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“) е спомагателният им характер: те гарантират отпускането на финансови ресурси или материална инфраструктура за предучилищните институции, за да могат да поддържат (заплащане на намерени нови учители, наличие на образователни материали) или надградят

дейностите си (придобиване на хардуер за ИКТ и умения за използването му). В рамките на една от другите програми (НП „Квалификация“) има три дейности, конкретно предвидени за педагозите в предучилищното образование; останалите дейности или модули в рамките на НП „Квалификация“ биха могли да имат отношение към педагогическия персонал както в предучилищното, така и в училищното образование. А що се отнася до останалите седем програми – дори в модулите, в които изрично се споменава предучилищното образование – остава неясна частта на предучилищното образование в обхвата на цялата програма.

Събирателното въздействие на НПРО върху предучилищното образование не може да се оцени в подробности поради твърде опростения подход на отчитане и оценка на програмата, и поради липсата на финансови референтни показатели за предучилищните инвестиции:

1. Не само по отношение на програмния дизайн, но и по отношение на отчитането, делът на финансирането по НПРО, насочено към предучилищното образование, в много случаи остава неуточнено. Разбираемо е, че дизайнът на някои програми не позволява във всички случаи да се отделят интервенциите, насочени към предучилищното образование, от останалите интервенции. Има примери за НПРО (като НП „Оптимизация на училищната мрежа“), при които в определена година има такова отделяне, а в друга - не, което означава, че с времето докладването – и съответно предоставянето на информация и управлението на данните – се влошава. Подобряването на конкретиката на докладването по отношение на предучилищното образование е ясно идентифицирана необходимост, която ще спомогне за анализа на въздействието на всяка програма, както и общо на всички НПРО.

2. Липса на конкретика във връзка с показателите за изпълнение (ПИ): по НП „Осигуряване на съвременна образователна среда“ не е посочена стойност по отношение на свързания с предучилищното образование ПИ нито за 2018 г., нито за 2019 г. Друг пример е свързан с липсата на докладване по ПИ и той идва от НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“. В никой от наличните доклади (2016., 2017, 2018 – 2019) няма описание по отношение на броя обучени педагогически специалисти от предучилищното образование.

3. Внезапни съществени промени във финансирането или в дизайна: един от модулите, несъмнено посветен на предучилищното образование, е „Без свободен час в детската градина“. Макар че програмата съществува и по-рано, тя става важна за предучилищното образование през 2018 г., когато се въвежда споменатия модул. Няма промени в показателите за изпълнение между 2018 г. и 2019 г., макар че докладът за 2018 г. показва, че те до голяма степен не са изпълнени, а промените в бюджета отразяват отчетените разходи за 2018 г. Промените както във финансирането, така и в показателите между 2019 г. и 2020 г., са значими: бюджетът на модула нараства почти двойно³²⁸, броят на участващите ДГ намалява наполовина³²⁹ и дори повече, а броят на часовете с осигурено заместване намалява десетократно³³⁰. Причините, установени от МОН³³¹, са свързани с административната тежест, заложена с програмата. Промените не успяват да повлияват на броя на бенефициентите, но адресират в положителна посока участието на включените бенефициенти в програмата. Подобни значими промени в бюджета и показателите за изпълнение на модулите показва нуждата от системно проследяване на резултатите от подхода за изпълнение, за да се информира програмирането на друпни сходни операции и документиране и прилагане на научените уроци. Въвеждането на система за текуща оценка и наблюдение на изпълнението би могла да подкрепи корегирани мерки, за да може да се максимизира резултата от изпълнението.

³²⁸ От 135 000 лв. на 250 000 лв.

³²⁹ От 250 на 100.

³³⁰ От 30 000 на 3 000.

³³¹ Данни от МОН (юни 2021)

4. НП „Заедно в грижата за ученика“ би могла да даде някои полезни поуки. Намалението на бюджета в рамките на програмата между 2019 г. и 2020 г. отразява промяната на показателите за изпълнение. Мащабът на тази програма, която иначе засяга доста важните въпроси на прехода в ученето, включително прехода от предучилищно към начално училищно образование, е забележително редуциран (през 2020 г. стойностите както на бюджета, така и на ПИ представляват само около една трета от тези през 2019 г.).

Препоръки: необходимо е подобряване на подхода за предоставяне на информация и управление на данните по НПРО. Една обща черта на прегледаните програми е недостатъчната информация и липсата на конкретика (по отношение на предучилищното образование) – както в дизайна, така и в изпълнението. Недостатъчната информация е систематичен проблем във всички разглеждани области от системата на предучилищно образование и присъствието му се вижда ясно и по отношение на НПРО. Някои от пропуските са трудни за обяснение, защото представляват влошаване в сравнение с предишната налична информация.

Въпреки че съчетаните интервенции с образованието са добър инструмент за насърчаване на последователен подход в предучилищния и началния етап, МОН би трябвало да гарантира и да се стреми към финансиране и обхват на програми, които засягат, засилват и влияят на участието в предучилищното образование и конкретните резултати от политиките.

Дизайнът на НПРО би могъл да отразява по-добре стратегическите цели, заложи в документите с намеренията за политиките, и да фокусира приноса на НПРО към съществуващите пропуски в ученето и свързаните с това цели на политиките.

Въздействие на проектите на системно ниво в рамките на оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“

Инвестициите по ОП НОИР засилват потоците на финансиране към предучилищните институции чрез ПСН, като възпроизвеждат подхода на НПРО да фокусира инвестиции предимно в училищното образование и до по-малка степен в предучилищното образование. В периода 2014 – 2020 г. три³³² ПСН са в областта на предучилищното образование, като един от тях е изцяло насочен към него. Целта на другите две интервенции е едновременно предучилищното и училищното образование, но дизайнът на проектите не позволява да се проследи конкретно ефекта върху предучилищните политики. Повечето (дванадесет) ПСН нямат връзка с предучилищното образование.

Сферите на набора от политики отговарят широко на стратегическите цели за 2014 – 2020 г. Няма цялостно припокриване между областите на политики и стратегическите цели, посочени в националните стратегии и други стратегически документи от значение за предучилищното образование, но при широко тълкуване на съответствията, инвестициите попадат в обхвата на стратегическите цели. Въз основа на анализа на стратегическите документи, свързани с предучилищното образование, се очертават следните три области на стратегически приоритети:

- Максимално подобряване на участието и равния достъп;
- Образователни институции и услуги, осигуряващи подкрепяща и стимулираща среда;
- Активна образователна интеграция, която гарантира социално приобщаване на децата от уязвими групи.

Прегледът на намеренията за политики в предучилищното образование, заявени в ОП НОИР (Таблица 7), общо взето съвпадат с констатациите в анализа на стратегическите документи. Широкото тълкуване на стратегическите цели позволява да се поставят областите на предучилищни политики под тях без да се получи пълно припокриване. Все пак е трудно някои

³³² Четири, ако се вземе предвид и BG05M2OP001-3.018-0001

области да бъдат позиционирани в рамката на стратегическите цели в изтичащия период. Например ученето, за което е логично да се очаква, че ще е в центъра на всяка образователна система, не може да бъде категорично позиционирано под която и да е област на стратегически приоритети. Не е и убедително ясно позиционирано в приоритетите на ОП НОИР.

Табл. 7 Инвестиционни приоритети, стратегически цели и очаквани резултати по ОП НОИР

Инвестиционен приоритет ³³³	Специфична цел (СЦ)	Резултати, които да се постигнат с финансовата помощ от ЕС
Намаляване и предотвратяване на преждевременното напускане на училище и насърчаване на равния достъп до висококачествено предучилищно, основно и средно образование, включващо (формални, неформални и самостоятелни) начини на учене за повторно включване в образователната система и системата на обучение	СЦ1: Подобряване на постиженията на децата и учениците в овладяването на ключови компетентности СЦ2: Намаляване броя на преждеременно напусналите училище и устойчиво задържане на учениците в образователната система	...задължителното училищно образование трябва да бъде предшествано от висококачествено и икономически достъпно образование и грижи в ранна детска възраст. Очакваните резултати са свързани с подобряване на качеството на предучилищното образование като солидна основа за по-нататъшно обучение и принос за предотвратяване на напускане на училище и повишаване на ползите от завършване на следващата образователна степен и придобиване на нови умения.
Активно приобщаване, включително с оглед на насърчаване на равните възможности и активното участие, и по-добрата пригодност за заетост	Увеличаване на броя на образователните институции, осигурили подкрепяща среда за включващо образование	ранна интеграция в образователната система повишаване на квалификацията на кадрите за работа в мултикултурна среда създаване на подходящ социално-психологически климат в обществото <i>С интервенциите по тази СЦ се очаква да бъде намален броят на обособените по етнически признак детски градини и училища, да бъде увеличен броят на интегрираните ученици, за които българският език не е майчин и в същото време да им бъде осигурена среда ориентирана към съхраняване на културната им идентичност.</i>
Социално-икономическо интегриране на маргинализираните общности, като например ромите	Повишаване броя на успешно интегрираните чрез образователната система деца и ученици от маргинализираните общности, включително ромите	

Както се вижда в Таблица. 7, ученето не присъства като отделен инвестиционен приоритет и на това ниво може само да се предполага, че присъства при много широко тълкуване на

³³³ Всички текстове в курсив в табл. 7 са цитати, преведени от българския текст на ОП НОИР.

висококачествено предучилищно образование. Първата специфична цел дава увереност, че подобно предположение е вярно, но тя също позиционира ученето като подцел в рамките на приоритет, доминиран от обхвата.

BG05M2OP001-3.005 (2019-2021)

Проектът „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“³³⁴ (BG05M2OP001-3.005) е фокусиран конкретно върху предучилищното образование, насърчава целите на политиките за учене, носи потенциала да допринесе към резултатите от ранното учене на значителен дял деца в предучилищна възраст, изрично признава значението на образователното приобщаване и е първият предучилищен проект, който е насочен широко към предучилищната система. Обхватът на проекта показва силен фокус на системно ниво. Проектът трябва да обхване: а) 50 000 деца от маргинализирани общности, включително роми, които да участват в дейности за активно приобщаване в системата на предучилищното образование; б) 1 500 ДГ, които да осигурят среда за активно приобщаване в системата на предучилищното образование (включително за ранна превенция на обучителни затруднения); в) 40 000 деца от етническите малцинства (включително роми), приобщени в системата на предучилищното образование. Проектът обхваща всички приоритети на ОП НОИР, които имат отношение към предучилищното образование. Целта му е едновременно да подобри постиженията на децата в овладяването на ключови компетентности (в този случай – изграждащата основа на грамотността), активно приобщаване и интегриране на уязвими общности, със специален фокус върху ромите.

Основна цел на този ПСН е принос за подобряване на владеенето на български език от децата от уязвимите групи. Като индикатор за постигнат резултат е посочен „относителен дял на децата от уязвимите групи с напредък по български език от участието им в операцията – 85%“. Съответно една от ключовите дейности е предоставяне на допълнително обучение по български език за децата от уязвими групи. Работата в малки групи и индивидуалният подход към всяко дете би трябвало да допринесе за това. Владеенето на български език е отбелязано като необходим компонент за постигане на целите по всичките три приоритета. Проектът има за цел:

- на ниво дете: да запълни празнотите в броя на записаните деца в предучилищни институции чрез увеличаване на обхвата на деца от маргинализирани групи в предучилищното образование. В рамките на дейността, насочена към „подкрепа на деца от уязвими групи, включително обезпечаване на средствата за такси на детски градини с повишена концентрация на деца от уязвими групи, осигуряване на допълнителен педагогически и непедagogически персонал, осигуряване на учебни материали, пособия, помагала“, могат да се проследят следните позовавания на различни потребности и приоритети в политиките, без изброяването да е пълно: *икономически достъпно образование, подкрепяща среда за включващо образование, повишаване на квалификацията на кадрите за работа в мултикултурна среда.*
- на ниво дете: да предостави подкрепа по български език на децата с различен майчин език. Съгласно последния наличен доклад, „11 378 деца, които не говорят (добре) български, са включени в допълнително обучение по български“. Този дял възлиза на 22,75% от общо 50 000 деца, за чието активно приобщаване допринася ПСН и с оглед на продължителността на проекта, целта би трябвало да може да се постигне.
- на системно ниво: планираното подобряване на капацитета на учителите да правят скрининг тест на обучителните затруднения има високо потенциално въздействие върху

³³⁴ Продължителност: 16. 05. 2019 – 16. 11. 2021.[.] Бюджет: BGN 82 500 000' Източник: <https://www.opnoir.bg/?go=projects&p=detail&projectsId=67&lang=en>

системата на предучилищното образование. Събраният до момента на настоящия анализ отчетен резултат от третата дейност е „**1 630 учители от цялата страна участваха в обучение за провеждане на скрининг тестове**“. Това отговаря на **8,2%** от преподавателския персонал в детските градини³³⁵. Заедно с разработените преди това инструменти, апробирани дейности и обучени предучилищни учители и други педагози,³³⁶ този ПСН позволява на системата на предучилищно образование да достигне до момента, в който на всяка детска градина се падат средно по двама предучилищни учители, които следва да са способни да провеждат скрининг на децата за рискове от обучителни затруднения. Това представлява принос към промяна на системно ниво.

- на ниво заинтересовани страни: в дейностите е планирана подкрепа за родителите на деца от уязвими групи и изграждане на положителни обществени нагласи към предучилищното образование.

Очаква се проектът да въведе базов стандарт за измерване на резултатите от ранното учене / училищната готовност в предучилищното образование (чрез нивото на владеене на български език) както заради въздействието си на ниво система, така и заради заложените цели за готовност за училище. И докато докладът за напредъка е фокусиран върху това да покаже интензитета на обхващането и участието в дейностите, то за предучилищната система, на която ѝ липсва конкретен и унифициран инструмент за мониторинг на готовността за училище, би могло да се постигне въздействие чрез въвеждане на систематичен подход за наблюдение/оценка на езиковото ниво на обхванатите деца. Тъй като повечето дейности са подкрепени от индикатори за участието (брой персонал, брой деца и др.), специфичната цел за владеене на езика е подходящ и силен отговор на предизвикателствата и потребностите както на предучилищната система, така и на бенефициентите. МОН би трябвало да насърчи и засили този подход, насочен към цели на политиките, фокусирани върху ученето.

BG05M2OP001-3.003 (2015-2018) и BG05M2OP001-3.018-0001 (2020/21-2022)

Дейностите по „*Осигуряване на условия и ресурси за изграждане и развитие на подкрепяща среда в детските градини и училищата за осъществяване на включващо обучение - фаза 1*“³³⁷ са смесени, с насоченост към предучилищните и училищните образователни институции. Макар само 34 ДГ (от общо 2002 през учебната 2015/2016) да са били в обсега на този проект, той апробира специфичен инструмент за скрининг и обучава педагогически екипи да прилагат модел разработен в рамките на ПСН Приобщаващо образование (BG051PO001-4.1.07, 2012-2014), по ОП НОИР, като придава устойчивост на създадените инструменти, продължава работата с вече участвалите предучилищните институции и включва няколко нови. Провеждането на скрининг за обучителни затруднения и предучилищна възраст продължава в рамките на ПСН „*Активно приобщаване в системата на предучилищното образование*“ (виж по-горе, абзаците за BG05M2OP001-3.005). Съчетаването на този тип апробиращи интервенции с продължаваща подкрепа за педагогическите специалисти (наставничество, мониторинг, партньорски прегледи) трябва да се

³³⁵ Отново за учебната 2018-2019 година съгласно НСИ (2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ. НСИ: София.

³³⁶ Според информация предоставена от МОН (писмена обратна връзка, февруари, 2021) в рамките на ПСН „Включващо образование“, по ОП РЧР и на ПСН „Подкрепа за равен достъп и личностно развитие“, по ОП НОИР, общо 298 психолози и 112 логопеди са били обучени да провеждат скрининг на деца от 36 до 42 месеца. През 2016/2017 в рамките на инициативата на УНИЦЕФ „Заедно от ДГ“ скринингово тестване е било включено като дейност и проведено в 35 ДГ. След влизането в сила на ЗПУО (2016) и с финансиране осигурено от МОН, повече от 1500 учители в детски градини са били обучени да провеждат скрининг.

³³⁷ Официалното име на проекта е „Подкрепа за равен достъп и личностно развитие“, докато „Осигуряване на условия и ресурси за изграждане и развитие на подкрепяща среда в детските градини и училищата за осъществяване на включващо обучение - фаза 1“ е официалното име на процедурата по ОП НОИР.

превърне в норма и МОН ще има несъмнена полза от дълбочинен анализ на въздействието и възпроизводимостта и следва да основе своите следващи интервенции отчитайки ефектите върху: i) децата, ii) педагозите, iii) капацитета на образователните институции да прилагат, насърчават и укрепват приобщаващи практики въз основа на обосновани подходи, фокусирани върху детето. Предстоящата Програма Образование следва да обезпечи свързаност и разпространение на практики сред по-широките многосекторни ОГРДВ и следващите етапи предоставят добра възможност на този подход да бъде изпробван. Въз основа на необходимостта от адаптиране и подобряване на първоначалното обучение на учителите с фокус върху подходи за скрининг на ниво дете, както и съответните инструменти и компетентности, на следващите етапи би могло да се въведе такава пилотна интеграция, съчетана със специфични практики на ниво класна стая и наблюдение на образователния процес.

През месец март 2021г. нови системен проект *BG05M2OP001-3.018-0001 Подкрепа на приобщаващо образование бе старторан. Проектът надгражда подхода на BG05M2OP001-3.003*, отново адресира преучилищно и училищно образование и се фокусира не само върху специални образователни потребности, но с към деца с хронични проблеми. Намерението е да се надхвърлят институциите от проект *BG05M2OP001-3.003* и *220 детски градини да бъдат включени*.³³⁸

BG05M2OP001-2.010 (2018/2019-2020/2021)

Проектът **„Квалификация за професионално развитие на педагогическите специалисти“**³³⁹ (BG05M2OP001-2.010) не е специално насочен към подобряване на предучилищното образование на ниво планиране и целеполагане, а на ниво изпълнение информацията, фокусирана върху предучилищното образование е ограничена. Този ПСН има принос към всички посочени приоритети в ОП НОИР, свързани с предучилищното образование – по-квалифицираните учители допринасят за по-добро качество на образованието и за по-ефективно приобщаване и интегриране на уязвимите деца и ученици. Проектът е насочен към подобряване на квалификацията на педагогическите специалисти в страната чрез обучения. Нито на ниво планиране, нито на ниво отчетност има яснота какъв би могъл да е процентът на учителите от предучилищното образование, взели участие в дейностите. Трудно е да се прогнозира и оцени потенциалното въздействие на проекта върху системата на предучилищното образование (съответно върху системата на училищното образование). Обучителните компоненти се различават помежду си по отношение на обхвата на обученията и съответно - връчените сертификати. Първата обучителна дейност води до *„присъждане на от 1 до 3 квалификационни кредита“*, докато втората дейност *„подкрепя педагогическите специалисти за участие в процедури за придобиване на професионално-квалификационни степени [ПКС], включително провеждане на подготвителни курсове за придобиване на пета и четвърта професионално-квалификационна степен“*.

И все пак този проект е първият всеобхватен опит на ниво система да се предостави специфично обучение на образователните професионалисти. Съгласно докладите за напредъка, *„5 347 педагогически специалисти на възраст до 34 г. участваха в програми за повишаване на квалификациите; 24 563 педагогически специалисти на възраст между 35 и 54 години участваха в програми за повишаване на квалификациите; 4 895 педагогически специалисти участваха в обучения за прилагане на съвременни методи за оценяване“*. Първите две групи (до 34 г. и между 34-54 г.) отговарят на 38% от общия брой български учители в системата на

338 Ibid.

339 'Продължителност: 4. 10. 2018 – 4. 10. 2021[.] Бюджет: BGN 19 911 123,00[. ...] Проектните дейности се осъществяват в рамките на три учебни години: от 2018/2019 до 2020/2021.' Източник: <https://opnoir.bg/?go=projects&p=detail&projectsId=60&lang=en>

предучилищното и училищното образование през учебната 2018-2019 година³⁴⁰. Програмата позволява достъп до различни обучения от образователните специалисти, улеснен чрез специална информационна система, в която се сравняват услугите и търсенето. Макар това да е положителна стъпка на системно ниво за осигуряване на информационните потоци, МОН трябва да фокусира усилията си върху съгласуване на инструментите за планиране на ППР/квалификации с наблюдението и докладването на квалификациите. Това не само дава отражение върху дизайна и координацията на информационните системи, но изисква внимателен анализ и управление на резултатите от квалификациите за конкретни групи учители/професионалисти, както и опити да се изпробва ефекта от измерването на ниво класна стая и учене.

Планираните инвестиции в разширяването на организацията и управлението на продължаващото професионално развитие би трябвало да позволят подобрене в събирането на данни и анализа на потребностите от квалификация, заявени от преподавателите в предучилищното образование. Инвестицията трябва да доведе до разработване на *„информационна система на педагогическите специалисти с основни функционалности за регистрация на нуждите от обучение; избор на теми за обучение на педагогическите специалисти; форми за планиране на обучения; избор на обучения и обучителни програми; възможности за on-line обучение и тестове; изготвяне на справки и други“*. В оптималния случай успешното изпълнение на тази дейност не само ще цифровизира информацията за квалификациите на педагогическия персонал в страната, но също така ще позволи по-добро управление на предлагането на квалификационни обучения в отговор на потребностите и желанията, заявени от самите учители. Изпълнението на проекта и плановете на МОН в рамките на системата ще бъдат подкрепени с информация от *„оценката на качеството на извършените квалификационни дейности по операцията“*. Пряката цел е да се направи оценка на основните дейности по проекта. При оптимално развитие тази дейност би могла да постигне всеобхватна моментна снимка на квалификационното ниво на една представителна част от българските учители – включително тези в предучилищното образование. Оценката е отложена заради кризата от COVID-19 и е планирана за 2021 г.

Препоръки: фокусираният върху пропуските в ученето вътрешносекторен подход на ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ трябва да продължи и да се разшири. Макар че формално погледнато и други интервенции като например НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“ или НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“ биха могли да имат системен обхват, ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ е единственият с потенциал да донесе незабавни промени в системата. Освен това е политематичен и така създава потенциална синергия в локациите на интервенцията. Трябва да се разгледа също така потенциалът му да внесе иновативни нагласи по отношение на управлението на системата.

Има ясна необходимост от подобряване на дизайна и отчетността. Залагането и отчитането на показателите за дейностите би могло да даде представа за обхвата по отношение на системата, но това, което наистина е нужно, са показатели, които генерират данни за промяната, настъпила в резултат на съответната интервенция – тоест показатели за въздействие. Един положителен знак, че тази необходимост вероятно е разбрана и оценена, се появява в ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“. Като специфичен *индикатор за резултат* там е заложен „относителен дял на децата от уязвимите групи с напредък [в резултат

³⁴⁰ Съгласно данните на НСИ, през тази учебна година общият брой на учителите е 78 841: от тях 19 799 в детски градини, 20 668 в началния етап на образованието, 17 417 в прогимназиалния етап, 11 209 в общообразователните средни училища и 9 748 в професионалното образование. Източник: НСИ (2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ. НСИ: София.

на] участието им в операцията“. Измерването на въздействието на дадена интервенция би трябвало да позволи да се извлекат важните поуки от нея и да се помогне на системата да направи саморефлексия за изпълнението.

Достъпност на националните програми и проектите на системно ниво

Достъпността на дадена програмна интервенция от участниците, които отговарят за изпълнението ѝ, е необходимо условие за ефективността³⁴¹ на интервенцията. Всеобхватната оценка на достъпността трябва да е основана на анализ на събраните данни чрез качествени³⁴² и количествени методи. Въпреки че настоящият анализ има своите ограничения, произтичащи от недостиг на предоставени всеобхватни данни, той все пак дава представа за достъпността на програмните интервенции след 2016 г. въз основа на наличната информация към момента на съставянето му. В него се прави преглед на докладите от ПСН и НПРО, които имат отношение към предучилищното образование, а за „изследователски въпрос“ служи следното: „Склонен ли ще е един директор на ДГ да кандидатства по дадена НПРО или ПСН по ОП НОИР въз основа на достъпността им?“

НПРО, по които се отпуска финансиране за предучилищните институции или за професионалистите в периода 2016 – 2020 г., не могат да се определят като особено достъпни за детските градини. Анализът, който взема предвид аспекти като например колко отворени са НПРО за детските градини, конкурентността, условията и изискванията, привлекателността и интензивните усилия, които са необходими за кандидатстване, води до заключението, че има място за подобрене на достъпността на НПРО. За да се установи нивото на достъпност на НПРО, които са свързани с предучилищното образование, се направи преглед с помощта на един създаден за целта инструмент. С него първо се изследва кои НПРО са изобщо отворени за ДГ (кой може да кандидатства), а после се разглежда конкурентността им (колко общо проекта могат да се финансират), спецификата им, изискванията за принос (съфинансиране), изискванията за сътрудничество или други условия, пораждащи ситуация на зависимост (напр. ако е необходимо външно разрешително), ефективността (максимален размер на безвъзмездната помощ спрямо усилията за кандидатстване) и (финансова) привлекателност (каква би могла да е максималната стойност на проект).

От всички 12 НПРО на практика има само пет, по които даден директор на ДГ може да вземе решение по своя преценка да кандидатства за финансиране. Анализът показва, че от всички 12 програми, три не са отворени за ДГ, а една е отворена само през 2020 г. От общо 9 НПРО, отворени за кандидатури от ДГ, една (НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“) е обявена (повторно) без описание на процедурата за кандидатстване, а две (НП „Оптимизация на училищната мрежа“ и НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“) са с доста технически характер, чиято цел е да предоставят компенсации, регулирани така или иначе в трудовото законодателство, като втората наследява първата през 2018 г. Друга програма (НП „Без свободен час“) също има за цел да осигури възнаграждения, изплащани в съответствие с нормативната рамка, и кандидатстването по нея е по-скоро административна необходимост, отколкото въпрос на управленско решение. Така остават 5 програми, по които всеки директор на ДГ в страната може евентуално да реши да кандидатства, а именно: НП „Успяваме заедно“, НП „Развитие на системата на предучилищното образование“, НП „Заедно за

³⁴¹ Ефективността на НП като инструмент за изпълнение на политиките зависи не само от достъпността на инструмента, но и от други фактори като например дали отговаря на основните предизвикателства, с които се сблъскват институциите от предучилищното образование, от средата, в която функционират тези институции, вътрешния капацитет и т.н. Достъпността далеч не е единственото условие, но е такова, без което не може.

³⁴² Например дискусии във фокус групи, интервюта с ключови респонденти и т.н.

всяко дете“, НП „Заедно в грижата за ученика“ и НП „Осигуряване на модерна образователна среда“. Последната е отворена за детски градини само през 2020 г.

Подходът на финансиране по НПРО, който използва процедури за конкурентен подбор при детските градини за достъп до малки бюджети, трябва да се преразгледа. МОН би могло да въведе групови грантови схеми за предучилищните институции с обединени в тях приоритети на политиките въз основа на специфичните потребности на тези институции, или конкурентни групови грантови схеми за иновативни практики. Финансирането, което дадена ДГ може да получи при одобряване на проектното ѝ предложение по някоя от тези пет НП, е ограничено. Отпуснатите суми на одобрените проекти са между 860 лв. и 3 500 лв., като втората сума е по-малка от три заплати на директор (2020 г.). Повечето суми, които могат да се отпуснат максимално, са по-близо до 3 500 лв., отколкото до 860 лв., като така средната стойност възлиза на 2 360,5 лв.³⁴³ – по-малко от две месечни заплати на директор.

Необходимо е да се преосмисли за административната тежест, свързана с НПРО. Само една от процедурите за кандидатстване по петте изброени НПРО би могла да се опише като наистина лесна, останалите четири изискват по-скоро висок интензитет на усилията. Като се има предвид и размера на отпуснатата безвъзмездна помощ, със сигурност може да се очаква, че даден директор на ДГ първо ще се запита в ролята си на ръководител дали кандидатстването по НПРО е най-ефективният начин да се използва наличното време и ресурси.

Конкурентността – или по-скоро теоретичният шанс за успех при кандидатстване – се увеличава чувствително в рамките на периода. Ако всичките пет програми се обявят в една и съща година и всяка кандидатура по изброените пет проекта е заложила максималната стойност, то тогава броят на одобрените предложения би бил 997. Въз основа на максимално приемливите суми на една кандидатура и отпуснатите суми, би могло да се одобрят между 60 и 385 проекта на една НПРО (средно: 199) или между 20 и 285 на един модул (средно: 125). По този начин теоретично 1 000 ДГ биха имали възможност да получат финансиране по НПРО, а ако за удобство закръглим броя на ДГ на 2 000, тогава всяка ДГ би имала 50% шанс³⁴⁴ за успех при кандидатстване. В действителност през 2017 г. отворена за кандидатстване е само една програма (НП „Развитие на системата на предучилищното образование“ е в изпълнение), през 2018 г. – 3 НПРО (НП „Развитие на системата на предучилищното образование“, НП „Осигуряване на модерна образователна среда“, НП „Заедно за всяко дете“), а през 2019 г. и 2020 г. – по 4 НПРО (НП „Успяваме заедно“, НП „Заедно в грижата за ученика“, НП „Заедно за всяко дете“, НП „Осигуряване на модерна образователна среда“).

Модулите на петте НПРО се характеризират с относително висока степен на специфика. От всички осем подходящи модули по петте програми само един може да се определи като по-скоро общ, отколкото специфичен; всички останали са или специфични, или много специфични. Спецификата може да е свързана с целевите групи (например деца и техните семейства с различен от българския майчин език; деца за пръв път в ДГ и т.н.), с модела на изпълнение (например в рамките на един модул да се реализират две дефинирани дейности) и т.н. От една страна, това високо ниво на специфика насочва процеса на кандидатстване и вероятно помага за по-ефективно разработване на проектното предложение. От друга страна обаче ограничава възможностите кандидатите да засегнат въпроси, които са важни за тях; освен това, ако дадена интервенция за политики има за цел да насърчи иновациите в определен сектор, то въвеждането на много специфични изисквания относно реализирането на иновациите противоречи на логиката.

Три от общо пет програми поставят сериозни допълнителни условия, които потенциално намаляват достъпността на НПРО. Една от програмите изисква 20% съфинансиране, а по други

³⁴³ Изчислението е основано на максималните суми, отпуснати в рамките на осемте модула, отворени за ДГ, по петте изброени НП.

³⁴⁴ Вж. фиг. Фиг. 14: 2 002 през учебната 2015-2016 година, 1 834 през учебната 18-19 година.

две е необходим външен принос или сътрудничество. Насърчаването на ДГ и педагозите в предучилищните институции като цяло да изградят сътрудничество е нещо необходимо и носи много потенциална добавена стойност, но задаването на такова задължително условие за достъп до инструмента за интервенция може да се превърне само по себе си в сериозна пречка за реализацията на инструмента. Осигуряването на външна подкрепа – още повече предварително на етап кандидатстване – би могло да се разглежда като пречка или за кандидатстването, или за изпълнението.

Достъпността на съответните ПСН в рамките на ОП НОИР не е предизвикателство за институциите в системата на предучилищното образование и за професионалистите. В сравнение с НПРО, достъпът до трите ПСН следва да се характеризира по-скоро като формалност. Достъпът варира от предварителен административен подбор до приоритизиране на инициативата на професионалистите, до почти универсален достъп в резултат на усилие за постигане на истински систематичен обхват.

Достъпът до приключилия проект „Осигуряване на условия и ресурси за изграждане и развитие на подкрепяща среда в детските градини и училищата за осъществяване на включващо обучение - фаза 1“ (BG05M2OP001-3.003) е предефиниран. Въпросът дали да се кандидатства не е управленско решение на директора на ДГ; както се посочва в техническия отчет, 34-те участвали ДГ са „подбрани“. Подборът им е основан на общо 25 ДГ, участвали в предходния проект „Приобщаващо образование“; добавени са още девет ДГ към участвалите в BG05M2OP001-3.003.

Достъпът до единствения изцяло посветен на предучилищното образование ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ (BG05M2OP001-3.005) е разширен във възможно най-голяма степен. Наличието на индикатор за изпълнение „участие на 1 500 ДГ (от общо 1 834)³⁴⁵ говори за съзнателно усилие да се достигне до поне 80% от ДГ в страната. Формулярът за кандидатстване е съвсем опростен, а очевидно процедурата за кандидатстване е била децентрализирана чрез РУО, както се вижда на сайтовете им. Съгласно неофициалната обратна връзка на директори на ДГ, процесът на кандидатстване е бил доста лесен.

Другият текущ ПСН „Квалификация на педагогическите специалисти“ (BG05M2OP001-2.010) също се стреми да направи достъпа пълноценен. Фокусът и обосновката на ПСН подсказва, че самите педагози трябва да са проактивни в търсенето на възможности за подобряване на квалификациите си и следователно на всички тях трябва да се даде такава възможност. Индикаторите за изпълнение на двете дейности, фокусирани върху квалификациите, са съответно 43 810 учители (по дейност 1) и 48 015 (по дейност 2), което сумарно надвишава с една шеста общия брой на учителите в България (78 841)³⁴⁶ през учебната 2018-2019 година. Освен това в рамките на първата дейност, ДГ (а също училища и РУО) могат да поръчват обучителни курсове за персонала си, което позволява гъвкавост по отношение на реализацията им. Бъдещи стъпки: Стратегия 2030 и програмиране в образованието 2021 – 2027.

За да насърчи приноса на предучилищното образование към възможностите за развитие на децата и на страната, МОН трябва да намери баланса между отговорите на проблемите с текуща неотложност и наистина визионерските цели по отношение на предучилищното образование. Има няколко ключови области и тенденции за интервенции, свързани както с

³⁴⁵ Интересна подробност е, че на сайта на МОН (<https://www.mon.bg/bg/100788>) този индикатор е представена като „минимум 1 500 от всички 1 894“ ДГ. За дата на публикацията е посочена 23.01.2020 г. Според НСИ през учебната 2016-2017 година е имало 1 894 ДГ, а през 2017-2018 и 2018-2019 броят им е 1 834. Вж. НСИ (2019, 2018, 2017 г.)

³⁴⁶ НСИ (2019) ОБРАЗОВАНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ. НСИ: София

неотложните потребности на системата, така и с далновидните посоки, които МОН се очаква да разгледа: спада в ученето и резултатите от ранното учене, приобщаването на ромите и другите специфични уязвими групи, цифровия дневен ред, натиска поизтичащ от застаряващата трудова сила, намаляващия брой учениците, непрекъснатото насърчаване на участието на родителите, ефекта от промените в климата за образованието и зеления дневен ред, глобалните тенденции и последствия като например пандемии, емиграция и натиск върху икономиката и пазара на труда. В краткосрочен план е необходимо да се разгледат и последствията от кризата, свързана с Covid-19. Въз основа на анализа на набора от политики за приключващия период, отчитайки значението на Стратегията за образование 2021-2030 г.³⁴⁷ и Програма „Образование“ (ПО) 2021-2027 г., и разпознавайки необходимостта от баланс между отговора на текущите предизвикателства и действията по визионерски начин, са идентифицирани няколко ключови области за образованието в България като компоненти на критичния стратегически набор за 2021-2027 г. Промените в климата / *зеленият и цифровият дневен ред* споделят общи характеристики на напредничави и външно породени стимули за силно развитие, които обаче отразяват и опасността от възможно изоставане. Спадът в ученето, допълнително провокиран от COVID-19, *резултатите от ранното учене и ефективното приобщаване на ромските деца в предучилищното образование* са предизвикателства, които са наследство от миналото и се споделят по случайност само с няколко ДЧ на ЕС и са въпроси, с които българската образователна система трябва да се справи преди края на предстоящия програмен период, за да може да запази шанса си да обърне тенденцията на изоставане в рамките на ЕС. Разрушителният феномен Covid-19, който е външен за сферата на образованието, има дългосрочен и огромен потенциал да навреди на изгледите за образователно развитие на всеки в образованието, включително в предучилищното. Усилията за насърчаване на участието на родителите в образователния процес са видими и окуражаващи на ниво дизайн и индикатори, но как ще бъдат пренесени в изпълнението и какви ще са резултатите и извлечените поуки си остава текущ въпрос, който все още трябва да се реши по последователен начин. Други ключови области на интервенции, които заслужават внимание, включват подхода на *стимулиране на креативността, иновации, предприемачество в образованието, управление на работната сила в предучилищното образование, синергията между ОГРДВ и УЦЖ*, както и необходимостта от *ефективен, последователен и устойчив мониторинг и оценка конкретно за предучилищното образование*. Припокриването на изброените предизвикателства се отнася до потенциала им взаимно да засилват въздействието си и макар да се разглеждат поотделно, се взима под внимание взаимосвързания им ефект.

Както проектът на Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021 – 2030), така и проектът на ПО, са стъпка назад в очаквания ангажимент да се намалят разликите в достъпа до образованието – изключително важна стъпка, която се очаква от българската образователна политика. Въпреки постоянното внимание към ромското приобщаване, няма ясно заложена цел на ниво предучилищно образование, която отговаря на необходимостта от запълване на празнината по отношение на ромското участие и приобщаване в образованието. Целта на България трябва да е окончателно решаване на въпросите, свързани с обхващането на ромските деца в предучилищното образование в предстоящия период. Приобщаването на ромите в образователната система, също и на предучилищно ниво, е централен въпрос в стратегиите и мерките за обхващане през изтичащия период, и запазва приоритетното си място в предстоящия период. Стратегия „Образование“ за периода 2021-2030 г. и ПО 2021-2027 г. не предлагат специфика на обхвата на предвижданата промяна в предстоящия период по отношение на приобщаването на ромските деца в предучилищното образование. В приоритет 1 на ПО изрично се споменават ромите на ниво индикатори (IC V и особено IC VIII), но без яснота за предвидената промяна в предучилищното образование. Макар че Стратегия „Образование“ 2021-2030 г. съдържа редица непреки препратки към целите и мерките с принос за приобщаването на ромските деца в

³⁴⁷ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030)

предучилищното образование, в този документ също не се предвижда изрична цел за обхващане в предучилищното образование специално на ромските деца. Всяко допълнително забавяне на решаването на предизвикателството с обхващането на ромските деца в предучилищното образование увеличава риска от запазване и дори разширяване на празнините в образователните резултати на България в сравнение с преобладаващото мнозинство ДЧ на ЕС.

Въпреки че се очаква влошаване на спада в ученето поради съчетанието от прекъсвания на традиционния образователен процес, дължащи се на COVID-19, и съответните системни предизвикателства, свързани с преподаването и ученето, все пак гарантирането на измерими и специфични резултати от ранното учене за всяко едно дете в предучилищното образование, което е посочено като основно предизвикателство за предучилищното образование в изтичащия период, не е разгледано като изричен приоритет за предстоящия период. В Стратегия „Образование“ 2021-2030 г. конкретно се споменават групи мерки/дейности с потенциал да допринесат за подобряването на резултатите от ученето в ранна детска възраст и здравословното детско развитие като например: „разработване и прилагане на показатели за проследяване на качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст“ и „разработване и прилагане на Национална рамка за качествено образование и грижи в ранна детска възраст“³⁴⁸. Тези и други мерки, които могат да се тълкуват като принос за гарантирането на *по-добри резултати от ранното учене в цялата система* са включени в приоритетна област 3 „Ефективно включване и трайно приобщаване“ и не са обвързани с цел, засягаща подобряване на резултатите от ученето и възможностите за развитие на *всички деца в предучилищна възраст*. Този подход е отражение на усвоеното интегриране на групи мерки/дейности, насочени към *специфични уязвими групи деца*, при което мерките с принос за подобените резултати от ученето се разглеждат само в контекста на оста *достъп-приобщаване-равнопоставеност*. В приоритет 2 „Модернизация и качество на образованието“ в ПО 2021-2027 г. също не се споменава гарантирането на образователните резултати *за всички деца в предучилищна възраст*. Мерките в рамките на „планираните операции от стратегическо значение“, озаглавени „Обща и допълнителна подкрепа за личностно развитие в предучилищното образование“ имат потенциала да подобрят резултатите от ученето в ранна детска възраст навсякъде³⁴⁹. Но тези компоненти се разглеждат само в контекста на достъпа и равнопоставеността, и са предвидени в приоритет 1 – „Приобщаващо образование и образователна интеграция“³⁵⁰. Както показва анализът на ситуацията на ОГРДВ и особено разделът „Резултати от Резултати от ОГРДВ: детско развитие и готовност за училище“ (вж. по-горе), до момента няма универсална и съгласувана система на измерване на въздействието на предучилищните инвестиции в резултатите от ученето в ранна детска възраст и възможностите за развитие на децата в България. Инвестициите в предучилищното образование се обосновават с измервания и изследвания, провеждани години след излизането на децата от детска градина и при отсъствие на последователно и систематично измерване на изхода на това образователно ниво. Българската система на предучилищно образование трябва да направи преход от подход, съсредоточен върху достъпа до приоритизиране въз основа на премахване на образователната бедност, към гарантиране на нормативно заложените цели на ученето за всяко дете в предучилищна възраст. Следователно приоритетната ос *достъп-приобщаване-равнопоставеност* трябва да се разшири в посока включване и на компонента „гарантиране на

³⁴⁸ В документа не се казва конкретно как тези две мерки са свързани помежду си и защо първата не е интегрирана във втората.

³⁴⁹ Примерите включват: „повишаване на капацитета, квалификацията и уменията на педагогическите и непедагогически специалисти, включително за формиране и провеждане на политики за увеличаване обхвата в предучилищното образование и повишаване на качеството на предучилищното образование“, „обща и допълнителна подкрепа за личностно развитие в детските градини и в групите за предучилищно образование в училище“, „засилен мониторинг за напредъка на учебния процес в детските градини и в групите за предучилищно образование в училище“. Всички изброени примери са квалифицирани в текста на ПО като такива за приложение в по-ограничен контекст – обслужващи предимно уязвими групи и тясно насочени към достъпа, приобщаването и равнопоставеността.

³⁵⁰ За по-подробен анализ на приоритет 1 и приоритет 2 на ПО в контекста на предучилищното образование: вж. по-долу.

результатите от ученето в ранна детска възраст за *всяко дете*“. Тези резултати трябва да се регистрират, анализират и когато е необходимо – по тях да се действа, а това се отнася до всички деца, не само до тези, които биха се разглеждали като уязвими. Ако не се заеме с това предизвикателство в предстоящия програмен период, България рискува образователните резултати на по-горните образователни нива дългосрочно да изостанат от тези на другите ДЧ на ЕС.

Както Стратегията 2030 г., така и ПО 2021-2027 г., рутинно обръщат внимание на промените в климата и на зеления дневен ред, посочен от ЕС за водещ. По-конкретно това важи за специфичните планове за финансиране в предучилищното образование до момента и представлява риск от загуба на възможности за засилване и интензивно насърчаване на културата, компетентностите и реакцията на обществеността, които се очакват през програмния период. Най-амбициозният план за трансформация, обявен досега – Европейският зелен пакт – засяга сектора на образованието поне в две отношения. Постигането на трите цели: „i) до 2050 г. да няма нетни емисии на парникови газове; ii) икономическият растеж да не зависи от използването на ресурси; [и] iii) никое лице или регион да не са пренебрегнати“³⁵¹ налага активно включване на образователния сектор, в това число предучилищното ниво, по отношение както на ползите, така и на приноса. Ползите за предучилищните институции са насочените ресурси за адаптиране на помещенията и подобряване на енергийната им ефективност и екологосъобразността им. Приносът им следва да се изразява в отглеждане, социализиране и обучение на децата по начин, който допринася за целите на Зеления пакт. На този фон препратките както в проекта на Стратегията за образование 2021-2030 г.³⁵², така и в проекта на ПО 2021-2027 г. са бегли. Конкретна препратка към повишаване на екологичната осведоменост, която би могла с известна увереност да се припише *също така* на предучилищното образование, е „изграждане на екологична култура и навици за разделно събиране на отпадъци“³⁵³. Въпреки че стратегията разглежда приоритизирането на „политики ..., включително във връзка с прехода към зелена икономика“³⁵⁴ като една от силните страни на българското образование и една от признатите възможности за развитие, това не е пренесено в специфични мерки за предучилищното образование³⁵⁵. В ПО 2021-2027 г. се споменава само един проект по линия на механизма за възстановяване и устойчивост Next Generation EU за периода 2021-2024 г., който подкрепя „устойчиво управление на ресурсите в детските градини и училищата, енергийна ефективност, рециклиране и намаляване на отпадъците“³⁵⁶. Не се обръща конкретно внимание на ролята на предучилищните институции във възпитанието и обучението на децата, които трябва да реализират целта на ЕС за „икономически растеж, който не зависи от използването на ресурси“. Множество мерки, предвидени и в двата документа, включително такива с групирани инвестиции в предучилищното и училищното образование, позволяват контекстуализация на зеления дневен ред в обхвата им, но тези възможности остават неизползвани.³⁵⁷

Кризата с COVID-19 поставя системата под огромен стрес заради критичния етап след законодателните промени и реформи в образованието, и наследството на ниска ефективност на процеса на преподаване и учене, която води до спад в ученето и

³⁵¹ ЕК (2020 г.) „Европейски зелен пакт: стремеж да бъдем първия неутрален по отношение на климата континент“. Източник:

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

³⁵² Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.)

³⁵³ Пак там.

³⁵⁴ Пак там.

³⁵⁵ Допълнителни препратки в стратегията към връзката между образованието и зелената икономика се срещат само в раздела за ПОО, а зелените класни стаи се споменават само във връзка с училищата.

³⁵⁶ Проект на ПО 2021-2027 г.

³⁵⁷ Например и двата документа обръщат значително внимание на подпомагането на професионалното развитие на учителите, но никъде не се споменава синергия между обучението на учителите и зеления дневен ред.

нестабилност на обезпечаването на услугите. И все пак през миналата календарна година беше налице уникална възможност за: (i) бързо въвеждане и реакция на процесите, които биха отнели много по-дълъг период при нормални епидемиологични обстоятелства; (ii) обучение на системата да реагира при непланирани събития, които нарушават нормалните процеси в нея. Освен интензивното преминаване към дигитален процес на обучение и образование, в контекста на ефекта от промените в климата, който се очаква да е значителен за България (въз основа на анализа на симулация на промените в климата) и липсата на специфична стратегия за адаптация в образованието, кризата с COVID-19 би могла да се приеме като период на комплексна подготовка на системата да разработи, оцени и изпробва мерки за бърза реакция. В допълнение към основните реакции, които разработва системата (достъп до цифрови устройства, свързаност, цифрово съдържание, компетентности за цифрово преподаване и учене, аспекти на общественото здраве), стратегическото планиране и програмиране трябва да гарантират фокуса върху потребностите, свързани с промените в климата и готовността на системата.

В проектите на Стратегията за образованието 2021-2030 г. и на ПО има множество препратки към целите и стъпките на цифровата политика, но по отношение на предучилищното образование нито един от двата документа не предлага последователна визия за приноса на цифровизацията към гарантирането на образователните резултати и здравословното развитие на децата в предучилищна възраст. България като цяло инвестира в цифровото оборудване на институциите от предучилищното образование през последните десет години, но не формулира основна концепция и не измерва постигане на цели. Препратките към цифровизацията във връзка с предучилищното образование и в двата документа са разпръснати и присъстват най-вече в областите на интервенции, в които предучилищното и училищното образование са групирани заедно, като например обучението на учители и „изграждане/модернизиране на системи за сигурност и контрол на достъпа в детските градини и училищата”³⁵⁸. Не се споменава конкретно използването на цифровизацията в образователния процес в предучилищните институции, а (групираните) мерки/дейности, които евентуално са най-важни за предучилищното образование, са „балансирано използване на дигиталните образователни решения и на традиционното учене съобразно възрастта на децата”³⁵⁹. В нито един от документите не се посочва изрично *необходимостта от подкрепа на децата в предучилищна възраст с цел придобиване на здравословни нагласи и подходящи навици към цифровите устройства и съдържание* още от първия момент на техния „дигитален живот”. Въпрос, на който българската система на (предучилищно) образование все още трябва да отговори, е *как да се балансира достъпа и употребата на цифрово съдържание от децата в предучилищна възраст по начин, който отговаря на техния най-добър интерес*³⁶⁰. Използването на цифрови решения, в това число като спомагателни функции, както например в контекста на споменатите „системи за сигурност и контрол на достъпа в детските градини и училищата”, изисква внимателен подход, основан на консенсус и спазване на правата. Въпреки че са необходими по-нататъшни изследвания, вече съществуват проучвания, които предизвикват опасения относно ефекта от технологиите за (видео) наблюдение върху зараждащите се поведенчески модели и изгледи за развитие на (малките) деца³⁶¹. Допълнителните съображения включват чувствителността на

³⁵⁸ В рамките на цел 3.7 на стратегията за образованието 2030 г.

³⁵⁹ В рамките на цел (4.4) „Развитие на образованието в дигитална среда и чрез дигитални ресурси” в Стратегическата рамка за развитие на образованието 2030 г.

³⁶⁰ Основен принцип на Конвенцията на ООН за правата на детето (чл. 3, ал. 1) е, че „най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата, независимо дали са предприети от обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи”.

³⁶¹ Канадска служба на комисаря по въпросите на личната неприкосновеност (2012 г.) „Технологиите за наблюдение и децата” – доклад, подготвен от изследователската група на Службата на комисаря, октомври 2012 г. Може да се намери на: https://www.priv.gc.ca/en/opc-actions-and-decisions/research/explore-privacy-research/2012/opc_201210/

голям брой родители и съответните конституционни норми³⁶². Свързан с това, но все пак със самостоятелно значение, е въпросът за разглеждането на цифровото съдържание, платформите и технологиите в контекста на предучилищното образование от гледна точка не само на ученето, но и на възпитанието и социализирането, който си остава открит въпрос.

Като цяло предложеният подход към иновациите е доста административен и ограничава възможностите за насърчаване на истински процес на създаване и обмен на идеи, експерименти и краудсорсинг, които са крайно необходими за засилване на иновациите. Видното място на иновациите в стратегическото планиране и предвиденото изпълнение в предстоящия период страда от липса на конкретика в предучилищното образование. Инвестирането навсякъде, вместо да се разчита на конкурентност и отвореност, би следвало да се преосмисли. Иновациите заемат видно място в Стратегията за образованието 2021-2030 г., но тя не оформя последователна визия за ролята и въздействието им върху предучилищното образование в предстоящия период. Редките случаи на споменаване на предучилищните институции и услуги в контекста на иновациите като правило засягат и училищното образование. Този подход намира отражение и в ПО 2021-2027 г., макар и с по-високо ниво на специфика. ПО 2021-2027 г. предвижда инвестиции в иновации на системно ниво, като масово предлага и насърчава директно предучилищните и училищните институции да разработват образователни иновации. Не е оставено много място за конкурентност и за външни влияния и идеи, което на свой ред поражда рискове от пропускане на важни открития, идващи извън системата. Краудсорсингът на идеи с участието на местните общности и родителите, (местните) фирми и други заинтересовани лица, би могъл да предостави по-насърчителна среда за образователни иновации (в предучилищното образование) – включително в България. Централизираното разпределение на ресурси за иновации носи също така риск от формализиране на процеса и поставяне на твърде много условия, както се вижда при една от поуките от прегледа на набора от политики³⁶³. Съветът към МОН е да преразгледа този подход и вместо да фокусира процеса върху образователните институции, по-добре да ги синхронизира повторно с други заинтересовани лица, като започне от децата и учениците, родителите, местните общности, бизнеса, хъбовете за иновации, университетите и други звена за научно-развойна дейност, както и с широката общественост. Би било добре финансирането да съчетава действия на системно ниво с конкурентни покани за предложения за всички бенефициенти – включително образователните институции.

Необходимостта от еманципация на предучилищното образование от училищното в областта на политиката по отношение на работната сила трябва да бъде посрещната от инвестиции ориентирани към компетентностите в периода 2021-2027 г. Както Стратегията за образованието 2021-2030 г., така и ПО 2021-2027 г., не правят разграничение между предучилищно и училищно образование що се отнася до целите за работната сила, а МОН все пак има доказателства за различна динамика на двата образователни етапа; това не присъства и на ниво разработване на стратегии или планиране на интервенции и отчитане по приоритети едно и две на ОП. Избраният събирателен подход пропуска важни нюанси като примерно положителните тенденции³⁶⁴ и предизвикателствата, свързани с прецизирането на политиките. В анализа на набора от политики ясно се посочва, че единият от капаните в областта на професионалното развитие и квалификацията е необходимостта от специфични и основани на доказателства ответни политики, а оттам – данни, анализ и адаптиране на политиките по отношение на работната сила в предучилищното образование. Подходът на сливане на дейности и финанси за предучилищното и училищното образование ограничава също така по-конкретните усилия за оценяване на икономическата ефективност на програмните процедури в

³⁶² Вж. например чл. 32, ал. 2 от Конституцията на Република България.

³⁶³ Вж. по-горе прегледа на дизайна на НПРО „Успяваме заедно“ за 2020 г. (набор от политики, НПРО).

³⁶⁴ Пример тук е обновяването на корпуса на предучилищните педагози – процес, който не е огледален на училищната работна сила. Вж. раздела за политиките за работната сила в предучилищното образование.

предучилищното образование. Въз основа на отчетите става ясно, че като цяло нивото на обхващане нараства като номинален брой, а това е първият голям успех за системата. Следващите стъпки обаче ще изискват много по-конкретно планиране на ресурси и дейности, което ще позволи подробна оценка и мониторинг на ефективността.

Подобряването и захранването с информация на оценката и формулирането на политиките в предучилищното образование, както и детайлизирането на текущото изпълнение и интервенции, ще изисква всеобхватно и устойчиво събиране на информация, което позволява по-специфичен мониторинг и оценка в предстоящия период. Подходите и процедурите за мониторинг и оценка са многобройни, разпръснати, често възникват на основата на проекти и същевременно не са в състояние да дадат конкретна, обособена информация, която да послужи за формулирането на политиките и дизайна на изпълнението им или поне не по отношение на предучилищното образование. Разделът за работната сила (вж. по-горе) онагледява случая. Пример за необходимостта от систематичен подход може да се види особено при наблюдението и оценката на инвестициите в квалификации. Стратегията за образованието 2021-2030 г. и ПО 2021-2027 г. могат да имат полза от включването на тези поуки от предишните програмни периоди, както е видно и от анализа на набора от политики. В момента работните варианти на двата документа рядко споменават необходимостта от мониторинг и оценка, а за предучилищното образование това е още по-голяма рядкост³⁶⁵. Разработването и използването на система за последователна и устойчива отчетност (мониторинг и оценка) по отношение на предучилищното образование ще подобри способността на МОН да следи интервенцията си и бързо да внесе корекции/прецизност, ако е необходимо.

МОН планира да наблюдава и да намалява териториалните различия чрез инвестиции, но все още има потребност от разработване на координиран подход за докладване и анализ на тази информация. Въз основа на предоставената информация не е възможно да се наблюдават и оценяват резултатите от инвестициите от гледна точка на териториалните измерения за всички НПРО и проекти по ОП НОИР. За да анализира и управлява въздействието, МОН ще трябва систематично да събира и обединява териториалните данни за всички интервенции. Базовият набор данни, разработен за този анализ, би могъл да послужи за основа за надграждане и развитие на тази практика. В допълнение МОН ще трябва да въведе стандартна политика за достъп до данни за аналитични нужди, която да гарантира, че този аспект е подсигурен.

Извлечените поуки от приключващия период показват, че е необходимо УЦЖ да направи прехода от нормативна концепция към ключова област на политики с интензивни интервенции в сферата на предучилищното образование. Важната роля на ученето през целия живот в изтичащия програмен период е отразена в проекто-документите, където се оформят стратегическите цели и подходите на изпълнение на политиките в предстоящия период. Както Стратегията за образованието 2021-2030 г., така и ПО 2021-2027 г. обръщат изрично внимание на УЦЖ, но връзката на УЦЖ с ОГРДВ и нормативно определената роля на предучилищното образование като фундамент на УЦЖ³⁶⁶ се споменава само частично в описателни текстове³⁶⁷. В наличните проекто-документи не се идентифицират специфични мерки/дейности, интервенции и (стратегически) цели, нито пък индикатори, които увеличават ролята на предучилищното

³⁶⁵ Има едно-единствено споменаване в ПО 2021-2017 г. конкретно за система за мониторинг в предучилищното образование „засилен мониторинг за напредъка на учебния процес в детските градини и в групите за предучилищно образование в училище с цел ранно предупреждение за преждевременно напускане на системата“.

³⁶⁶ Чл. 27 от Наредба № 5 за предучилищното образование.

³⁶⁷ Всъщност единственият ясен текст, който изрично подчертава ролята на „ученето в ранна детска възраст“ за УЦЖ, е следният в ПО 2021-2027 г.: „Нарастващата необходимост от справяне с проблеми като социалното изключване, дискриминацията и ниското равнище на образователни постижения показва, че трябва да продължи работата по осигуряване на равен достъп до качествено обучение и грижи в ранна детска възраст, като най-важната основа за успешното учене през целия живот“.

образование като основен компонент на траекторията на ученето през целия живот. Вграждането на подкрепени с ресурси, насочени към предучилищното образование и съобразени с УЦЖ интервенции и други подходи за изпълнение на политиките в планирането за предстоящия период е обосновано от извлечените поуки през изминалия период (вж. концепции за ОГРДВ и стандарти за учене / учебна програма) и има потенциала да предложи богата почва за други области с интервенции, споменати по-горе като например развитие на здравословна нагласа към цифровото съдържание и технологии и нагласи за опазване на околната среда.

Препоръки към системата на предучилищното образование и хоризонтални аспекти

Прилагане на политики в сферата на предучилищното образование и набор от политики

В системата на предучилищното образование трябва да се отдаде приоритет на инвестициите в междуматични интервенции, които обхващат ключови области на политиката с оглед на нуждите и целят измеримо системно въздействие. По-голямата част от интервенциите на набора от политики, финансирани от националния бюджет, са съсредоточени върху една тема и не разполагат с достатъчно инструменти за доказване или измерване на въздействието както върху системата, така и върху конкретното ниво на интервенция³⁶⁸. ПСН по ОП НОИР „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ въведе пионерски мерки, ориентирани към предучилищното образование, които имат потенциал да допринесат за цялостно развитие на системата адресирайки ключови въпроси като обхващане, приобщаващо образование, десегрегация в образованието и принос към резултатите от ученето, като по този начин се създава среда за общосистемни тенденции. МОН трябва да използва този подход и да разшири обхвата му чрез по-мощно финансиране на национално ниво и съфинансирани от ЕС инициативи, които пряко допринасят към на предучилищното образование, а в по-широк контекст и към целия ОГРДВ сектор.

Определянето на специфични показатели за резултат, дефинирани по начин, който измерва резултата от инвестициите, трябва да се превърне в норма за интервенциите на МОН в предучилищното образование. и Такива адекватно формулирани показатели трябва да заменят използваните към момента показатели за вложени ресурси и извършена дейност, които функционират като заместители на показателите за резултат. МОН не трябва просто да интегрира, но и да превърне целесъобразните показатели за резултат в норма, тъй като системата трябва да бъде в състояние да измерва въздействието на собствените си интервенции по отношение на промяна в поведение или компетентност. Това изисква забележимо отклонение от предишната/текущата и широко установена практика за формулиране на показатели за вложени ресурси или извършена дейност (например такива, които измерват броя на участниците в дадена интервенция: обучени учители, участвали деца, ангажирани родители и др.) вместо показатели за резултат, които отговарят на конкретните цели на политиката за системата.

Инвестиционните програми за предучилищното образование трябва да са насочени и да измерват развитието на детето и резултатите от ученето в ранна възраст³⁶⁹. Приносът на предучилищните институции към (бъдещите) резултати от ученето не е добре документиран, анализиран и използван³⁷⁰, което от своя страна не позволява да се проектират и прилагат интервенции, насочени към учене и развитие. Все още резултатите от ученето и развитието на системно ниво не се измерват; на ниво интервенция такива показатели са ограничени и

³⁶⁸ Например НП „Без свободен час“, НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“, НП „Квалификация“ и др.

³⁶⁹ Както е дефинирано от Държавния образователен стандарт за предучилищното образование, вж. също по-горе раздела „Резултати от ОГРДВ: детско развитие и готовност за училище“.

³⁷⁰ Това се обсъжда широко в раздела „Резултати от ОГРДВ: детско развитие и готовност за училище“.

специфични за проекта³⁷¹; вместо това данните от измерванията от по-късните образователни етапи (PIRLS, TIMSS, PISA) се използват като заместител и да обосновават за интервенции. Успоредно с това и поне също толкова важно: трябва да се излезе извън тясното тълкуване на училищната готовност като основание за предучилищното образование. Тъй като предучилищните институции са част от образователната система, те също са места, където освен образованието трябва да бъде насърчавано и развитието на детето.

Тъй като 12% от децата не могат да четат в IV клас и с оглед на последните неблагоприятни спадове в TIMSS 2019, задължителна задача за МОН трябва да бъде насочена към справяне с образователната бедност. За целите на анализа са събрани разнообразни доказателства, показващи, че резултатите от началното образование дават ясни сигнали за необходимостта предучилищното обучение да бъде конкретно предназначено и насочено в подкрепа на уменията, нагласите и знанията в ранна възраст, необходими за създаване на среда за възпитание за по-късни академични постижения.

Наборът от политики трябва да служи на нормативно определената функция на предучилищното образование като основа за учене през целия живот по начин, който гарантира ефект на разпространение чрез рутинното функциониране на предучилищното образование. Формалното предучилищно образование трябва да върви ръка за ръка със самостоятелното и неформалното учене. Това изисква възприемане на по-широка концептуализация на предучилищното образование отвъд разглеждането му като предварителен етап, който подготвя децата за училище. Самостоятелното и неформалното учене в предучилищните институции, което сега е незабележимо на системно ниво, трябва да бъде насърчавано и да допълва стандартизираната предучилищна учебна програма. Трябва да се поощряват приноси извън сектора на предучилищното образование. Първоначални проектни инвестиции (напр. НП „Успяваме заедно“ и НП „Заедно в грижата за ученика“, които стимулират сътрудничеството между предучилищните институции и училищата) още веднъж подчертават връзката между предучилищното и училищното образование. На този фон липсата на интервенция, която да задейства сътрудничеството между детските ясли и предучилищните институции, и която стимулира ученето през целия живот, не може да остане незабелязана.

Трябва да бъдат идентифицирани, наблюдавани, проследявани и разрешавани несъответствията на системно ниво чрез образователни и междусекторни мерки³⁷². Дисбалансите в системата са ранни показатели, че може да има неразпознати възможности за по-ефективно функциониране, както и че предизвикателствата пред проектните инвестиции в областта на предучилищното образование не винаги могат да бъдат решени с инструментите и с капацитета на системата за предучилищно образование. *Механизъмът³⁷³* е пример за интервенция, която се занимава с дисбалансите в обхващането на деца и която ангажира други публични сектори (социални услуги, здравеопазване, вътрешни работи, местни власти) за справяне с проблем, който се проявява сериозно в областта на образованието, но има своята първопричина в други области. Всеки път, когато се появят несъответствия, трябва да им се обърне същото внимание и да се третират като симптоми на необходимост от преразглеждане на управлението и нужди в политиката на системата. При прегледа на предучилищното образование са

³⁷¹ Има примери както от НПРО, така и от ОП НОИР, напр. НП „Развитие на предучилищно образование“ и ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“, които се фокусират върху приноса към подпомагане на капацитета за учене на конкретни уязвими групи.

³⁷² Особено в случаите, когато първопричините за несъответствието са извън сферата на образованието.

³⁷³ *Механизъм за обхващане и задържане на деца и ученици, вж. раздела за обхващането в предучилищното образование и аспектите на ОГРДВ*

идентифицирани следните дисбаланси и са дадени препоръки насочващи планирането на политиките и на стъпки за реформи/укрепване на политиките:

- (i) обхващане: свръхкапацитет на национално ниво спрямо неудовлетворено търсене на местно ниво;
- (ii) финансиране: забележимо разминаване в наличността на НПРО за училищното и предучилищното образование - действия и финансиране;
- (iii) работна сила: различният темп на привличане на млади учители в системата;
- (iv) спад в нивото на учене: резултатите от TIMSS 2019 показват спад в резултатите от ученето; несъответствия в резултатите от TIMSS 2015 видни при децата, които са посещавали една година и тези, които са посещавали две години предучилищно образование;
- (v) обхващане, финансиране и резултати от ученето: макар да се увеличава финансирането на дете в предучилищната система, обхващането намалява и последното измерване на резултатите от ученето (TIMSS 2019) показва влошаване на (бъдещите) резултати от ученето;
- (vi) достъп и финансиране: концепцията за универсален достъп до предучилищното образование не се вписва в съществуващия подход за съфинансиране, който оказва влияние върху достъпността на предучилищните институции за конкретни социални групи зависими от фактори, които ги правят уязвими;
- (vii) продължаващо професионално развитие: приоритетните инвестиции в продължаващото професионално развитие на работната сила не са в съответствие с липсата на ориентирани към резултатите модули, които да се фокусират върху очакваната промяна на ниво класна стая;
- (viii) събиране и управление на данни: статистически данни (национални и международни) за резултатите и разбирането на администрацията на МОН, че реалните резултати са по-добри от отчетените от статистика (особено за обхващането);
- (ix) резултати от ученето в ранна възраст: целта на политиката за учене, основано на компетентности противоречи на липсата на специфични инструменти и обща концепция за измерване на резултатите от предучилищното образование (има несъответствие и с целта на политиката за по-широко обхващане);
- (x) обхващане, достъп и справедливост: специфичен профил на населените места с липса на предучилищни (и ОГРДВ) места и липсата на устойчиви инвестиции в алтернативни опции/услуги не съответства на усилията за постигане на универсално обхващане;
- (xi) ръководство и управление: призив за модернизация на институциите и липсата на базирани на резултатите на системно ниво политики за мониторинг и отчетност (различни от външната оценка);
- (xii) визия: целите на политиката за цифровизация в образованието не съвпадат с неясния обхват на политическите планове, както и с концепцията за етапи в ОГРДВ по отношение на ученето в ранна възраст, със здравните и гражданските аспекти на цифровизацията и на етиката;
- (xiii) визия и околна среда: зеленият дневен ред не може да се реализира с прилагане на остарели модели за проектиране на инфраструктура, засилване на неефективни и необезпечени с енергийна ефективност подходи към проектирането на пространството и липса на актуализации, насочени към необходимостта от интегриране на образователните концепции в нуждите в спецификациите на проекти за капиталови инвестиции.

МОН трябва да въведе спешно конкретно измерване на въздействието на значителните усилия и инвестиции за продължаващо професионално развитие. Има поне четири значителни инструменти за квалификация, насочени към предучилищните институции, (НП „Квалификация“ (2017-2020), финансиран от ЕСФ ПСН „Квалификация на педагогическите кадри“ (2019-2021); финансиран от ЕСФ компонент за обучение, Дейност 3, в рамките на ПСН „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ (2019-2021) и прякото национално финансиране на предучилищните институции, което гарантира професионално развитие на

учителите). Не са проследени ефектите от тези инвестиции като подобрени практики в класната стая, нови подходи, въведени методи, въздействие върху резултатите от ранното/училищното обучение, детското развитие или всякакво въздействие върху системата на предучилищното образование. Не е възможно да се разграничи потенциалният ефект от всяка от интервенциите (освен формалните, като придобиване на степени на професионална квалификация – политика, която не включва мониторинг и подкрепа след сертифициране). В крайна сметка, макар да са налице данни за броя на учителите, МОН не ги разграничава по образователна степен, специалност на кадрите, години опит или други критерии, свързани със системата. Паралелното функциониране на различни интервенции не води непременно до припокривания, но МОН трябва да развие допълнително синергии от инструменти за мониторинг и управление на обучителните/квалификационните потоци, нуждите и свързаното с тях планиране. Съгласуваният системен дизайн на групата от интервенции, свързани с продължаващото професионално развитие на предучилищното образование, е въпрос не само на ефективно разпределение на ресурсите, но и на ефективност на системата и принос към нейните нормативно определени цели. И накрая, необходими са инструменти за мониторинг на ниво класна стая, за да може системата да проследява и да се извлекат поуки от инвестициите в квалификация. Примери и опит от други страни могат да бъдат адаптирани към специфичните нужди в предучилищното образование.

Предизвикателствата за системата на предучилищното образование, по които е работено през изтичащия период, все още представляват критични области на политиките, които трябва да бъдат прехвърлени към новия период. Заедно с тях има и други ключови области на политиките, които не са били (устойчиво) адресирани и от сега нататък не могат да бъдат игнорирани. Списъкът на първите се състои поне от (i) обхващане; (ii) приобщаване, (iii) десегрегация, (iv) продължаващо професионално развитие, (v) ранна интервенция и подкрепа за деца с обучителни затруднения; (vii) преходи; (vi) ангажиране на родители. Към последните принадлежат: (i) резултати от ученето в ранна възраст и детско развитие *за всички деца*; (ii) учене през целия живот, освен готовност за формално обучение в училище; (iii) здравословно отношение към и правилно въвеждане в цифровите устройства и канали (вж. по-долу); (iv) насърчаване на екологичната осведоменост (вж. по-долу).

Хоризонтални аспекти: предучилищното образование в по-широкия контекст на ОГРДВ и цели за развитие, общи социални и икономически цели

С бързо темпо трябва да бъде постигната целта за решаване на проблемите, свързани с **достъпа**, както по отношение на наличността (преодоляване на инфраструктурните пречки), така и на достъпността (предучилищното образование трябва да стане **икономически достъпно за всяко българско семейство**). Системата трябва да даде приоритет на решаването на проблеми, свързани с неравен достъп до гарантиран стандарт на предучилищното образование като ключова цел, свързана с достъпа. Още веднъж, тук може да е необходимо разпознаване и справяне с първопричините и извън сферата на образованието. Освен стъпките, които вече са въведени, като споменатия вече *Механизъм*, държавната бюджетна програма за капиталови инвестиции и др., могат да се окажат полезни и внимателния мониторинг на вътрешните миграционни тенденции и проактивното реагиране на търсенето, включително чрез адаптиране на системата на предучилищното образование. Последното ще бъде от съществено необходимост за областите, в които търсенето на предучилищно образование критично намалява или се увеличава поради фактори, които не са пряко свързани с образованието. Международните примери в тази посока могат да бъдат адаптирани както към ОГРДВ/ранните предучилищни етапи, така и към подготвителните училищни етапи.

В контекста на финансовата и епидемиологична криза финансирането на предучилищното образование трябва да (о)стане равно по приоритет с финансирането на училищата:

- Политиката в сферата на предучилищното образование се нуждае от достъп до гарантиран дял от бюджета за образование, за да се обезпечат не само оперативните нужди, но и необходимите ресурси за набора от политики за реформи и развитие.
- Финансирането от ЕСФ ще играе решаваща роля през първите години след COVID-19 за да се преодолее стреса и трябва да бъдат гарантирани средства за подобрения, идеи и реформи в предучилищното образование.
- Трябва да се избягва неяснотата относно разпределението на ресурсите между предучилищното и училищното образование в рамките на повечето интервенции, насочени към двете и да се преразгледат плановете за финансиране, за да се осигури необходимото ниво на финансиране за предучилищните институции;
- Дори във времена, когато финансирането от националните източници може да бъде насочено предимно към поддържане на функционирането на системата, трябва да бъде осигурено финансиране отвъд необходимото за догонване на най-напредналите ДЧ на ЕС.

Подобреното предоставяне на информация и по-доброто управление на данните са задължителни за генериране на актуални знания, които от своя страна позволяват надеждна самооценка и саморефлексия. Колкото и широкообхватна да изглежда тази препоръка, тя е една от най-целесъобразните и често срещани по отношение на образователната система в България. При анализа – от финансирането до прегледа на инструментите на политиката – са предоставени доказателства за нуждите от данни, липсата на подкрепени с данни интервенции и нефункциониращи мониторингови подходи. МОН трябва да възприеме общ стратегия за интервенции, обусловени от данни, които стимулират системата да се фокусира върху организационното развитие като организация за учене.

Системата на предучилищното образование трябва да признае своята роля и отговорност за формиране на здравословни нагласи и за полагането на основи за придобиване на адекватни цифрови умения. По отношение на предучилищното образование, проектът на образователна Стратегия 2021-2030 г.³⁷⁴ засяга технологиите и цифровите компетентности най-вече в контекста на предоставяне на подкрепа и улесняване на управлението, подобряване на квалификацията на учителите, взаимодействие с родителите. Декларираното в документа, че „дигиталните умения и компетентности са приоритет за целия образователен спектър“ и че „ключовите компетентности ще се формират у децата... заедно с компетентностите в областта на дигиталното гражданство“ остава неуточнено. Въздържането да се предвиди или планира специфично представяне на [цифровите] технологии на децата в ранна възраст вероятно е съобразено с потенциалната чувствителност на широката общественост към темата, но в същото време трябва да се признае, че независимо от общите притеснения по-голямата част от децата в предучилищна възраст вече са били редовно изложени на цифрови устройства и технологии в семейството и в друга среда. Едно добре обмислено и внимателно внедрено въведение в цифровите технологии като образователна среда, заедно с възпитаване на умерено, здравословно и подходящо за възрастта отношение към цифровите устройства и технологии, може да се окаже по-добро и балансирано навлизане на децата в предучилищна възраст от третото десетилетие на XXI век в (техния) дигитален свят.

Визията за предучилищното образование под формата на стандарти и организационни аспекти трябва да бъде на преден план при формиране на зелени нагласи на поколението, което ще изгражда своите поведенчески модели и ценности в епоха, когато не само от

³⁷⁴ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.).

икономиката, но и от обществото ще се изисква да стане по-зелено. Анализът сочи, че препратките към зеления дневен ред в Стратегията за образование и в ПО за предстоящия период в най-добрия случай са оскъдни. Това едва ли би могло да бъде достатъчно, като се има предвид, че децата в предучилищна възраст, чиито поведенчески модели и ценности ще се формират между 2021 и 2030 г., ще бъдат същите млади хора, които ще станат активни граждани и икономически субекти по времето, когато ефектите на най-големия пакет на политики в човешката история може би вече ще са започнали да оформят живота им. МОН може да помисли за:

- Укрепване и актуализиране на зеления дневен ред в стандартите за предучилищно обучение;
- Въвеждане на зелени организационни политики за предучилищните институции, които изискват минимална трансформация на функционирането и организацията на ежедневието на предучилищните институции;
- Определяне на минимална зелена рамка за всички нови инфраструктурни инвестиции;
- Актуализиране и изменение на стандартите за физическа среда в отговор на нисковъглеродните и енергоспестяващи стандарти, включително чрез препроектиране на енергийно неефективен дизайн на предучилищни институции, които са наследство от социалистическия период. СБ разработи конкретен преглед по темата, представена както на МОН, така и на Министерството на околната среда и водите.

МОН трябва да формулира и възприеме съвременна концепция за директна образователна среда в предучилищното образование и да загърби наследството на ориентираното към учителите пространствено проектиране в полза на по-интерактивно планиране на пространството с фокус върху взаимодействията насочени към децата. Вижданията за директна предучилищна среда нямат цялостна концепция и са доминирани от формалните изисквания за физическа среда. Както се посочва в предстоящ анализ на СБ относно образователната среда³⁷⁵, предучилищните институции се нуждаят от цялостно преформулиране на концепцията, подхода, проектирането на средства и стандарти чрез директна образователна среда и целенасочена подкрепа за учителите и директорите за управлението на тази промяна.

Трябва да бъде поддържан и потвърден фокусът на системата за предучилищно образование върху приобщаването и върху свързания, но отделен приоритет на децата със специални образователни потребности. Налице е ценен опит натрупан от интервенциите на предучилищната политика по отношение на приобщаването и по-специално във връзка с децата със специални образователни потребности. То може да се проследи още отпреди началото на ОП НОИР, от интервенция на системно ниво, с название „Включващо обучение“³⁷⁶ и това наследство е отразено и в стратегическите цели, свързани с предучилищното образование в стратегическите документи за периода 2014-2020 г. Също така е предмет на „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“, като по този начин се проследява пътят от справяне с определени предизвикателства, свързани със специалните образователни потребности, през приобщаване, до (универсално) обхващане. Извън универсалното обхващане, специфично за предучилищното образование, съвременните измерения на приобщаването се нуждаят от внимание в поне два (неортодоксални) аспекта. Първо, значението на приобщаването трябва да бъде допълнително подкрепено по начин, който позволява да бъде оценено от всички български деца и семейства, включително тези, които никога не са се считали за изолирани; интернализирането от тяхна страна на присъщата добавена стойност на приобщаващото (предучилищно) образование за цялото общество, както и за тях самите, ще гарантира неговата

³⁷⁵ СБ (2020b) „Образователната среда в България. Оценка и препоръки по отношение на образователната среда в предучилищните институции, училищата в България, включително училищата, предлагащи професионално образование и обучение“. Предстоящо.

³⁷⁶ ОП НОИР ПСН BG051PO001-4.1.07 „Включващо обучение“

устойчивост. Второ, приобщаването е естествена връзка между образованието и други сектори, свързани с ОГРДВ (социални грижи, здравеопазване), и тази връзка започва да се проявява и в нововъведените интегрирани процедури, финансирани от ЕС³⁷⁷.

Планиране на стратегическите инвестиции и конкретни препоръки към ПО 2021-2027 г.

МОН трябва да подобри актуалния подход за планиране на реформите в предучилищната система и специално да планира цели за набора от политиките в системата на предучилищното образование за периода 2021-2027 г., които обезпечават съответна визия и цели за развитие през целия период на политиките. Трудно е наборът за прилагане на политики, фокусиран върху предучилищното образование през периода 2014-2020 г., да бъде обвързан с набора от стратегически цели от 2014 г. Някои от инструментите на набора от политики не могат да бъдат проследени обратно до стратегическите цели, заложи в началото на периода, нито да бъдат свързани с нововъзникващите или уместни нужди на системата, така като последните са идентифицирани от последващ анализ³⁷⁸. Добавянето на предучилищни модули или дейности към други – училищни - интервенции или разширяването на обхвата на училищните програми, за да бъдат отворени и за предучилищното образование³⁷⁹ изглежда ключов подход през приключващия период. Заложените цели на българските политики за предучилищното образование и етапът на развитие на системата изискват подходи за планиране и прилагане, които обхващат критичните нужди и визия за развитие и постижения. Проектът за Стратегия в образованието до 2030 г. може да бъде допълнен със специфично планиране на подхода за промяна и избор на ключови процеси и цели на политиката, които да осигурят основа за системна промяна и развитие, както е посочено в Стратегията.

Стратегията за образованието 2021-2030 г.³⁸⁰ и съответните програми за изпълнение, включително проекта на ПО 2021—2027 г.³⁸¹, трябва да постигнат точен баланс между предлагането на отговори на належащите към момента проблеми и наистина визионерските цели за предучилищното образование. Колкото и да са важни, приоритетите, пренесени от предходни периоди на стратегическо и оперативнo ниво (като справяне с препятствията пред универсалното обхващане, приемане на предвидените в ЗПУО съвместни стандарти за РДР между МОН и МЗ, и т.н.), трябва да бъдат разгледани по начин и със скорост, така че да не доминират над стратегическото определяне на целите за целия период. Признаването им като спешни задачи, останали от предишни периоди, също трябва да помогне да се постави фокус и да се направи разлика между два основни набора от цели: (i) текущи нужди, идентифицирани също в анализа, които трябва да бъдат решени преследвайки конкретен график и цели в предстоящия период³⁸² и (ii) интервенции, подходи и стимули, приближаващи момента, в който визията за „функционално грамотни, иновативни, социално отговорни и активни граждани,

³⁷⁷ ИНТЕГРИРАН ПСН по ОПРЧР и ОП НОИР „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване на достъпа до образование - Компонент 1 и Компонент 2“ - (BG05M9OP001-2.018 и BG05M9OP001-2.056)

³⁷⁸ Вж. инструменти на набора от политики за предучилищно образование и извлечени поуки.

³⁷⁹ За справка - прегледът на ПСН и най-вече на НПРО.

³⁸⁰ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.).

³⁸¹ Проект на програма „Образование“ (2021-2027 г.).

³⁸² Като пример тук, също във връзка със справянето с повтарящи се минали предизвикателства, може да послужи за надграждане на „целта“ (3.1) за „преодоляване на регионални, социално-икономически и други бариери за достъп до образование“ за „гарантиране на всеобщ и равен достъп до предучилищно образование, което да гарантира повишаване на потенциала на децата да напредват в цялостното си развитие и по отношение на резултатите от ранното учене“. Източник: Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.)

мотивирани да надграждат своите компетентности чрез учене през целия живот³⁸³ се превръща в реалност.

ПО 2021—2027 г. може (i) да укрепи и да адресира по-конкретно дългосрочните цели за предучилищното образование, които допринасят за целите на политиката (по Приоритет 2) и подхода за развитие/УЦЖ (по Приоритет 1) и (ii) да планира по-строги изисквания към системата относно текущите предизвикателства като обхващане в предучилищното образование и компетентности в ранна възраст. Вече въведените инструменти, фокусирани върху *задържането* и предотвратяването на преждевременното напускане на училище, които показват окуражаващ потенциал на ниво дизайн и обхват, трябва да бъдат оценени по отношение на устойчивостта на въздействието, особено във връзка със *задържането*. Приспособяването на инструментите за гарантиране на трайни ефекти обаче трябва да се разглежда като неизбежно (техническо) предизвикателство, а не като причина да не се прилагат допълнително съответните инструменти³⁸⁴. Въпреки това, дори ако подобни интервенции се подкрепят в предстоящия период от финансиране от ЕСФ, структурно те принадлежат към стандартния инструментариум на МОН, осигуряващ рутинното функциониране на системата за предучилищно образование. Признаването на връзката между задържането и приобщаването изисква да се признае ролята на резултатите от ученето в ранна възраст и насърчаването на компетентностите. Трябва да се поддържа практиката за синергизиране на приобщаването в предучилищното образование (също и) чрез резултатите от ученето в ранна възраст³⁸⁵. Нововъзникващите нужди, тенденции и възможности, като програми за зелен и цифров преход, трябва да намерят конкретно място в програмирането на ЕСФ, за да се стимулира развитието на българското предучилищно образование и мерките за адаптиране на достъп наравно с други заинтересовани страни.

Планираната широкоспектърна „операция със стратегическо значение“³⁸⁶ по ПО 2021—2027 г. с фокус върху предучилищното образование трябва да разгледа изрично необходимостта от измерване на ефектите на ниво система и институция и задълбочено да наблюдава и разглежда резултатите от ученето в ранна възраст и повлияния от COVID-19 спад на резултатите от обучение за всички деца в предучилищна възраст. Напълно трябва да бъде обезпечен предвиденият ПСН, насочен към „Обща и допълнителна подкрепа за личностно развитие в предучилищното образование“³⁸⁷, с намерение да се надграждат и актуализират дейностите на продължаващия ПСН „Активно приобщаване в системата за предучилищно образование“ и условно разпределения ресурс от над 125 милиона лева. Предвид очаквания широк спектър от предизвикателства, на които трябва да се обърне внимание, една добре проектирана интервенция трябва да търси устойчив системен подход и във връзка с това въздействието обхваща ключовите области на предучилищната политика. Заедно със запазването на предварително планираните дейности, трябва да се добави поне още една зона за интервенция. Ясно идентифицираната от анализа необходимост да се измерват ефектите от предучилищното образование върху всички деца, особено по отношение на *резултатите от ученето в ранна възраст*, трябва да се разглежда с приоритет. Предучилищното образование трябва да стартира и поддържа, в съответствие с амбициите, посочени в Стратегия 2030, непрекъснато последователно измерване на своето въздействие по време на всички инвестиции и стъпки на политиките; съответно следва да адаптира интервенциите не само за уязвимите групи, но и за всички деца, за

³⁸³ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.)

³⁸⁴ Като например Механизма.

³⁸⁵ Вж. например първата препоръка в раздел „Прилагане на политики в сферата на предучилищното образование и набор от политики“.

³⁸⁶ Проект на оперативна програма „Образование“ Приоритет 1 - Приобщаващо образование и образователна интеграция.

³⁸⁷ Пак там.

да изпълни както следва нормите на ДОС относно предучилищното образование, които определят неговите функции³⁸⁸. В ПО би могло да се заложи повече стратегическото въздействие върху предучилищното образование. В допълнение проектът на ПО може да бъде много по-конкретен по отношение на стратегическите операции по Приоритети 1 и 2, за да се уточнят ключовите операции, които ще имат за цел разработване на политики. Докато по Приоритет 1 (СЦ V) програмата повтаря настоящия законодателен обхват на обща и допълнителна подкрепа, важно е да се уточни подходът и ключовата добавена стойност на инвестициите на ЕСФ за тези инструменти на политиката.

Предстоящата ПО 2021—2027 г. може да предложи по-специфични за предучилищното образование интервенции в рамките на „въвеждане на иновативни форми на управление, образователна среда и учене, използване на иновативни методи на преподаване, разработване на иновативно учебно съдържание, учебни програми и образователни планове“³⁸⁹. Програмата възпроизвежда тенденцията за 2014-2020 г. за обвързване на предучилищното образование с училищното образование. Програмата може да бъде по-конкретна и е препоръчително да се планират повече отделни, изрични предучилищни интервенции.

Въведено е развитие на институционалния капацитет и отчетност както на предучилищните, така и на училищните институции, но системата трябва да създаде силен системен план за политиките за подкрепа, управление и отчетност на институционално ниво. Политиките на МОН за отчетност по отношение на ученето изглеждат са слабо развити и разчитат на външната оценка, въведена от ЗПУО (външен инспекторат по образованието). В същото време, що се отнася до отчетността и институционалното развитие, системата трябва да подобри фокуса си и усилията си да допринесе за амбициите, основани на компетентност. По отношение на предучилищното образование е необходимо по-нататъшно укрепване на капацитета, необходим за (i) да позволи на предучилищните институции да постигнат заложените набор от цели на политиката; (ii) отчетност; (iii) насърчаване на лидерството; (iv) придобиване и управление на допълнително финансиране (също чрез конкурентни процедури).

Капацитетът на предучилищната институция за разработване, управление, планиране и изпълнение на базирани на проекти дейности трябва да бъде подкрепен и разгърнат чрез възможности за финансиране, които стимулират цялостното институционално развитие. Инвестиционните програми по НПРО и ОП НОИР демонстрираха необходимостта от укрепване на общия капацитет на предучилищните институции и по-специално тяхната способност да изпълняват сложни инвестиционни проекти, които отговарят на задачите на политиката. Като цяло предучилищните институции се нуждаят от:

- Лесен достъп до нов тип набор от национални фондове (вместо до фрагментирани и малки НПРО), насочен към комплекс от актуални нужди, произтичащи от системни проблеми, които са лесни за достъп и не са фрагментирани до нивото на действия и бюрокрация, което в момента НПРО предлагат;
- Подкрепа за изпълнение и дизайн за по-сложни инвестиции, които ще позволят да се следват стандартите на ЕСФ и да се развиват инвестиции, които допринасят за политическите визии и нуждите за развитие.
- Конкурентни процедури, целящи конкретно да насърчават тестването и пилотното прилагане на водещи концепции в предучилищното образование, съчетани със

³⁸⁸ За напомняне, съгласно Наредба № 5 за предучилищното образование, системата на предучилищното образование трябва да допринесе за резултатите от ученето в ранна възраст и цялостното детско развитие.

³⁸⁹ Проект за ПО, Приоритет 2 - Модернизация и качество на образованието.

съществено необходими проекти на системно ниво, които стимулират напредъка на политиките на системно ниво.

Като цяло подходът ПО и НПРО към иновациите трябва да бъде по-добре съгласуван с призива в Стратегия 2030 г. за широко участие на заинтересованите страни и трябва да насърчава отворен подход към финансирането на идеи. Тази тема може да съчетае конкурентно и системно финансиране, за да стимулира интереса към водещите образователни иновации. Освен това ПО трябва да отвори обхвата на бенефициентите за повече участници извън образователната система, включително преоткриване и адаптиране на подходи, създадени извън сферата на образованието.

ПО и НПРО трябва да осигурят по-широк обхват на бенефициентите до всички интервенции, специфични за предучилищната политика, които включват и стимулират участието на детските ясли и доставчиците на ОГРДВ и гарантират достъп до финансиране и възможности за разработване на политики. Макар пропуските в политиката, ниското ниво на взаимодействие с ОГРДВ, както се посочва в доклада, да налагат такива инвестиции, а Стратегия 2030 да признава нуждите и призовава за действия, ПО не насърчава ясно инвестициите в тази посока.

Управлението на капацитета за записване в системата за предучилищното образование трябва да бъде разгледано не само по отношение на достъпа (наличност, достъпност), но също така и отчитане на външни за образователната система тенденции (като например като цяло намаляващо, но същевременно мобилно търсене), което може да изисква използването по-меки подходи. Ефективното поддържане на обхващането в предучилищното образование трябва да се превърне от неотложна политическа цел в рутинна управленска функция на системата за предучилищно образование. В среда, характеризираща се със силно влияние на външни фактори (като демографски тенденции, включително вътрешна миграция, в резултата на която населението се концентрира в определени населени места за сметка на други), външно генерираните дисбаланси трябва да се преодолеят чрез преразглеждане и препроектиране на съществуващите мерки. Тук може да се наложи, от една страна, координиран подход към ключовите области на предучилищната политика (напр. универсално обхващане, равен достъп, холистично развитие и резултати от ученето в ранна възраст, защита на правата на детето), като в същото време се приложат няколко регулаторни и интервенционни похвати (нормативни изменения, адаптиране на интервенциите, сътрудничество с други сектори и заинтересовани страни).

Конкретните цели за инвестициите в ПО 2021-2027 г., насочени към обхващането в предучилищното образование, трябва да бъдат преразгледани и обосновани, за да се гарантира, че са определени съответни стратегически цели. Въз основа на настоящото предложение изглежда, че България има тенденция да отлага за следващ програмен период решаването на основните въпроси, свързани с обхващането. Необходимо е към този проблем на системно ниво да се подходи систематично и да се реши в рамките на стратегическия период, като главната цел е да се сведе до минимум броя на необхванатите деца. Настоящият целеви показател отстъпва от целите за 2014-2020 г. и сигнализира за необходимостта да се изготви ясно изискване системата да разработи адекватни отговори на спецификите на обхващането в предучилищно образование.

Вниманието, обърнато на прехода между предучилищното и училищното образование в Стратегията за образование 2021-2030 г., трябва непрекъснато да се трансформира в интервенции на политиката и да се разширява, за да обхване прехода от услугите в сферата на ОГРДВ, предшествващи предучилищното образование към самото предучилищно образование. Необходимостта от управление на преходите към образователната система, включително между предучилищното и училищното образование, както и от семейната среда към

предучилищните институции, е надлежно отразена в Стратегията за образование 2021-2030 г. Начинът, по който преходът в образователната система и от семейната среда към предучилищните институции е описан в Стратегията, позволява да се приеме с висока степен на увереност, че съответните модули в сега съществуващата НП „Заедно в грижата за ученика“ и НП „Успяваме заедно“ ще бъдат запазени и най-вероятно удължени. Оптимално в рамките на предстоящото десетилетие те могат да бъдат интегрирани и вградени до степен, че да станат част от рутинното функциониране на системата за предучилищно образование. Стратегията индиректно се занимава с прехода от детски ясли към предучилищни институции и въпреки че в момента това засяга по-малко от една пета от българските деца, се очаква относителният дял на тези деца да нарасне значително и бързо, ако България иска да изпълни съответните цели на ЕС.

Инвестициите в работната сила по ПО и НПРО трябва да насърчават целенасочен подход към работната сила в предучилищното образование със специфични тематични цели, обхват и прилагане на знания. За тази цел ПО може да въведе (i) специфичен подход, насочен към избора на дейностите за квалификация на работната сила, които обхващат всички интервенции за обучение на работната сила; (ii) пилотно прилагане на специфичен инструмент за мониторинг, целящ да предоставя информация и подкрепа на работната сила и системата за измерване на прилагането в класната стая на специфични приоритетни обучения и въз основа на това да разработи основни тестове и подходи за оценка и управление на въздействията върху развитието на детето и резултатите от ученето в ранна възраст; (iii) разширяване на бенефициентите до професионалисти от ОГРДВ (детски ясли и други компетентни експерти от ОГРДВ), които трябва да бъдат включени наравно в квалификационните дейности, насочени към продължаващото професионално развитие в ОГРДВ. Предучилищната система трябва да обърне специално внимание и да осигури инструмент, за да се разгледат възможностите на по-младите кадри, които вероятно са по-отворени към новостите. Данните показват, че предучилищната институция е успяла да привлече и поддържа много балансиран възрастов профил на учителите.

Събиране на данни и специфични проекти на системно и институционално ниво са необходими, за да се изпълни Зеленият дневен ред през 2021-2030 г. Както националното финансиране, така и ОПО 2021-2027 не представят конкретни подходи на политиката в тази посока, за да разкрият новостите спрямо фрагментирания подход досега. Предучилищното образование се нуждае от специфични усилия, като се започне от задълбочен анализ на данни, стимулиране на ниво институция, инвестиции в инфраструктура, преразглеждане на директната образователна среда, финансиране на експерименти и събиране на идеи. Приоритетна необходимост ще бъде осигуряването на информация за аспектите на политиката. МОН може да се позове на препоръките на Световната банка относно стратегиите за адаптиране към изменението на климата в образованието (2018 г.), които се отнасят до мерките на системата, съдържанието и институционалното ниво за справяне със стратегиите за адаптация и свързаните с тях стъпки на зелената политика. Подходът на Стратегия 2030 г. трябва да бъде консолидиран и фокусиран, за да се осигури стабилна основа за зелени политики и политики за устойчиво развитие в образованието, които отиват отвъд инвестициите в инфраструктура и влияят широко и активно на образователния процес и околната среда.

Препоръчително е МОН да разработи специфична концепция за директна образователна среда (ДОС) в ОГРДВ и предучилищното образование и да я интегрира в програмите за политика в сферата на предучилищно образование. При ДОС липсва конкретна концепция, насочена към обучението и е налице фокус върху инвестициите в мебели, а не върху развитието на образователна среда, благоприятна за целите на предучилищното образование. Картографирането на ДОС от СБ, предоставено на МОН през 2020 г., показва необходимостта от мониторинг и насърчаване на концептуални инвестиции в ДОС, насърчаване на експериментална

работа, системно събиране на информация за основните елементи на ДОС и интегриране на образователните концепции в инвестиции в чиста инфраструктура. Екипът на Световната банка предложи класификация на всички образователни институции, базирана на профила на ДОС, която да бъде интегрирана в подхода по ПО 2021—2027 г. и ще позволи достъп до специфични пакети от средства, които стимулират институциите да разработват концепцията за ДОС в отговор на инвестициите им в образователната политика. Регламентите за ЕСФ относно инвестициите в ДОС биха могли да подкрепят положително този процес, тъй като ограничението до целенасочено финансиране, което пряко допринася за дейностите, би могло да действа като фокусиран стимул за образователните институции в България да определят директна образователна среда чрез концептуални образователни потребности и цели. Наборът от данни и груповият анализ са предоставени на МОН заедно с доклада за картографиране на директната образователна среда.

В допълнение към основните показатели, насочени към сравнителното измерване в ЕС и на международно равнище, както Стратегията за образованието до 2030 г., така и ПО 2021—2027 г. трябва да разработят набор от специфични за българската политика показатели, които ще позволят целенасочен мониторинг по списък от образователни компоненти, за да обезпечат информационно управлението на политиката в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Обхватът и устойчивото поддържане на данни е задължително изискване за членство в ОИСР, към което се стреми България. Липсата на устойчиви специфични за страната данни, фокусирани върху целия спектър от образователни резултати и процеси и фрагментираният подход за събиране и управление на данни, усложнява и влияе негативно на усилията на България за присъединяване към ОИСР. Трябва да се разработят специални и целенасочени усилия както на национална политика, така и на ниво ОП, за да се допълни тесният подход за доказване на резултатите. Системата на предучилищно образование се нуждае от последователна и устойчива система за мониторинг и оценка, която да допълва и постепенно да замества многобройните, но разпръснати и некоординирани процедури и подходи за мониторинг. Такава интервенция изисква инвестиции на системно ниво и логично трябва да се планира в рамките на ПСН. Освен това, за да се отговори на призива на Стратегията за приоритетни теми като компетентности, зелен дневен ред, дигитализация, взаимодействията на ОГРДВ с образованието/предучилищната система и други структури на МОН, биха могли да увеличат и обогатят показателите, за да насочат конкретно развитието по ключовите теми на приоритетната система.

ОБЩООБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ

Прегледът на общообразователните политики има за цел да осигури подкрепа на МОН (в консултация с Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ЕА ОПНОИР) в напредъка към подготовката за прилагане на Стратегия Образование 2030 и изпълнението на условията за програмния период на ЕК 2021-2027 в областта на образованието, и да подкрепи планирането, свързано с Оперативна програма Образование 2021-2027. Предложени са снимка на текущото състояние на българското общо образование и ключови препоръки в контекста секторните стратегии 2021-2030 и оперативните програми. Прегледът проследява развитието на общото образование и усилията за осигуряване на висококачествено образование на всички ученици, напредъка в оптимизацията на училищата, а също така разглежда важния дневен ред в контекста на слабите резултати на 47% от 15-годишните ученици, които са функционално неграмотни в областта на математиката и четенето според измерването PISA 2018 г. на ОИСР, което вероятно се влошава от пандемията от COVID-19 и води до допълнителен спад в нивото на учене, и засяга човешкия капитал в дългосрочен план.

Анализът се фокусира върху (i) достъп, особено предизвикателствата за преждевременно напускане на училище и пропастта между големите градове, малките градове и предградия, и селските райони; (ii) качество, главно сигнализиращо предизвикателствата пред изпълнението на учебната програма, резултатите от обучението и компетентностите на учителите; (iii) равнопоставеност и приобщаване, обсъждайки уязвими ученици, училищата и усилията на правителството да ги подкрепи; (iv) уместност на уменията за производителност, включително значението на стимулите за мотивиране както на учителите, така и на учениците за бърза реакция, превърната в дългосрочни резултати от обучението, свързани с пазара на труда и икономиката, и накрая (v) ръководство и управление, подчертавайки повишено ниво на финансиране в образованието, но също така и предизвикателствата за мониторинг и оценка и необходимостта от информирано вземане на решения.

Предоставени са ключови препоръки въз основа на констатации, свързани с увеличената разлика в постиженията и настоящия шок върху доходите по време на пандемията, който се очаква да доведе до увеличаване на процента на отпадане от училище в средносрочен план, особено сред ученици в неравностойно положение, което в момента се влошава от ефекта на COVID-19 върху образованието и човешкия капитал в дългосрочна перспектива. Такива препоръки са предвидени за две нива. Първо, за стратегическото ниво препоръките се фокусират върху необходимостта да се инвестира повече и по-интелигентно в изграждането на човешки капитал, да се подобри учебната програма и да се повишат резултатите от ученето и компетентностите на учителите, да се увеличи ефективността и ефикасността на разходите чрез справедливо разпределение на бюджета, връзката между намерения на политиката и прилагане на политики чрез програми, по-добро управление на човешките ресурси и училищна автономност, както и чрез дигитализация и въвеждане на иновативни преподавателски практики в реалността.

Препоръките са насочени към програмното ниво със средносрочен подход, особено за национална програма, фокусирана върху уязвими ученици и уязвими училища в подкрепа на учениците, предотвратяване на преждевременното напускане и отпадане от училище и повишаване на успеха и резултатите от ученето.

Линия на политики, визия и приоритет

Политиките за приобщаване и основаният на доказателства подход към решенията за политики, засягащи ученето по интелигентен и ефективен начин, са хоризонталните елементи на Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021 - 2030), разработена от Министерството на образованието и науката. Приоритетните интервенции са фокусирани върху уменията и талантите, мотивираните и креативни учители, приобщаването, цифровия преход, бъдещите работни места, ученето през целия живот, ръководството, управлението и сътрудничеството. Стратегическият подход за образование взема под внимание разнообразни заинтересовани страни и фондове – сред тях държавния бюджет, ЕСФ, Норвежкия финансов механизъм, Българо-швейцарската програма за сътрудничество, програма „Еразъм“ и др. Има трима участници, които са важни за преподаването и ученето: учениците, учителите и образователната среда.

Образователната система непрекъснато се разминава с ученето поради технически сложности и множество едновременни приоритети³⁹⁰. Необходимо е различни части от системата да отговарят на приоритизацията на ученето наред с други сектори като например здравето, работните места или социалната закрила. Новата учебна програма, чиято цел е да се засили фокусът върху активното учене и креативното мислене, ще зависи от: (i) учители, които са обучени да използват методи за по-активно учене и са достатъчно загрижени за промяната; всички участници в образованието трябва да обединят силите си в една и съща посока. Пандемията влошава ситуацията и прави здравеопазването и работните места приоритети, но наред с образованието, интегрираните инвестиции в трите области ще имат по-голямо дългосрочно въздействие; (ii) ясен ангажимент, който да намали нарастващото разделение между тези, които се радват на просперитет и тези, които са изоставени; и (iii) запълване на празнотата на достъпа до образование. България е предприела стъпки в тази посока³⁹¹, но трябва да спазва обещанието си към образованието съгласно Стратегическата рамка и да инвестира не само повече средства, но и по интелигентен начин в бъдещето си. Пълната реализация на програмата за образование изисква постоянно, иновативно и добре ориентирано финансиране, както и подобрен фокус върху ефективността на процедурите за изпълнение с цел постигане на качествено учене за всички ученици и на всички нива.

Основни предизвикателства и интервенции на политиката

Прием и завършване на ученици

Стратегическата рамка гласи, че увеличаването на приема и задържането на деца и ученици в задължителното предучилищно и училищно образование е ключов приоритет. В същото време намаляването на дела на отпадналите от училище и преждевременно напускащите

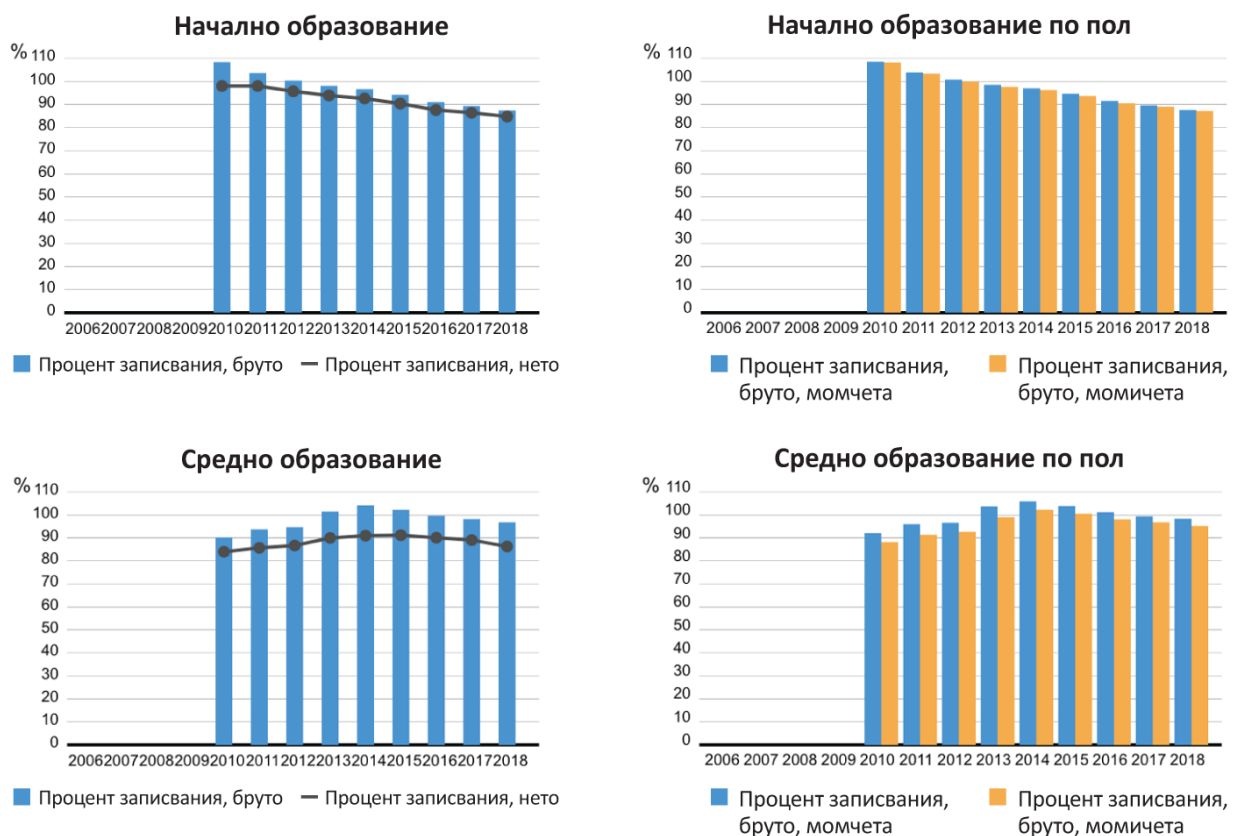
³⁹⁰ Доклад за световното развитие , 2018 г. „Да се научиш да реализираш обещанието за образование“
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

³⁹¹ В момента общото образование е в процес на съществена реформа след въвеждането на Закона за предучилищното и училищното образование през 2016 г. Някои основни акценти на закона са препотвърждаване на ангажимента за задължително предучилищно образование, реструктурирано средно образование в два етапа: първи етап на гимназиалното образование до 10 клас и втори етап на гимназиалното образование до 12 клас. Законът регулира управлението на качеството и заменя държавните образователни изисквания с държавни образователни стандарти, които се определят според резултатите от ученето, като въвежда важна реформа в учебната програма, която да ги преведе в съответствие с основаното на компетентности учене.

училище (ПНУ) са сред най-важните цели за последните образователни политики, в които са заложили дори ясни показатели.

През последните години намалява участието в общообразователната система в България. Докато нетните нива на записване в начално образование са били почти 100% през 2010 г., до 2018 г. те намаляват до под 90% и този спад засяга както момчетата, така и момичетата (фиг. 36). Записването в средно образование се подобрява от 2010 г. до 2014 г., когато достига 91%. И все пак оттогава то постепенно намалява и през 2018 г. е на ниво 86%. Тези данни не отчитат процента на децата, родени в България, които по настоящем са в чужбина, заедно със семействата си. Процентът на записване за момичета в средното образование е по-нисък от този за момчетата през целия период.

Фиг. 36 Процент на записване в начално и средно образование в България, общо и по пол

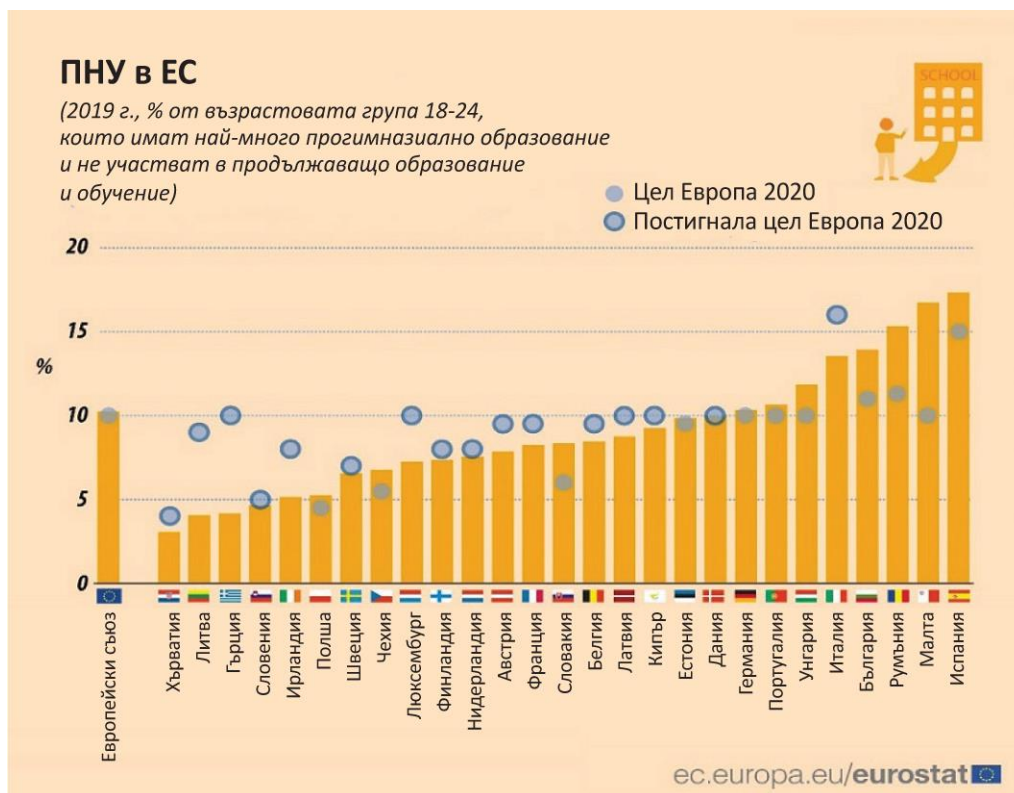


Източник: изчисления на СБ, основани на данни, извадени от Unesco Institute of Statistics (UIS) database <http://data.uis.unesco.org/>, 2020

В дневния ред след 2020 г. може да се забележи, че много източноевропейски държави не са постигнали националните цели за ПНУ, заложили за 2020 г., включително България. Това е най-добрият аргумент за продължаване на разработването на политики, програми и действия за справяне с ПНУ и постигане на целта в дългосрочен план с две условия: по-добро таргетиране и интегрирана интервенция. Намаляването на ПНУ е от съществено значение за постигането на няколко ключови европейски и национални цели, включително интелигентен растеж, чрез подобряване на нивата на образование и обучение и приобщаващ растеж, като фокусът пада върху ПНУ като основен рисков фактор за безработица, бедност и социална изолация. Дори целта за

устойчив растеж подчертава ефективността на ресурсите, устойчивостта на околната среда и конкурентоспособността, която е засегната от ПНУ, като се прави компромис с конкурентоспособността. Подобряването на уменията на населението и намаляването на ПНУ трябва да остане основен приоритет за България.

Фиг. 37 Проценти и цели за ПНУ в Европа



Източник: Евростат 2020 г., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Early_leavers_2019-01.jpg

От 2013 до 2019 г. динамиката на ПНУ е непостоянна, като се увеличи от 2013 г. (12,5%) до 13,9% през 2016 г. През 2017 г. тази неблагоприятна тенденция е прекъсната и е отчетен спад с 1,1 процентни пункта, близо до стойността от 2013 г. (12,7%). През 2018 г. процентното съотношение се запазва, но през 2019 г. отново има увеличение до 13,9%. В този период делът на ПНУ средно за страните от ЕС показва постоянна и стабилна тенденция на спад - от 11,9% през 2013 г. до 10,30% през 2019 г., приближавайки се до целевата стойност - 10%.

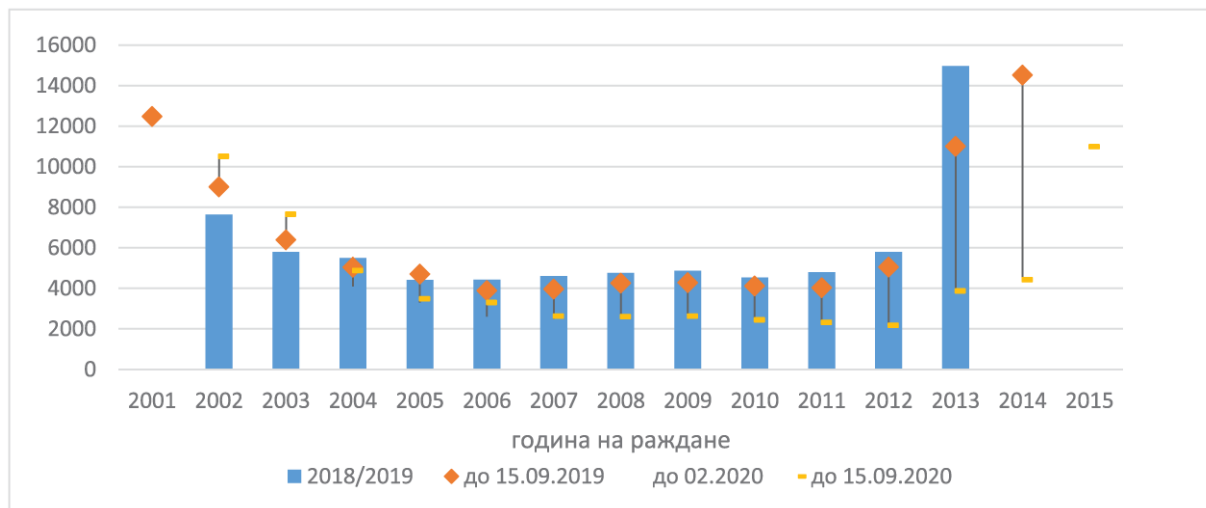
Увеличението с 1,2 процентни пункта през 2019 г. се обяснява в документи за политиката на Министерството на образованието, от една страна, с няколко прекъсвания в образователния процес през годината поради обявените грипни ваканции. От друга страна следва да се отчете миграцията на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст с техните родители, работещи извън страната. Една положителна стъпка е, че като част от механизма за сътрудничество между институциите за приобщаване в образователната система на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст са събрани данни за деца, които са извън образователната система поради заминаване в чужбина (вж. фиг. 38)

Прилагането на механизма за съвместна работа на институциите по приобщаване в образователната система на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст даде

141

краткосрочни положителни резултати - броят на учениците, които не са обхванати от образователната система, намаля в почти всички кохорти. Графиката по-долу представя намаляването на незаписаните или отпадналите от 2018 до 2020 г.

Фиг. 38 Необхванати (незаписани и отпаднали) деца и ученици по кохорти (година на раждане)



Източник: Доклад на МОН за механизма за съвместна работа на институциите по включване в образователната система на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст

Съпоставима с Турция, Румъния и Испания, България е в по-добра позиция, не непременно спрямо всички други страни. Учениците в България напускат училище рано по различни причини, включително заради лични, семейни, училищни и социални фактори. Изследването на причините, поради които деца и ученици отпадат от образованието, отразени в информационната система за реализиране на Механизма, поставя на първо място (между 34 и 56%) културологичните причини (нежелание, липса на ангажираност и подкрепа от страна на родителите и семейството), следват икономическите причини, които варират между 10 и 14%³⁹² за отделните години, и по образователни причини. Международните доказателства за ПНУ показват, че обикновено има повече от един фактор, който принуждава даден млад човек да реши да напусне училище преждевременно. Като цяло това е резултат от прогресивен и натрупан процес на отдръпване. Що се отнася до търсенето, ПНУ може да бъде предизвикано от проблеми, свързани с лични, здравословни или емоционални затруднения на младите хора. Може да бъде свързано със социално-икономическия или семейния произход на учениците. За някои млади хора алтернативните разходи за оставане в училище са твърде високи и те напускат, за да търсят работа или други специфични възможности извън училище. Факторите от страна на предлагането също приписват ПНУ на ограничен достъп до качествено образование или предпочитан избор на обучение, може би поради строгата образователна структура, която може да доведе до отпадане на младежи. Важни са и проблемите с хода на обучението или училищната среда, които трябва да благоприятстват ученето, особено отношенията с учители и други ученици, които трябва да бъдат облагодетелствани от положителния климат.

ПНУ много често е свързано с мобилността на родителите в чужбина, трансграничната работа, която трудно се проследява, или друга сезонна работа. В резултат на липса на обмен на данни между държавите членки относно приемствеността на образованието в други училища, децата се водят отпаднали от национална система, когато се запишат в друга държава. Трудно е

³⁹² Базирано на информация от МОН (юни 2021г.)

да се оценят данните, а също и да се запишат навреме като неместно население и това корелира с колебанията на данните, споменати по-горе. Тази тенденция е много разпространена за България и други източноевропейски страни.

Дефиницията на Евростат за ПНУ е - преждевременно напуснал системата на образованието и обучението, наречен преждевременно напуснал училище, се отнася до лице на възраст от 18 до 24 години, завършило най-много прогимназиален етап на основното образование, което не участва в допълнително образование или обучение. Показателят „преждевременно напуснали системата на образованието и обучението“ се изразява като процент от хората на възраст между 18 и 24 години от общото население на възраст между 18 и 24 години. За статистически цели на Евростат, преждевременно напусналите образованието и обучението се определят оперативнo като лица на възраст от 18 до 24 години, записани в Наблюдението на работната сила:

- чието най-високо ниво на образование или обучение е най-много прогимназиален етап на основното образование. Най-много прогимназиален етап на основното образование се отнася до МСКО (Международна стандартна класификация на образованието) 2011 ниво 0-2 за данни от 2014 г. нататък и МСКО 1997 ниво 0-3С за данни до 2013 г.;
- които не са получили образование или обучение (нито формално, нито неформално) през четирите седмици, предхождащи проучването.

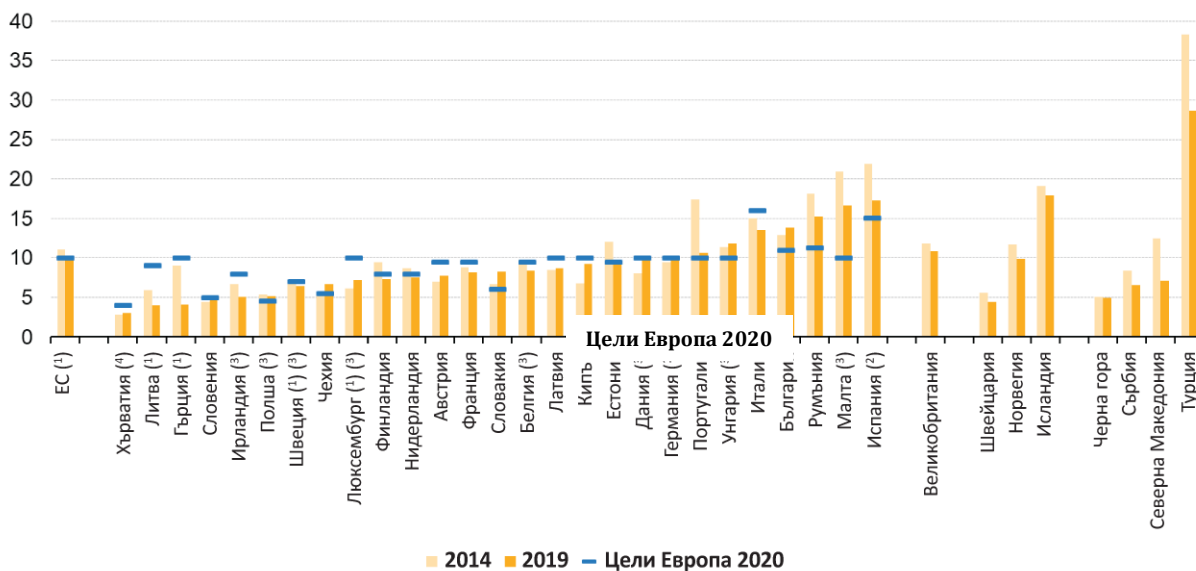
Въпросът, зададен в Наблюдението на работната сила от 2017 г. за обобщаване на този показател на всеки три месеца, е в раздела за Образование и обучение, а лицата на възраст между 18 и 24 години, които отговарят, че нямат начално или имат само начално образование, се записват като ПНУ (вж. таблица 8 по-долу)

72.	Коя е най-високата степен на образование, което сте завършили?
	- нямам начално образование....
	- начално образование
	- основно образование (прогимназиално)
	- професионално образование след завършване на 6-ти или 7-ми клас/1-во ниво на професионална квалификация
	- професионално образование след завършване на основно образование/1-ва степен на професионална квалификация
	- средно общо образование
	- средно техническо или професионално образование/3-то или 2-ро ниво на професионална квалификация
	- полувисше образование след средното/4 -то ниво на професионална квалификация
	- висше образование - професионален бакалавър/специалист
	- висше образование - бакалавърска степен
	- висше образование – магистърска степен
- висше образование – докторска степен	

Фиг. 39 ПНУ по европейски държави между 2014 и 2019 г.

ПНУ по европейски държави между 2014 и 2019 г.

(% от населението на възраст 18-24)



Бележка:

(¹) За постигането на целите делът на ПНУ трябва да бъде под целевите стойности.

(²) Целта Европа 2020 е дефинирана като процент отпаднали от училище.

(³) Прекъсване в динамичен ред.

(⁴) Ниска надеждност

Източник: Евростат 2021 (online data code edat_lfse_14)

eurostat 

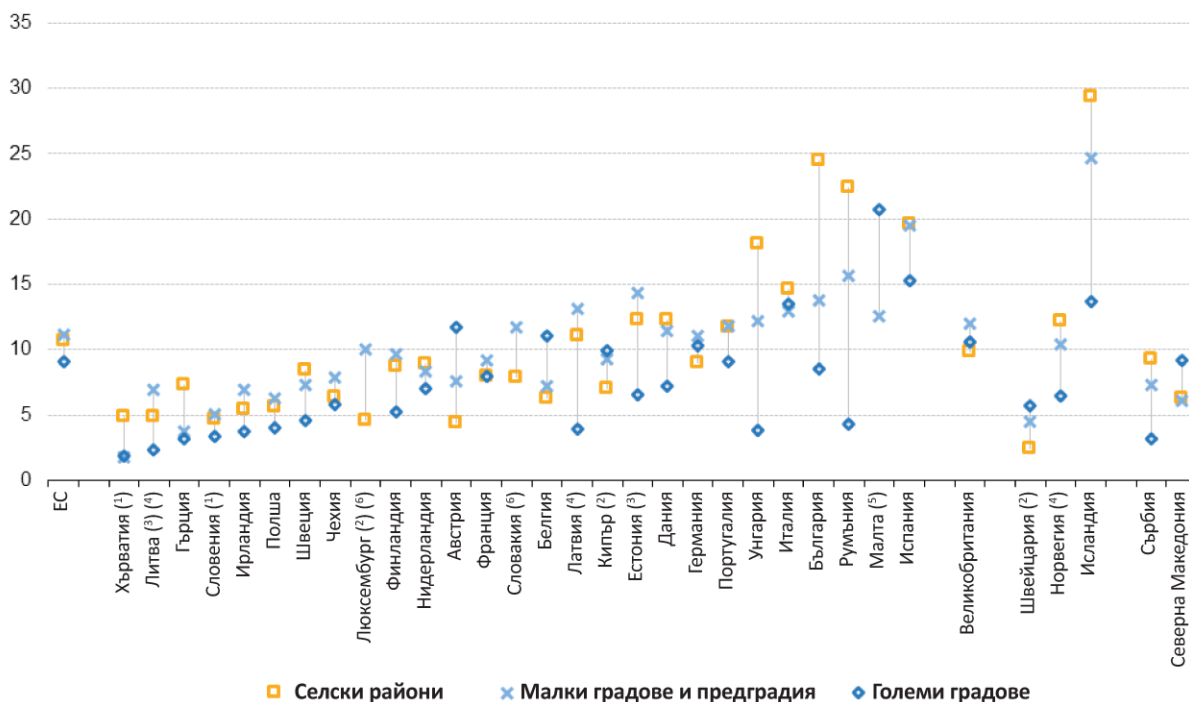
Източник: Евростат 2021 (online data code edat_lfse_14)

Налице е трайно разминаване между големите градове, малките градове и прилежащите им райони, и селските райони. Голямото разминаване е сравнимо с това в съседните страни, но в противовес на хомогенността, установена в много европейски държави. Това неравенство е трайно през последните пет години в сравнение с Европейския съюз, където ситуацията е много по-справедлива и процентите са доста близки, а целта е почти достигната. Това може да се обясни с историческата разлика в степента на развитие, но също така и с различен достъп до качествено образование. Този висок процент на ПНУ в средното образование е вероятно основният проблем, свързан със загубата на потенциални добри възможности за работа за младите хора, което в крайна сметка се отразява негативно на икономическия растеж на страната. Причините за ПНУ са сложни и съчетават различни слоеве от лични, социални и икономически фактори; обаче ограниченият достъп до качествено образование вероятно играе ключова роля. Налице е освен това сегрегация в качеството между селските и градските училища, тъй като училищата в селските райони не разполагат с необходимите средства или необходимата инфраструктура, за да привлекат достатъчно квалифицирани учители на пълен работен ден.

Фиг. 40 ПНУ по селски райони, малки градове и предградия, и големи градове

ПНУ по степен на урбанизация, 2019 г.

% от населението на възраст 18-24



Бележка: класирани по общ дял на ПНУ. Няма данни за Черна гора и Турция.

(1) Ниска надеждност.

(2) Селски райони: ниска надеждност.

(3) Малки градове и предградия: ниска надеждност.

(4) Големи градове: ниска надеждност.

(5) Селски райони: липсват данни поради много ниска надеждност.

(6) Големи градове: липсват данни поради много ниска надеждност.

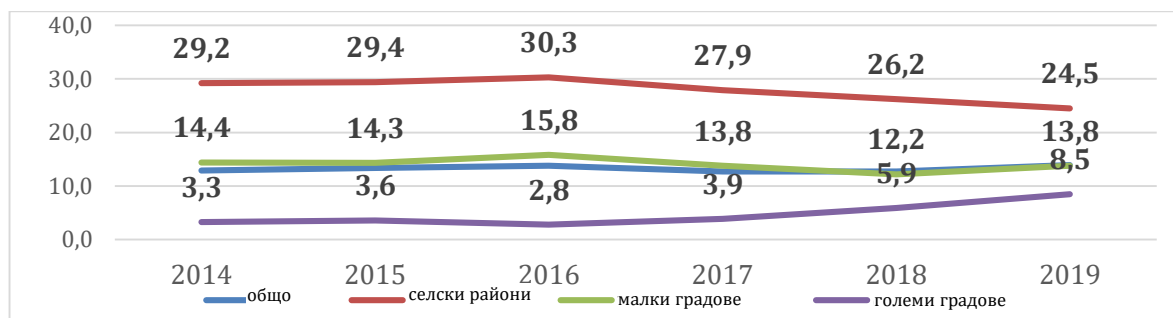
Източник: Евростат 2021 (online data code edat_lfse_30)

eurostat

Разглеждайки по-задълбочено тенденциите между 2014 и 2019 г., може да стигнем до изненадващи констатации. Най-значимият проблем в България е илюстриран на фигурата по-долу: неравенството между градовете и селските райони. През последните години може да се отбележи известен напредък и разликата между процента на ПНУ в градовете и селските райони е намаляла от 26% през 2014 г. на 16% през 2019 г. Тази тенденция не се основава на солиден напредък в селските райони, а по-скоро на негативното развитие на показателя в градските райони. Тъй като градовете сочат липса на напредък, но не и отрицателна тенденция (както в случая с малките градски райони), намаляването по площ на пребиваване би било много по-малко. В същото време в селските райони може да се наблюдава известен (макар и ограничен) напредък

главно поради усвояване на средства от ЕС в рамките на операциите, свързани с образованието³⁹³. Процентът на ПНУ в селските райони е намалял с 4%, в малките градски зони остава същият и повече от два пъти в градовете. Средният процент на ПНУ леко се е увеличил между 2014 и 2019 г. на национално ниво, което се обяснява с влошаването на качеството на живот в града.

Фиг. 41 Процент на ПНУ по степен на урбанизация между 2014 и 2019 г. в България



Източник: изчисления на СБ, основани на Евростат 2020 (Early leavers from education and training by sex and degree of urbanisation [edat_lfse_30])

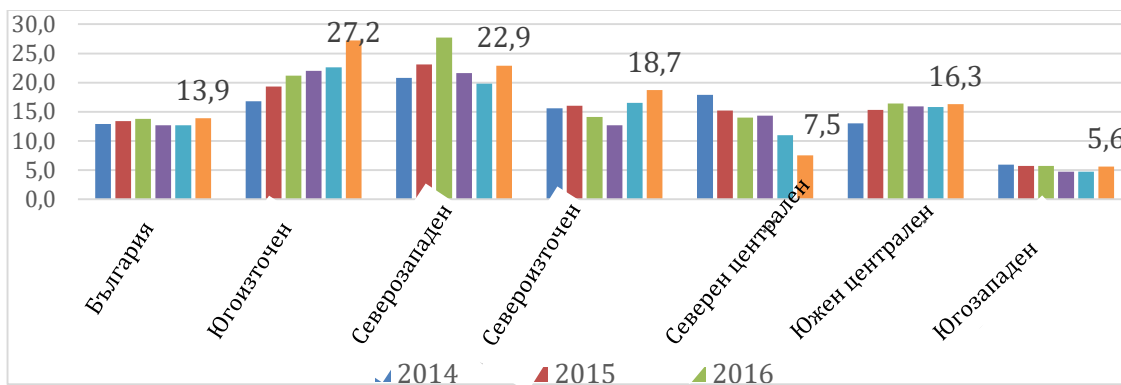
При разглеждане на регионалното ниво са установени големи различия и разминавания между регионите. Постоянното нарастване през годините в Югоизточния регион контрастира с постоянното намаляване в Северен централен, докато Южен централен и Югозападен остават непроменени. Пограничните или отдалечени (планински) селски райони са проблемни, тъй като имат население с ниска гъстота. Географската изолация, лошата транспортна достъпност, отдалечеността от работодателите и достъпът до услуги създават неравенства в регионалното развитие.

Второто измерение, което допълва географското, е демографският спад, предизвикан от миграцията, застаряването и ниската раждаемост. В резултат на това икономическата дейност е ограничена; жизненият стандарт е нисък, поради обезлюдяването районите са социално западнали и непривлекателни за бизнеса. В най-изостаналите региони се отчитат високи нива на ПНУ, ниско присъствие на доставчици на обучение и ниско осигуряване на качествен достъп до здравеопазване и образование³⁹⁴. Съществуващите регионални различия и нуждите от квалифицирана работна сила трябва да бъдат преодолени чрез подкрепа за повишена гъвкавост на системата за образование и обучение. Предоставянето на програми за втори шанс (ВШ), обучение на работното място, и силно застъпено професионално обучение с гъвкав подход и пропускливи направления ще стимулират инвестициите и развитието в региона. Повече изследвания трябва да проучат как тази среда може да повлияе на фактори като липса на предубеденост (позитивна нагласа) в местното население, произтичащи от ниските възможности в района и свързани с отдалечеността и други социални слоеве, които влияят върху резултатите от ученето.

³⁹³ Проектите на системата на МОН „Вашият урок“, „Подкрепа за успех“ достигнаха до училищата в селските райони и подкрепиха намаляването на броя на отпадналите от училище и на НПУ.

³⁹⁴ Това може да се приложи изцяло за северозападните и североизточните региони. Югоизточният регион е изключение от описаната ситуация, тъй като е по-добре икономически развит, но има най-висок процент на НПУ. Необходимо е по-нататъшно проучване, за да се разкрият причините за нивата на НПУ в Югоизточния регион и намаляването на НПУ-нивата в Северно-централния регион

Фиг. 42 Процент на ПНУ по български региони между 2014 и 2019 г.



Източник: НСИ

Пример за европейски проекти, насочени към намаляване на ПНУ

Австрия

Програмата за наставник на младежи *Jugendcoaching* стартира през 2012 г. като пилотен проект в две австрийски провинции (Виена и Щирия) и се изпълнява в цялата страна през 2013 г. Програмата е разработена от Министерството на социалната политика и Министерството на образованието, за да предложи индивидуални консултации и насоки на безплатна и доброволна основа, за да се намали преждевременното напускане на училище и да предостави на учениците подкрепа при избора на техния образователен път и бъдеща кариера. Финансира се от социалното министерство и получава финансова подкрепа от ЕСФ. Програмата е насочена към ученици във възрастовата група от 14 до 19 години и младежи със специални образователни потребности до 24-годишна възраст. Учителите или друг персонал идентифицират учениците в риск от отпадане и съгласуват с програмата наставник на младежи. Процесът на наставничество има 3 етапа: **Етап 1** Първи разговор - назначава се неформална първоначална консултация с обучен наставник (социален работник или психолог). Наставникът предоставя информация и съвети и оценява необходимостта от по-нататъшна интервенция. **Етап 2** Допълнителна консултация - програмата предлага допълнителни консултативни сесии (до 3 месеца), когато се изисква допълнителна помощ/проследяване. **Етап 3** Управление на казуси - наставникът разработва индивидуален план с цели и мерки за подкрепа за ученици, изправени пред по-сложни проблеми. Наставникът следи отблизо изпълнението на плана и предлага подкрепа.

Проект „Да спрем отпадането!“. Проектът включва инструменти, които да помогнат на учителите и съветниците да идентифицират лица в риск, да оценят техните нужди и да им осигурят гъвкава подкрепа. Проектът има за цел да намали процента на отпадане на младите учащи се в професионалното образование и обучение. Проектът е съфинансиран от Европейския социален фонд. Има три компонента: (1) **Детектор на риска**, интерактивен електронен инструмент, предназначен да идентифицира учениците в риск от лош успех или отпадане. Силните и слабите страни на учениците и поведението се оценяват заедно с оценка на най-подходящата подкрепа, която трябва да бъде предоставена; (2) **Личностният профил** е интервю, което обхваща ученето при дефинирането на неговите/нейните силни и слаби страни и при определяне на техните цели; (3) **Гъвкавата система за предотвратяване и подкрепа**, която не само помага за предотвратяване на ПНУ, но служи за подкрепа на тези, които вече са отпаднали. Това е партньорство между професионалисти, общности и отделния ученик и е силно индивидуализирано.

Нидерландия.

Медицински консултации за болни ученици (MASS)

Проектът обхваща 13 общини и е насочен към ученици в началното и средното образование. Целта е да се обърне внимание на отсъствията от училище поради заболяване (отсъствия по медицински причини) чрез ранно идентифициране на ученици с висок брой отсъствия по медицински причини. На учениците се предоставят, при съгласие от техните родители, медицински консултации и последващи действия от младежки здравни специалисти. След въвеждането на MASS, нивото на отсъствия поради заболяване намалява от 8.5 дни за 12 учебни седмици до 4.9 дни в рамките на период от 12 месеца.

Подготовка за започване:

„Подготовка за започване“ е програма, въведена през 2012 г. и насочена към млади хора на възраст 15-23 г. Проектът има за цел да помогне на учениците в риск от преждевременно напускане на училище и на тези, които вече са напуснали, да продължат образованието си и да навлязат на пазара на труда.

Програмата се състои от 4 етапа:

- ✓ Изчерпателна диагноза, по време на която се оценяват специфичните проблеми на учениците и се определят целите на програмата
- ✓ Стаж или образователна програма с фокус върху реинтеграция в нормалната училищна рутина
- ✓ Развиване на умения и използване на усвоените умения

Последващ период, през който сесиите с наставничество са ограничени и учениците работят самостоятелно

Полша.

„Форум Театър срещу преждевременното напускане на училище“ (*FOTEL*) е насочен към ученици на възраст от 13 до 16 г. с цел предотвратяване на преждевременното напускане на училище чрез използване на драматични техники, които да помогнат на учениците да получат по-задълбочено разбиране на различни въпроси/проблеми и техните възможни решения. Проектът има за цел подобряване на училищния климат, мотивиране на учениците и разрешаване на конфликти.

Социалната акция *Училище без насилие* включва семинари за учители, публикуване на примери с добри практики, съвети и подкрепа, тържества „Ден без насилие“ в училищата, доброволческа седмица и фотоконкурс.

Португалия.

Програмата за образователни области с приоритетна интервенция (TEIP) стартира през 1996 г. и е насочена към училища, разположени в социално-икономически неравностойни райони. Втора версия на програмата се реализира от 2006 г., като основната цел е намаляване на ПНУ и насърчаване на образователния успех. През 2012 г. трета версия започва да укрепва целите на втората версия и да подчертава качеството на резултатите от ученето. Понастоящем програмата TEIP включва 137 училищни клъстера, представляващи 17% от всички училищни клъстери. Всички училища разработват специфични планове за подобрения въз основа на споразумение между училището и училищните власти относно мерки, цели, оценка и допълнителни ресурси. Конкретният план за подобрене обхваща четири различни области: (i) подкрепа за подобряване на обучението; (ii) управление и организация на мерките на училищните клъстери; (iii) предотвратяване на ПНУ, отсъствия и поведение и (iv) отношения между училище/семейства/общност.

Програмите Mais Sucesso Escolar (MSE) и Percursos Curriculares Alternativos (Направления на алтернативни учебни програми) се управляват от Министерството на образованието и науката и имат национално покритие. Програмите TEIP и MSE наскоро бяха разширени и обхващат над

25% от учениците и училищата в Португалия. Основният фокус е върху предоставянето на допълнителна подкрепа на учениците (академична, лична, социална) в класната стая и извън нея под формата на наставничество/насоки, межкултурно посредничество, ориентиране и професионален опит. Те включват обучение на учители на работното място, както и участие на родителите и общността.

Освен това интервенциите на ниво семейство и общност се извършват от специализирани неправителствени организации, работещи в сферата на образованието, които разполагат със специално обучени медиатори за работа в училищата и предоставят извънкласна подкрепа на ученици. Въз основа на добре установена методология, медиаторите помагат на избраните ученици в риск да развият своите некогнитивни умения, които ще подобрят техните убеждения, самочувствие, добросъвестност и отвореност за опит, които са от съществено значение за успеха в училище.

Интегрираната програма за образование и обучение е посветена на подпомагане на преждевременно напускащите училище на възраст над 15 години за завършване на прогимназиално образование. Специализирани уроци за втори шанс могат да бъдат организирани в редовни училища, неправителствени организации, центрове на общности и предприятия. Всяка група има редовен преподавател, а малка група учители разработват персонализирана учебна програма с висока степен на гъвкавост и силен професионален фокус. Учениците могат да се запишат и завършат обучението си по всяко време на годината, докато продължителността зависи от собственото им темпо.

Швеция.

Мултидисциплинарни екипи и индивидуални планове за действие. Целият училищен персонал, включително учители, училищни психолози и съветници, социални педагози, специалисти по кариерно ориентиране, социални работници, младежки възпитатели, трябва да докладват на директора, ако идентифицират ученик в риск. Директорът носи отговорността да проучи дали ученикът се нуждае от специфична подкрепа и да гарантира, че е създаден индивидуален план/програма за действие за справяне с проблема.

В допълнение към помощния персонал, който е на разположение в училищните помещения, училищата трябва да осигурят всякакъв подходящ външен ресурс, като младежки възпитатели, социални педагози или учители по специално образование, в зависимост от проблема и рисковите фактори.

Текущ мониторинг. След като учениците бъдат включени в програма за подкрепа, техният напредък подлежи на постоянно наблюдение. Изправителните интервенции за отпаднали от училище млади хора се оказват ефективни за връщане на учениците към системата на образованието. Такива интервенции включват внимателно проследяване и интензивни индивидуализирани мерки като наставничество и насоки, мотивационна и учебна подкрепа, социално обучение и обучение на умения.

Глоби/санкции. Изплащанията на надбавки могат да бъдат прекратени или да бъдат наложени санкции, когато пропуските се повтарят. Съгласно този метод родителите и учениците от гимназиален курс трябва да поемат по-голяма отговорност за редовното посещение на училище. Често обаче това не се прилага, тъй като този подход не отчита по-широките проблеми, с които ученикът може да се сблъска, и трудностите, които санкциите могат да засилят.

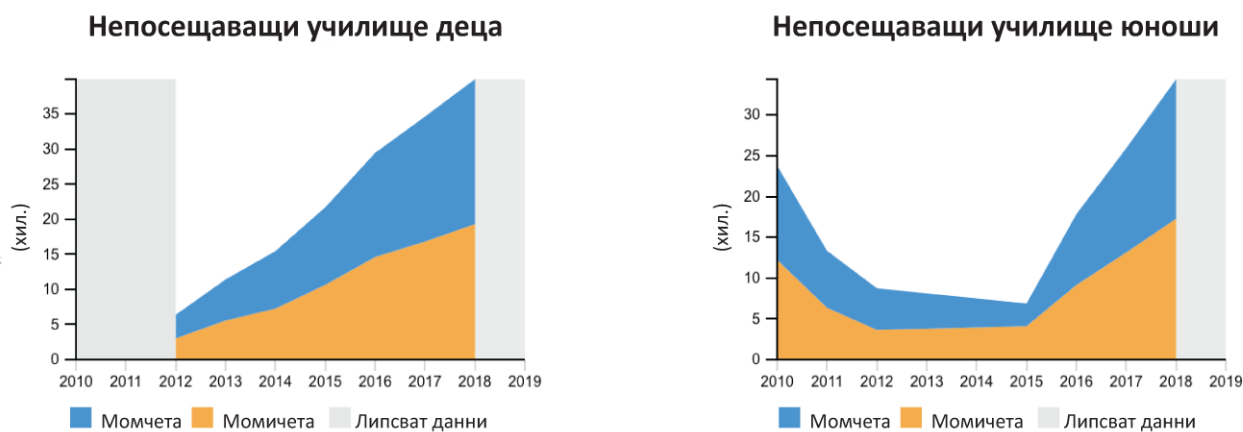
Цифрова платформа. *Plug Innovation* (www.pluginnovation.se) е националният цифров клъстер за предотвратяване на отпадане от училище. Платформата събира информация, сравнява и оценява

методите за предотвратяване на отпадане, използвани в различни проекти, за да сподели успехите и да помогне на потребителите да идентифицират най-ефективните практики в превенцията на ПНУ.

Непосещаващи училище деца

Според ЮНЕСКО броят на децата и юношите, които не посещават училище, нараства значително в България през последните години. Както е показано на фиг. 43, най-значителното увеличение се наблюдава при децата в начално образование. Докато през 2010 г. са отчетени едва 450 непосещаващи училище, през 2018 г. тази цифра нараства до почти 40000. При юношите е регистрирано забележително подобрене между 2010 и 2014 г., когато броят им намалява от близо 24000 на 5000. През 2018 г. този брой отново се увеличава до 34398.

Фиг. 43 Непосещаващи училище деца и юноши в България



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Непосещаващи училище деца										
Общо	450	514	6,389	11,428	15,467	21,711	29,488	34,641	39,977	...
Момичета	...	...	3,047	5,547	7,251	10,662	14,626	16,813	19,315	...
Момчета	...	...	3,342	5,881	8,216	11,049	14,862	17,828	20,662	...
Непосещаващи училище юноши										
Общо	23,796	13,367	8,731	582	539	6,885	17,827	25,925	34,398	...
Момичета	12,235	6,360	3,634	...	...	4,109	9,143	13,128	17,271	...
Момчета	11,561	7,007	5,097	...	...	2,776	8,684	12,797	17,127	...

Източник: Изчисления на СБ, основани на данни, извадени от Unesco Institute of Statistics (UIS) database <http://data.uis.unesco.org/>, 2020

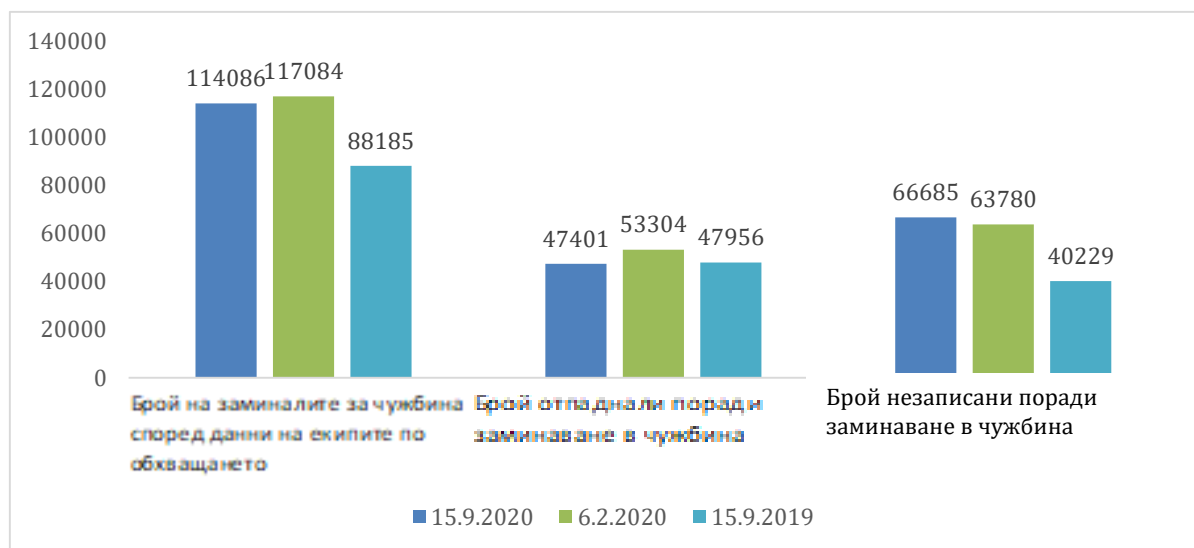
Източник: изчисления на СБ, основани на данни, извадени от Unesco Institute of Statistics (UIS) database <http://data.uis.unesco.org/>, 2020

Данните на МОН, събрани при прилагането на системата за адресиране на обхвата, отчитат значително по-високи стойности - през юли 2017 г. министерството обяви, че 206 378 деца и подрастващи на възраст между 5 и 18 години не са записани или са отпаднали от системата.

Ръководените от МОН програми над 1300³⁹⁵ местни екипи са извършили посещения по домовете и към септември 2020 г. са записали за първи път 52 104 деца и ученици, от които 2 386 са отпаднали отново. МОН отчита 26 732 върнати деца и ученици в резултат на работата на системата.

Понастоящем данните на МОН сочат, че 35% от децата, които не са били записани обратно в училище, са се преместили в чужбина и липсва надеждна информация за останалите 35% от децата, които все още не посещават училище и защо не се връщат на училище. В 18% от случаите родителите твърдят, че не желаят да запишат децата си, здравословни проблеми са отчетени като причина за 8% от случаите и ранен брак – при 2%.

Фиг. 44 Ученици, които не са в образователната система поради заминаване в чужбина



Източник: Доклад на МОН за механизма за съвместна работа на институциите по включване в образователната система на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст

Икономическият шок, последвал настоящата пандемия, може да увеличи процента на отпадане от училище в средносрочен план, особено сред учениците в неравностойно положение. Учениците, които изостават в образованието, ще бъдат демотивирани и в по-голям риск от отпадане от училище. Загубата на доходи на домакинствата поради COVID-19 също ще тества способността на домакинствата да задържат учениците в училище, увеличавайки броя на младежите, които не посещават училище и преждевременно напускат системата на образованието, което възпрепятства прехода към висшето образование. Поради избухването на пандемията, затварянето на училища и дистанционното или онлайн обучение се превръща в неоспорима реалност за образователните системи в световен мащаб, създавайки огромни предизвикателства пред всички ученици да продължат ежедневните си уроци. България е предприела мерки за продължаване на образованието от назначени многосекторни екипи за осигуряване на интегрирана подкрепа, която е описана по-долу. Липсата на достъп до интернет и цифрови устройства обаче може да изложи учениците в неравностойно положение на много по-висок риск от загуба на възможности за образование. В отговор на пандемията МОН въведе серия

³⁹⁵ Информация подадена от МОН (юни 2021)

от мерки, които адресират тези, които са уязвими при предоставянето на отдалечено обучение³⁹⁶. Биха могли да се въведат допълнителни подобрения в ангажирането на родителите и местните общности с фокус върху ромите, които да работят с местните екипи, да се преразгледа подхода за включването на подлежащите деца и семейства, въвеждането на стимули, да се предостави оздравителна подкрепа и да се подобрят социално-емоционалните умения за тези ученици. Процентът на отпадане и прекъсване вероятно ще се повиши, ако ПНБ не предприеме решителни целенасочени действия в отговор на тази криза.

Въпреки наличието в продължение на много години на различни интервенции за справяне с отпадането от училище и НПУ, то продължава да бъде сериозно предизвикателство. Осигуряването на достъп и подпомагане на обучението на всички деца в задължителна училищна възраст се превърна в ключов политически приоритет на новото българско правителство (от 2016 г.). Необходимостта от подкрепа, по-специално за категории с висок риск от изключване (деца със социално и икономически неравностойно положение, деца със специални образователни потребности, деца от ромско малцинство), продължава да бъде значителна. Ситуацията с най-уязвимите трябва да се проследява с приоритет, особено в контекста на тревожните резултати от PISA 2018 г. Ефекта на политиките към ромските ученици, които са обичайни представители на уязвимите в образованието, се нуждае от засилване. Проучването „Положението на ромите в 11 държави-членки“ от FRA и ПРООН, проведено през 2011 г., показва, че само 68% от ромските деца в задължителна училищна възраст в България са записани в училище. През 2016 г. проучването EU-MIDIS-2 показва подобрение, но записването на роми все още е под националния процент от 91%. Проучването също така регистрира 67% от ромите като преждевременно напуснали училище (на възраст 18-24 години с най-много прогимназиално образование и без по-нататъшно образование или обучение) със значителни разлики между половете: 57% от младите мъже срещу 77% от младите жени след ромите.

С Решение 373/5.7.2017 г. и по-късно с Постановление 100/8.6.2018 г. Министерският съвет създаде многоинституционална рамка за пълно записване. Тя съдържа механизъм, звено за координация и местни многоинституционални екипи. Механизмът³⁹⁷ ангажира ключовите институции, предоставящи обществени социални услуги за деца и техните семейства (образование, социални грижи и здравеопазване, полиция, общински власти и др.). В рамките на Механизма всички участващи институции официално си сътрудничат, за да гарантират, че всяко дете посещава училище³⁹⁸. Координационното звено е създадено на високо ниво, председателствано от заместник министър-председателя, и включва министрите на образованието, социалната политика, здравеопазването, вътрешните работи и др. Основната му функция е да координира прилагането на механизма на централно ниво и да наблюдава изпълнението на съответните мерки. Тъй като централните институции имат децентрализирани

³⁹⁶ Предоставяне на технически устройства на ученици; осигуряване на безплатен достъп до електронно образователно съдържание чрез изграждането на WiFi мрежи за семейства с нисък социален статус; промяна в Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, даваща възможност на училищата за периода на обучението на учениците от разстояние в електронна среда за сметка на бюджетите си да извършват разходи за доставка на интернет свързаност по местоживеенето на учениците, които по социални причини не разполагат с достъп до интернет; включване на социалните работници и образователните медиатори за доставяне на учениците, които не са включени в обучение в електронна среда, на учебни материали и за връзка между училището и семейството.

³⁹⁷ Пълното му наименование е механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.

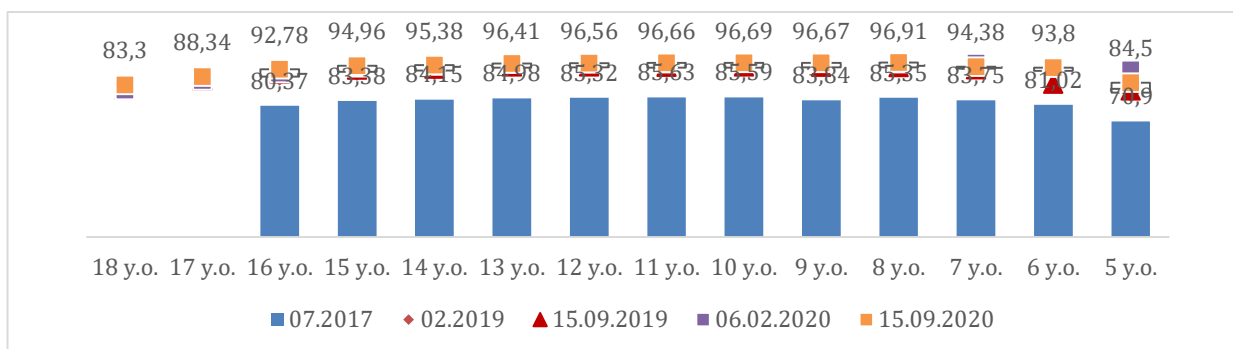
³⁹⁸ Постановление 100/08.06.2018 г., член 3.

структури на регионално ниво, звеното може да осигури хоризонтална координация на областно и местно ниво.

Многоинституционалните местни екипи са разположени на ниво територия на училище или детска градина. Те включват представители на всички местни институции с роли и отговорности за децата (включително полицията). Очаква се екипите да извършват дейности за идентифициране на деца, които живеят в района и не посещават училище, да ги запишат и да компенсират отпадането или преждевременното напускане на училище, които вече са налице.

Създаването на многоведомствена рамка с координационно звено и местни екипи, които да отговарят за увеличеното записване и в същото време да разгледат всички аспекти на проблема, които могат да попаднат в различни, но взаимосвързани области, като здравеопазване и хранене, социална закрила или полиция е важен елемент от подхода. Ангажирането на широк кръг от институции (не само образователни) е знак за сътрудничество, ангажираност и политическа воля за мобилизиране на всички институционални ресурси в една посока. Предвиденият политически ангажимент на високо равнище от страна на вицепремиера, министъра на образованието и други министри е предпоставка за изпълнение на очакваните задачи и те имат най-високо ниво на власт. Създаването на многосекторни интегрирани местни екипи беше от ключово значение за изпълнението на заданието. Мерките, предприети от ПНБ дадоха добри резултати, а процентът на записване се увеличи във всички възрастови групи, включително 5-годишните деца.

Фиг. 45. Процент на записване по възрастови групи



Източник: Доклад на МОН за механизма за съвместна работа на институциите по включване в образователната система на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст

В същото време рамката има някои ограничения, които могат да бъдат отстранени в близко бъдеще, за да се подобри функцията на механизма чрез преразгледана институционална уредба и общостен подход. Наблюдаваните ограничения са:

- Местните общности могат да имат по-силна роля. При работата с местните екипи се предвижда ангажиране на родителите и представителите на местните общности като например медатори и НПО, което е само по желание. Не е обезпечен ангажимент или консултации на централно ниво с родителите или други участници от гражданското общество, които представляват интересите на уязвимите целеви групи. В същото време всеки признава, че участието на родителите е задължително, за да е възможно пълно обхващане на децата. Включването на родителите в механизма на местно и национално ниво има потенциала да го засили.

- Основното предизвикателство на механизма е, че макар да засяга сериозни проблеми на социалното приобщаване, той съдържа мерки само в образованието без да предлага подходящ социален пакет на целевите семейства. Като цяло това е голяма пропусната възможност, която не е била разработена в късните етапи на механизма. В момента той набляга на специфични мерки, които биха имали непосредствен ефект, но са проблематични от гледна точка на благосъстоянието на децата и семействата: например³⁹⁹ заменя семейните социални помощи с парични средства за закупуване на дрехи и обувки, и засилва административните санкции за нарушения, свързани с посещението на училище. Вместо това могат да се разгледат алтернативи като примерно награди за успехите в училище.
- Ефективността и потребностите, свързани с настоящите преподавателски и управленски практики в училищата, в които се записват непосещаващите училище деца, се нуждаят от целенасочен преглед и подкрепа, за да могат тези деца пълноценно да се интегрират повторно в новия си образователен път. Училищата насочват усилията си към индивидуализирани образователни стратегии⁴⁰⁰. Всички тези мерки са от съществено значение за успешно записване, оставане, завършване и преход към горните образователни нива. Необходимо е да се планират и осигурят подходящи пакети за ППР, насочени към предоставяне на конкретна подкрепа на учителите, които работят с най-нуждаещите се ученици.
- Други пречки като тези с финансов характер (такси за детски градини⁴⁰¹) и миграцията на местно ниво / в чужбина трябва да са част от интегрирания пакет от услуги за подкрепа, които се предоставят.
- Важно е да се допълнят текущите оценки, извършени с инструменти, които използват резултатите от измерването на обучението и други социално-икономически фактори, за да подчертаят скритите изключения, да се направи избор и да се оцени напредъка. Един от примерите, препоръчани от ЕС, е SUCCESS AT SCHOOL ASSESSMENT TOOL (SASAT) -

³⁹⁹ (2) (Изм. - ДВ, бр. 82 от 2019 г.) Екипите за обхват по чл. 1, ал. 3, т. 1 координирани с директорите на съответните образователни институции предлагат на компетентните институции да предприемат допълнителни мерки с оглед на прилагане на комплексен подход, включващ и налагането на наказания от компетентните органи за неспазването на задълженията на родителите, настойниците/попечителите или лицата, които полагат грижи за детето и не осигуряват ежедневното присъствие на децата и учениците, по Закона за закрила на детето, по Закона за предучилищното и училищното образование и по Закона за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, както и предоставянето на помощи в натура по реда на Закона за семейни помощи за деца и Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ДВ, бр. 133 от 1998 г.);

⁴⁰⁰ Чл. 3а. (Нов - ДВ, бр. 82 от 2019 г.) За предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст, които отсъстват по неуважителни причини от детска градина или училище, директорите на образователните институции организират участниците в екипите за обхват по чл. 3, ал. 11 и други лица за:

1. съвременно установяване на причините и прилагане на мерки за предотвратяване отсъствието на децата и учениците;
2. съвременно извършване на посещения по домовете на децата и учениците в риск от отпадане, за които се установи, че отсъстват от детската градина или училището без уважителни причини;
3. системно взаимодействие с родителите с цел мотивирането им за осигуряване на трайното присъствие на детето или ученика в образователната институция;
4. предлагане на мерки за обща и допълнителна подкрепа на децата и учениците в риск от отпадане по чл. 1, ал. 2 в съответствие с държавния образователен стандарт за приобщаващо образование;
5. предлагане на мерки за ангажиране на застрашените от отпадане ученици в училищния живот;
6. прилагане на целенасочени мерки за превенция на отпадането на учениците на прехода между VII и VIII клас;

7. проследяване на изпълнението и на резултатите от предприетите мерки за преодоляване отсъствието на децата и учениците по неуважителни причини и отразяването им в ИСРМ.

⁴⁰¹ Виж секция ОГРДВ

въпросник за начина, по който учениците възприемат училището и учебния процес, като той може да се прилага два пъти годишно⁴⁰².

- Пандемията от Covid-19 застраши основните постижения на механизма. Повечето от реинтегрираните ученици остават цифрово изолирани, без да имат подходящ достъп до устройства или интернет връзка. Според експертни оценки, мотивацията на уязвимите деца и нуждата от семейната подкрепа за образование са застрашени, а дистанционното обучение се оценява като неефективно и ще доведе до ново отпадане.

Съществуващите предизвикателства, свързани със записването в институциите от предучилищното образование, засягат задържането в общото образование и завършването му. Въпреки многобройните усилия през последното десетилетие, общият дял на обхванатите деца в България на възраст от 4 години до навършване на задължителна училищна възраст остава значително под средния за ЕС, както вече бе отбелязано в раздела от настоящия доклад, посветен на ОГРДВ. Последните изменения на Закона за предучилищното и училищното образование (от септември 2020 г.) идват в отговор на една от основните пречки пред посещението на предучилищни заведения и предлагат важни стъпки за отмяна на таксите в предучилищното образование. Като цяло инвестициите в общото образование са ниски – особено във връзка с предучилищното и началното училищно образование. Разходите за нивото на висшето образование продължават да са с най-голям дял от общите разходи за образование. Макар разходите за това образователно ниво да са близо до средните за ЕС, съгласно данни на Евростат предучилищното образователно ниво възлиза на 0.7% от БВП на България, което е по-малко от половината от средната стойност от 1.5% за ЕС. Таксите и непреките/скритите разходи остават съществена пречка за участието във всички нива на образование.

Преходи

Всички ключови препоръки на ЕС подчертават важността на мониторинга и приемането на ясна стратегия за преход от едно образователно ниво към друго, ключови моменти за продължаване на обучението и предотвратяване на отпадането. Наличните данни от МОН за броя на учениците от четвърти клас в началото на втория срок на учебната 2019/2020 година и броя на учениците, продължили обучението си през учебната 2020/2021 година и са записани в пети клас, са представени в таблица 9 по-долу.

Табл. 9. Проценти на преминали от начално към прогимназиално образование (2019/2020)

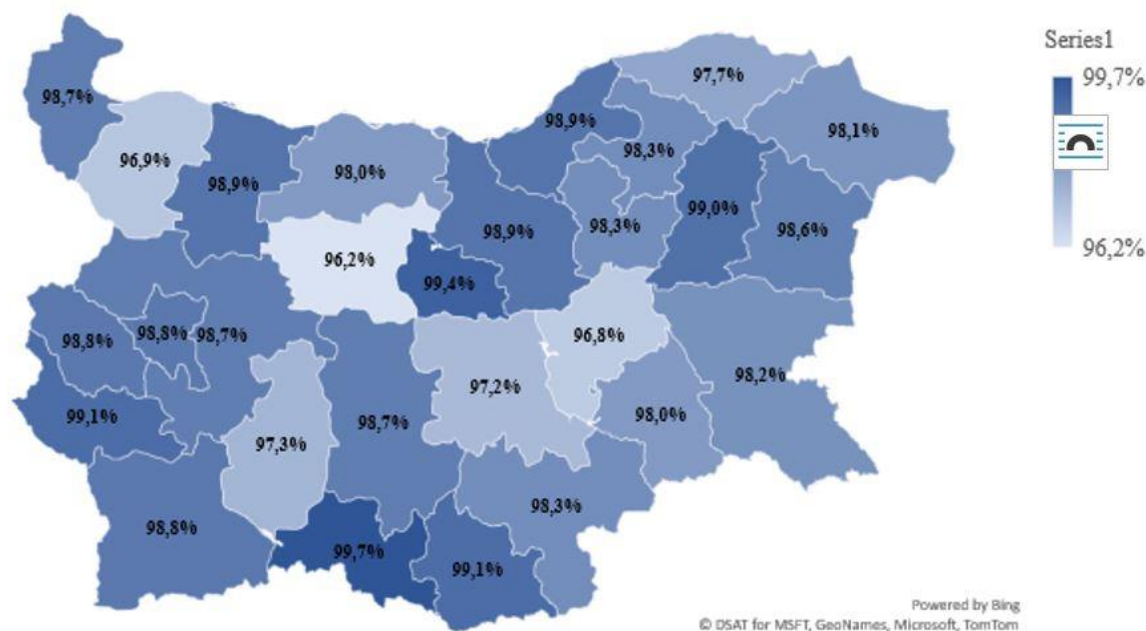
№	Област	Брой ученици в дневна форма на обучение в 4 клас през учебната 2019/2020 г.	Брой ученици в дневна форма на обучение в 4 клас през учебната 2019/2020 г. и продължили обучението си в 5 клас в дневна форма
	1	2	3
1	Благоевград	3129	3092
2	Бургас	4438	4360
3	Варна	4715	4649

⁴⁰²Препоръка на ЕК за добра практика, разработена от Jasińska-Maciągzek, A. & Tomaszewska-Pękała, H. (2017). „Намаляване на преждевременното напускане на училище: инструментариум за училищата. Как да идентифицираме и наблюдаваме ученици и училища, нуждаещи се от допълнителни грижи и подкрепа“. Варшава: Педагогически факултет на Варшавския университет.

4	Велико Търново	1849	1829
5	Видин	671	662
6	Враца	1552	1535
7	Габрово	827	822
8	Добрич	1452	1425
9	Кърджали	1311	1299
10	Кюстендил	1004	995
11.	Ловеч	1148	1104
12	Монтана	1155	1119
13	Пазарджик	2376	2312
14.	Перник	1096	1084
15	Плевен	2154	2110
16.	Пловдив	6454	6368
17	Разград	1063	1045
18.	Русе	1744	1724
19.	Силистра	919	898
20.	Сливен	2158	2089
21.	Смолян	901	898
22.	София град	12661	12507
23.	Софийска област	2228	2200
24	Стара Загора	3149	3061
25	Търговище	929	913
26	Хасково	2118	2083
27	Шумен	1489	1474
28	Ямбол	1145	1122
29	Други	29	26
	Общ брой:	65864	64805

Източник: Изчисления на СБ, основани на данни на МОН, 2020

Областите с по-ниски нива на преход в 5-ти клас са малко според картата по-долу.



Източник: Изчисления на СБ, основани на данни на МОН, 2020. За някои региони не бяха получени данни.

Най-много отпаднали при прехода към по-горно ниво на образование се отчита в средното образование. Според данните на Министерството на образованието (2020 г.) около 10% от учениците, завършили прогимназиално образование в кохорта, не продължават гимназиалното си обучение (2019/2020 г.). Отпадналите при прехода от начално към прогимназиално образование са по-малко (под 2%). Анализът по степени на процента на отпадане също показва по-високи стойности на показателя през първата година на обучение след прехода към следващото образователно ниво. Следователно мерките за подкрепа трябва да бъдат насочени едновременно към начално-прогимназиално и прогимназиално-гимназиално ниво. Конкретните мерки за подкрепа включват тясно сътрудничество между училищни субекти от двете образователни нива.

Табл. 10. Проценти на преминали от прогимназиално към средно образование (2019/2020)

№	Област	Брой ученици в дневна форма в 7 клас през учебната 2017/2018 г.	Брой ученици, записани в дневна форма в 7-ми клас през учебната 2017/18 година и продължили обучението си в 8-ми клас в дневна форма или дуално обучение през учебната 2018/19 г.
	1	2	3
1	Благоевград	2832	2754
2	Бургас	3625	3321
3	Варна	3826	3573
4	Велико Търново	1753	1640
5	Видин	749	707

6	Враца	1560	1492
7	Габрово	848	806
8	Добрич	1391	1216
9	Кърджали	1282	1229
10	Кюстендил	1002	938
11.	Ловеч	1184	1079
12	Монтана	1102	1001
13	Пазарджик	2271	1970 г.
14.	Перник	874	849
15	Плевен	2168	2002
16.	Пловдив	5444	4939
17	Разград	1050	977
18.	Русе	1667	1569
19.	Силистра	898	805
20.	Сливен	1861	1415
21.	Смолян	792	777
22.	София град	9747	9382
23.	Софийска област	1988	1803
24	Стара Загора	2901	2469
25	Търговище	992	892
26	Хасково	1867 г.	1689
27	Шумен	1513	1428
28	Ямбол	1149	989
29	Други	29	22.
	Общ брой	58 365	53 733

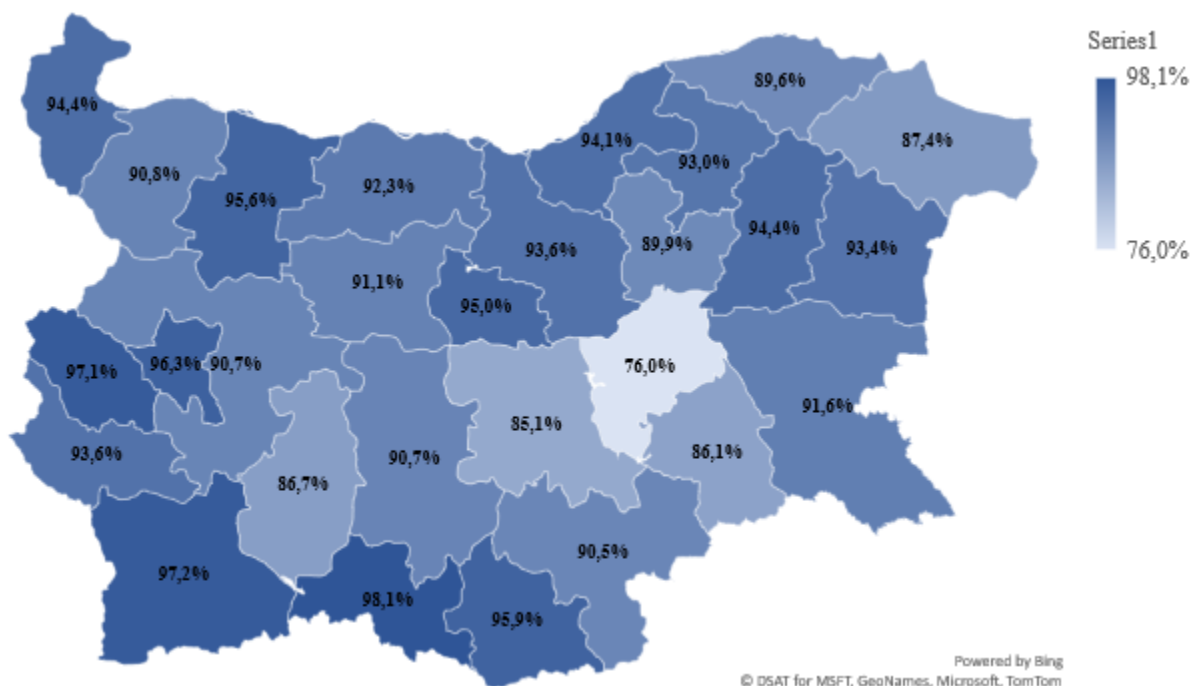
Източник: Изчисления на СБ, основани на данни на МОН, 2020

По географски принцип областите, които са най-засегнати от по-ниските нива на преход, са представени в таблицата по-долу и на картата, като Сливен е с най-голям брой ученици, напуснали преждевременно образователната система:

Табл. 11. Области с най-ниски нива на преминали към средното образование

Пазарджик	2238	2051	91,64433
Разград	962	893	92,82744
Силистра	830	767	92 40964
Сливен	1903	1543	81,0825
Стара Загора	3035	2736	90,14827
Ямбол	1145	1002	87,51092

Източник: Изчисления на СБ, основани на данни на МОН, 2020



Източник: Изчисления на СБ, основани на данни на МОН, 2020

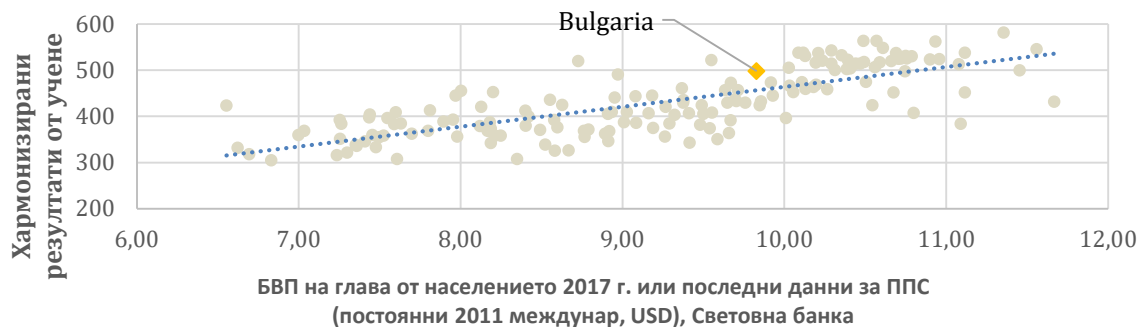
Както качествените, така и количествените проучвания/проследяване биха могли да дадат представа за набора от причини, водещи до това разминаване, и да представят информация за обещаващи практики, които някои региони прилагат успешно. Необходимо е да се проведат допълнителни тематични проучвания на национално и регионално ниво, за да се документират тенденциите и въздействието на различните инициативи върху тези показатели.

Ученици – резултати от ученето

Учебна програма и резултати от ученето - продължаващи предизвикателства

Училището не е синоним на учене. В много образователни системи по света милиони ученици нямат основни умения по математика и грамотност дори след няколко години в училище. Това засилва неравенството, особено за хората в неравностойно положение, които се нуждаят най-много от тласъка, който може да предложи качественото образование. Показателят за хармонизирани резултати от ученето, изчислени от СБ (който комбинира резултатите от PIRLS и PISA) показва, че България се представя над очакваното, предвид нивото на доходите в страната. Това се дължи на силните резултати от ученето в началното образование в сравнение със страните с подобни доходи, както се вижда от PIRLS и TIMSS.

Фиг. 46 ХРУ по държави



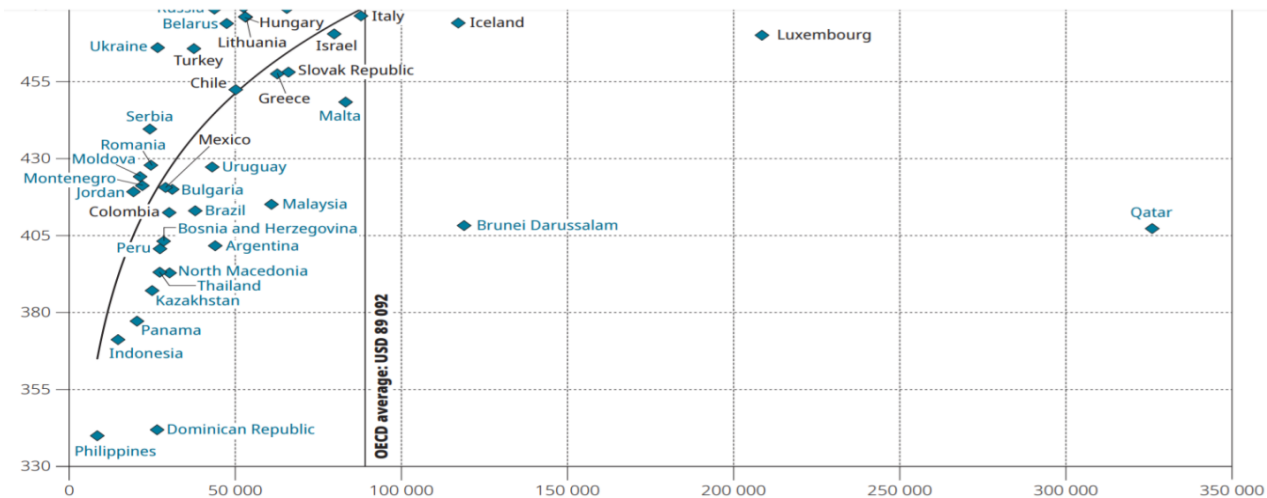
Източник. Изчисления на СБ, основани на бази данни на СБ

Резултатите от международното оценяване обаче все още предизвикват тревога. Резултатите от PISA за 2018 г. показват висок дял на слаби ученици, 47% при четенето, 44% по природни науки, 47% по математика и 32% са тези с нисък успех и по трите предмета⁴⁰³, далеч от стратегическата цел, определена на национално ниво: делът на учениците, чиито постижения са под критичното второ ниво в областта на четенето и природните науки, трябва да бъде по-малък от 30% и по-малък от 35% по математика. В сравнение със страните от ОИСР, българските ученици са постигнали 67 точки по-малко (приблизително повече от година и половина учене в училище) по четене. Подобни ниски резултати се отчитат и по математика и науки.

Ниските резултати от PISA/PIRSL/TIMSS показват, че българската образователна система все още преминава от учебна програма, фокусирана върху предметни знания, която е специфична за традиционната образователна система, към рамка, основана на компетентности. Понастоящем този подход се отразява само частично в документите за учебната програма, учебниците и практиката в класната стая: учебни дейности, които предлагат активни възможности за учене и контексти на учене, които създават възможности на учениците за развитие на умения и придобиване на ценности/нагласи. Освен това лошото представяне в резултатите от PISA е свързано с повече разходи за образование. То демонстрира, че България има по-ниска възвръщаемост на инвестициите в сравнение със сходни страни като Сърбия, Украйна, Румъния, Черна гора или Молдова.

⁴⁰³ Резултати от PISA 2018 г., Комбинирани изпълнителни резюмета, стр.17.

Фиг. 47 Ефективност на четене в PISA и кумулативни разходи на ученик през теоретичната продължителност на обучението в щатски долари



Източник: ОИСР 2020

Отговорът на политиките трябва да документира и вземе предвид всички фактори, които водят до това положение. Всъщност една от учебните програми⁴⁰⁴ и прилагането на новите учебни планове в началното и средното образование, започвайки с учебната 2016/2017 г., може да повлияе положително на ключовите компетентности на учениците. Резултатите обаче могат да се наблюдават при следващата оценка на PISA 2021 г., която се отлага за 2022 г. поради пандемията от COVID-19. Това също е следствие от графика за прилагане на новата учебна програма в предучилищното, началното и средното образование, която трябва да бъде завършена чак през учебната 2022/2023 г. – вж. таблица 12 по-долу:

Табл. 12. Календар за прилагане на новата предучилищна и училищна учебна програма⁴⁰⁵:

Учебни планове/програма за обучение	Година
Училищни програми	2015 г.
Предучилищни учебни програми	2016 г.
Програми за обучение 1 и 5 клас	2016/2017 учебна година
Програми за обучение 2, 6 и 8 клас	2017/2018 учебна година
Програми на обучение 3, 7, 9 клас	2018/2019 учебна година
Програми на обучение 4 и 10 клас	2019/2020 учебна година
Програми на обучение 11 клас	2020/2021 учебна година
Програми на обучение 12 клас	2022/2023 учебна година

⁴⁰⁴ Официалната учебна програма (рамката и различните учебни планове) представлява разписаната учебна програма, докато в класната стая имаме прилагана/преподавана учебна програма.

⁴⁰⁵ След приемането на Закона за предучилищното и училищното образование бе одобрена нова учебна програма. В резултат на това бяха одобрени учебници и учебни комплекти по предмети от общото образование от 1 до 11 клас (комплект за 12 клас предстои да бъде одобрен през 2021 г.), учебници по предмети от специализирано обучение и за предмети от професионално обучение. Учебниците и учебните комплекти по чужди езици също бяха одобрени в съответствие с нивата на Общата европейска езикова рамка. Освен това бяха одобрени учебници по майчин език - турски и по религия - християнство, ислям и неконфесионално образование, както и учебници в подкрепа на образованието, организирано в чужбина по български език и литература, история и цивилизации и география и икономика.

Резултатите от ученето са в застой през последните 12 години и има големи очаквания за прилагането на новата учебна програма. Въпреки това трябва да бъдат предвидени и други системни отговори, в допълнение към промените в учебната програма, за да се посрещнат предизвикателствата в ученето. Такива интервенции могат да бъдат: осигуряване на допълнителна образователна подкрепа за деца и ученици, предоставяна като част от образователния пакет, повишената стойност на националните програми за развитие в образованието, проекти, подкрепяни от ЕС, насочени към специфични уязвими училища и ученици. Промените само в учебната програма няма да са достатъчни за постигане на по-добри резултати от ученето.

Друг възможен показател за резултатите от ученето (и слабо представящите се ученици) е свързан с процента повтарящи. Както е посочено в таблицата по-долу, общият брой на учениците, които трябва да повторят годината, представлява по-малко от 1% от общата популация ученици и има тенденция за намаляване. Този показател обаче отразява само частично процента на по-слабо представящите се ученици, тъй като българската образователна система е либерална спрямо степента на повторяне - от първи до четвърти клас повторянето не е разрешено от закона, докато в следващите класове системата за финансиране на училищата не насърчава отчитането на истински слаби ученици и те не повтарят класа. Данните за повторянето обаче трябва да бъдат по-добре корелирани с другите характеристики на учениците, за да (1) информират постиженията в училище и (2) да се постигнат по-добри мерки за подкрепа: образователни (включително, ако това е изправително образование), психологически, социални помощи, здравеопазване и др. Фокусът върху учениците с *минимум две години над* теоретичната възраст на конкретна кохорта (силно корелиран с късно записване и повторение) е друг важен инструмент за проследяване.

Табл. 13. Процент на повтарящи учебната година (2016/2020 г.)

Учебна година	Общ брой ученици	Брой ученици, отбелязани като презаписани в същия клас	%
2016/2017	744218	7313	0,98
2017/2018	735368	6424	0,88
2018/2019	719979	6222	0,86
2019/2020	711381	6134	0,86
2020/2021	709028	3417	0,48

Източник: Данни, предоставени от Министерството на образованието и науката

Резултатите от редовното оценяване на учениците (в клас) в началните и средните нива са друг ключов източник на данни за анализ на актуалното ниво на компетентност на учениците, включително ключови компетентности. От една страна съществуващото оценяване не е проектирано и изпробвано с цел да предостави информация за напредъка на компетентностите. Второ, разработването на нови учебни програми разглежда всички 8 ключови дескриптора на компетентностите в ЕС и следователно всеки предмет допринася за тяхното придобиване. Въпреки това преподаваната учебна програма (практика в класната стая) трябва да се следи в практиката, тъй като конкретни насоки за оценка, базирани на конкретни дескриптори и инструменти, не се използват широко в класната стая. Учителите трябва да получават по-голяма подкрепа чрез програми за обучение, менторство и наставничество, за да разберат как да създават и управляват образователен контекст, който може да развие и адекватно да оцени специфичните компетентности, посочени в учебните програми в системна програма, финансирана по следващата оперативна програма.

Други предизвикателства при прехода към преподаване, основано на компетентности, и насърчаване на ключови компетентности в учебната програма, са недостатъчното признаване на нуждите на учителите да развият тези компетентности на функционално ниво (вж. раздела за учителите) и да определят ключови показатели за тяхното оценяване. Два от ключовите показатели, предложени в стратегическите документи за ОП 2014-2020 г., имат за цел да измерват успешното прилагане на учене, основано на компетентности: резултати на учениците в PISA и резултатите от националните изпити на учениците. Двата показателя обаче не са достатъчни за оценка на цялостния процес и справяне с предизвикателствата, пред които е изправено прилагането на ключови компетентности в класната стая, управлението на учебната програма, обучението на учителите и др.

Промените в учебната програма се фокусират върху масовите ученици, като по-малко внимание се отделя на адаптиране на учебната програма към нуждите на учениците в риск: рамката на учебната програма, учебните планове, програмите за обучение на учители (както първоначално, така и продължаващо), учебни ресурси.

В съответствие с приоритетите за включване, МОН прилага дългосрочна финансова политика за предоставяне на безплатен достъп до учебни материали. За всеки ученик от 1 до 7 клас е осигурен учебник за съответната учебна година. Освен това се предоставят учебни комплекти, отпечатани с брайлова азбука за всеки ученик със зрителни увреждания от 1 до 12 клас, както и безплатни комплекти се предоставят за всеки ученик със сензорни увреждания от 1 до 12 клас. Това се отнася за деца и ученици в държавни, общински и частни детски градини и училища. Предоставят се и безплатни учебници за ученици, записани в българските училища в чужбина. Тази политика не е комбинирана с целенасочена оценка на въздействието и не е свързана със съществуващата форма на оценяване на учениците и ефективността на методите на преподаване, насочени към специфичните групи уязвими деца, за информиране на политическите усилия и изпълнение. В допълнение към печатното издание, учениците, учителите и дори техните родители имат достъп до електронно четими учебници (електронната версия на печатните издания) и електронни версии на учебници, които използват различни медия-формати, аудио файлове, видео, интерактивни анимации, 3D визуализации и други съвременни цифрови подходи. Тези учебници и комплекти за обучение носят най-новите тенденции в образованието⁴⁰⁶. Те са безплатни за учениците от 1-ви до 7-ми клас.

Умения и ценности на учениците

Създаване на силни базови умения за полагане на основите на уменията през XXI век въз основа на ранно идентифициране на способностите и талантите на учениците, преместване на фокуса от възпроизвеждане и запомняне към критично мислене, решаване на проблеми и практическа приложимост на придобитите знания. Създаването на ключови компетентности чрез разглеждане на талантите на учениците, актуализиране на учебната програма, оценяване и учебници, базирани на компетентности, и фокусиране върху научната, финансовата, дигиталната грамотност и подобряване на способността за решаване на ежедневни задачи, представлява стратегическа област за интервенции.

Друг приоритет за интервенция е възпитаването на по-добро поведение чрез изграждане на базови ценности. Има разлика между поведението и ценностите и между училищните ценности като организационните и личните ценности на учениците. Организационните училищни ценности отразяват нормите и стандартите на поведение, които се очаква да следват учителите,

⁴⁰⁶ Информация, предоставена от МОН.

учениците и родителите. Личните ценности отразяват нормите и стандартите на поведение, които хората си поставят. Те са силно повлияни от личния интерес. Организационните ценности насочват хората към това, което се счита от директорите на училищата и училищните настоятелства за най-доброто за организацията. Личните ценности насочват отделните ученици да правят това, което смятат за най-добро за тях. Личните ценности често не са идентични с организационните ценности. Основните ценности, които се очаква да бъдат подкрепени от СР и определят бъдещото поведение на участниците в образователния процес, са:

- Климат в класната стая, благоприятен за създаване на социални и граждански умения;
- Българска национална идентичност чрез български език, традиции и култура;
- Насърчаване на сътрудничеството, уважение и изразяване на информирани мнения;
- Европейски и универсални ценности;
- Борба с екстремизма, дискриминацията, разпространението на фалшиви новини и омразата в обществото;
- Откриване и превенция на трафика на хора, наркоманиите;
- Насърчаване на критичното мислене;
- Развиване на ориентирано към ценностите поведение, зачитащо човешкото достойнство и права, свобода, демокрация, равенство;
- Межкултурен диалог.

Училищните ценности се определят от директори и учители. Тяхната работа е да предават тези ценности и да ги популяризират и чрез личен пример, тъй като без него учениците със сигурност ще се държат по подразбиране в съответствие със собствените си лични ценности. За да се утвърди културата на организацията, нейните членове трябва да приемат основните убеждения, подкрепяни от ръководителите, и второ, да се ангажират с тези вярвания. Когато основните вярвания са широко приети и има ангажимент към тези вярвания, както се вижда от практиките на място, ценностите се възприемат; някои други изискват промяна и натрупване на ангажираност.

Наборът от ценности представлява това, което хората ценят, което мислят, че е важно в живота; може да бъдат, но не е задължително да са, продукт на по-широки системи от вярвания, като например национална образователна култура. Те обикновено се приемат за даденост от членовете на организацията. Ценностите не са поведение, но те определят и оформят поведението. Училищният климат се определя като общо разбиране на начина, по който се правят нещата в училище. В допълнение към ценностите, които трябва да се популяризират, настоятелно препоръчваме положителен климат в училищата и класните стаи. Учителят създава култура, благоприятна за учене. Фокусът не е върху учителя, който коригира негативното поведение на учениците, а по-скоро върху това как учителят създава подкрепяща образователна среда и задава позитивни поведенчески очаквания. Подкрепяща образователна среда се създава от учители, които се отнасят с уважение към всички ученици, като последователно използват позитивен език, отговарят на нуждите на учениците и в същото време поставят под въпрос полови, етнически стереотипи и не проявяват предразсъдъци в класната стая. Междувременно позитивното поведение се очаква чрез определяне на ясни поведенчески очаквания, признаване на положително поведение на ученика и ефективно пренасочване на лошо поведение. Насърчаването на позитивния климат и поведение в училищата помага на най-уязвимите и най-

бедните ученици да се представят по-добре, като същевременно се стимулират от учителите и родителите и така се предотвратява по-нататъшно отпадане.

Придобиване на правилните базови умения в задължителното образование

Системите за образование и обучение понякога страдат от слабо управление, подкрепа и стимули, които ги правят ненадеждни или неефективни. Съществуващите слаби стимули и системи за подкрепа могат да ограничат общественото организационно развитие и способността за адаптиране и промяна. Напротив, дадено училище или системна организация, която разработва правилната рамка за стимулиране, за да мотивира както учители, така и ученици, може да има бърза реакция, превърната в дългосрочни резултати от ученето, свързани с пазара на труда и икономиката.

В Обединеното кралство, Мексико и Малайзия надлъжните изследвания на организации са установили причинно-следствена връзка между инвестирането в обучение и производителността на организацията. Освен това организациите, училищата и доставчиците на обучение, инвестиращи в трудови умения, както е представено в каре 2, имат повече шансове да повишат своята производителност и да постигнат ефективност главно при инвестиране в нови технологии и нови методи на работа, какъвто може да бъде случаят след пандемичната криза. При преподаване на деца, приложимостта в житейския опит, технологиите и информацията трябва да са приложими и да могат да осигурят работа в бъдеще. Математиката може да повиши уменията за решаване на проблеми, но всяка друга дисциплина може да се преподава през призмата на решение на проблеми, в т.ч. всяка наука или дори география или история. Комуникацията чрез чужди езици и използването на ИКТ, ученето, личностните и социалните умения са важни като част от метода на преподаване и подобряване на практиката в класната стая.

Каре 2. Какви трудови умения са важни за повишаване на производителността?

Уменията, свързани с работата, се отнасят до набор от компетентности, оценени от работодателите, които включват умения, свързани с конкретната работа или за повишаване на производителността, като например:

Умения за решаване на проблеми или способност за критично мислене и анализ.

Умения за обучение или способност за придобиване на нови знания, дестилиране на научените уроци и прилагането им.

Комуникационни умения, включително четене и писане, събиране и използване на информация за комуникация с другите и използване на чужд език и информационни и комуникационни технологии (ИКТ) като средства за комуникация.

Личностни умения за самоуправление, разумни преценки и управление на рисковете.

Социални умения за сътрудничество и мотивиране на другите в екип, управление на връзки с клиенти, упражняване на лидерство, разрешаване на конфликти и развитие на мрежи.

Адаптация на каре I, стр. 14, от доклада на Световната банка за повишаване на уменията, юни 2010 г.

Работната сила в учителската професия⁴⁰⁷

Разнообразието от източници на данни показва, че се очаква политиките на МОН да се справят с изтичането на работна сила поради застаряването и недостига в определени субекти или региони, свързани с търсенето и динамиката на работната сила. Средната възраст на учителите в България е над 50 години, а годишно над 4000 учители (4-5% от всички учители) достигат пенсионна

⁴⁰⁷ Отделен доклад бе изготвен и предоставен на МОН и Изпълнителната агенция по темата като продукт номер 1 от споразумението за консултантски услуги.

възраст⁴⁰⁸. Притесненията относно качеството на обучението (както първоначално обучение на учителите, така и непрекъснатото професионално развитие) и подкрепата на учениците в училищата и детските градини са налице поради фрагментацията в обучението на учителите и застоялите резултати от образованието. Подробен анализ на тенденциите в политиката на работната сила е предоставен в отделен доклад⁴⁰⁹ на Световната банка в рамките на споразумение с ГД Реформи (DG Reform) на ЕС.

В общото образование демографският състав на учителската работна сила разкрива, че процентът на учителите на възраст над 55 години се е удвоил през 2018/2019 г. в сравнение с 2007/2008 г. : от 15% на 32%. България е на четвърто място в Европа с дял от учители на възраст 55+ и на дъното с дял на учители под 35 години

Табл. 14. Демографски състав на учителската работна сила в общото образование

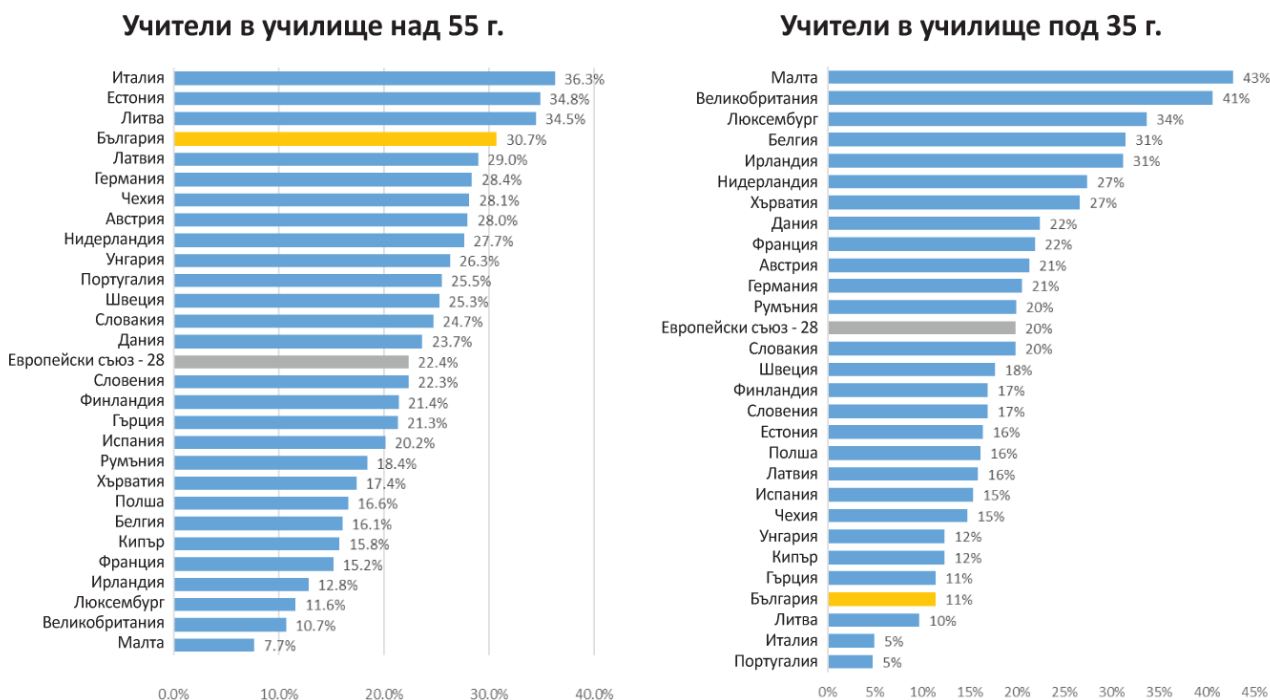
	2007/2008	2011/2012	2015/2016	2018/2019
Педагогически кадри в общообразователни, специални и професионални училища (училищно образование)	73 299	60 241	58 270	64 689
От които жени	59 541	49 519	47 936	53 744
Процент жени	81%	82%	82%	83%
От които учители под 35 години	11 971	5 789	4 929	7 426
Процент на учителите под 35 години	16%	10%	8%	11%
От които учители над 55 години	10 961	13 568	17 834	20 811
Процент на учителите над 55 години	15%	23%	31%	32%

Източник: Изчислено въз основа на данни от Националния статистически институт

⁴⁰⁸ Hristova N., "11 000 out of 90 000 teachers are under 35 years old", dnes.bg, 12.09.2019, <https://www.dnes.bg/obshtestvo/2019/09/12/11-000-ot-obshto-90-000-uchiteli-sa-do-35-godishni.422547>

⁴⁰⁹ WB (2020) Bulgaria Teaching Workforce Policy Note and Recommendations

Фиг. 48 Учители над 55-годишна възраст и учители под 35 години в страните от ЕС



Източник: Евростат, 2020 (онлайн база данни)

Заплати на учителите и регионални разлики

Според данни на Националния статистически институт през декември 2019 г. минималната работна заплата в национален мащаб е 560 лева, а средната работна заплата е 1349 лева. Налице са големи разлики в средните нива на заплащане в различните региони в страната, което се отразява на жизнения стандарт и покупателната способност на заплатите на учителите. В сравнителен план най-ниската средна заплата от 869 лв. е в област Видин (най-необлагодетелстваната от петте области в Северозападния район за планиране с най-ниски социално-икономически данни за страната), докато най-високата средна заплата от 1874 лв. е в област София-град. С новия закон за образованието от 2016 г. тези разлики в заплатите по региони трябва да бъдат решени адекватно чрез балансиране на тенденциите за по-висока автономия и децентрализация на ръководството⁴¹⁰ и проблемите на качеството и равнопоставеността.

Преподавателска кариера

Съществуващите стимули за набиране на най-добрите кандидати за учителска кариера са ключови за успешното развитие на човешките ресурси в образованието, но все още в България профилът на кандидатите е под средния по общ успех и не е съпроводен с подбор, основан на мотивация. Както е посочено в табл. 15, студентите, които искат да станат учители и се записват да учат педагогика, имат по-нисък среден успех от средния успех за всички общи/специализирани педагогически дисциплини. Единственото изключение е областта на управлението на образованието, където средният успех е малко по-висок по два от сравнителните критерии (математика и информационни технологии), макар и да е по-нисък от най-високия сравнителен показател (медицина).

⁴¹⁰ Тази тенденция е силна, особено след въвеждането на делегиран училищен бюджет.

Табл. 15. Среден успех на студентите, приети в педагогически програми

Професионално направление	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Педагогика	4,89	4,84	4,83	4,88	4,91	4,9	4,88
Педагогика на...	4,78	4,71	4,68	4,69	4,71	4,66	4,57
Теория и управление на образованието	5,32	5,12	5,11	4,95	4,98	5,03	5,18
Среден успех по всички дисциплини	5	4,97	4,95	4,96	4,97	4,98	5,02
Медицина (най-добри резултати за всички години)	5,63	5,63	5,57	5,55	5,55	5,55	5,55
Математика	5,28	5,29	5,22	5,29	5,22	5,25	5,17
ИТ	5,27	5,17	5,12	5,18	5,13	5,07	5,12

Източник: Рейтингова система на висшите училища в България - <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/>

Подкрепа за обучение на учители на работното място (повишаване на професионалната квалификация)

След приемането на ЗПУО (2016) за учителите бе разработено обучение, което да балансира училищните нужди и националните приоритети. Все още системите са фрагментирани и са налице слаби подходи за планиране и оценка на инвестициите в обучение по време на работа. Придобиването на степен за професионална квалификация беше позиционирана като ключово изискване за кариерно развитие и от учебната 2018-2019 година МОН инвестира средства от ЕСФ, за да стимулира придобиването на ПКС. Проектът Квалификация за професионално развитие на педагогически специалисти (ОПНОИР) предвижда за първи път частични такси за обучение на учителите⁴¹¹ (лимитите за възстановяване са универсални, независимо от действителните разходи, направени от учителите), които са изплатени след представяне на цялата необходима документация, включително документ за платената сума и Сертификат за вече придобитата съответна ПК. Включването на всички университети като доставчици на курсове за ПКС облекчи достъпа по географски признак и заедно със стипендиите за обучение и активната кампания, насочена към директори и учители, увеличи броя на педагогическите специалисти, придобили ПК, през последните четири години: от 29 000 до 49 000 учители, което означава от 36% до 54% от всички учители в предучилищна и училищна възраст.

Преподавателски компетентности

Съществуващите тематични проучвания и изследвания очертават няколко области за подкрепа, необходими на учителите, тъй като те представляват ключовия елемент за осигуряване на качествени приобщаващи образователни услуги. Представително изследване на причините за психическо изтощение сред учителите⁴¹² показва, че повечето от тях са скептични по отношение на въвеждането на иновации и промени в текущата дейност: шест от десет учители имат консервативно отношение към иновациите, което показва тяхната инертност и скептицизъм към съвременните образователни инструменти и методи. Освен това проучването разкрива, че един от стрес факторите, много често споменаван от учителите (заедно с лошото/агресивното поведение на учениците и липсата на мотивация), е свързан с честите промени в учебната програма, цитирани от 67.7% от участниците като сериозен източник на работен стрес. Освен това някои учители не използват системни методически указания (т.е. допълнителни/подкрепящи инструменти). И все пак някои учители не са напълно наясно с промените, които новите учебни

⁴¹¹ Първа ПКС - 73 лв.; 2nd ПКС - 96 лв; 3rd ПК - 50 лв; 4th ПКС - лв; 5th ПК - 102 лв; участие в подготвителния курс за 5-ти или 4-ти ПКС - 70 лв.

⁴¹² Янакиев Ю., „Диагностика на бърнаут синдром при педагогическите специалисти. Стратегии за справяне с хроничния стрес на работното място“, (Пловдив, Пловдивски университет).

програми включват/насърчават. Учебниците продължават да бъдат основният ресурс за преподаване; но последните промени в използването на учебници в класната стая също показват трудности при избора на подходящия учебник от гледна точка на нуждите на учениците⁴¹³. Освен това не всички учители планират своите уроци или разбират напълно как протича процесът. Някои учители планират своите уроци, като предоставят на учениците активна роля, като използват ограничени допълнителни ресурси за контекстуализирани учебни дейности.

Някои учители все още проявяват известен скептицизъм и повишени нива на стрес при прилагането на нови преподавателски подходи/практики, дори ако промените в учебната програма са започнали преди повече от четири години. Освен това се упражнява слабо наблюдение на нивото на ефективност на подкрепата, предлагана при други форми на професионално развитие или практически насоки (самостоятелно обучение). Например наскоро създадената е-платформа на МОН: <https://e-learn.mon.bg/> Националната електронна библиотека за учители вече има над 3000 налични онлайн материали, проектирани, споделени и използвани от учители. Тези ресурси обаче бяха недостатъчно използвани в класната стая и следователно е важно да се фокусира повече върху насоките и подкрепата за учителите. Важно е да се създадат нови стимули за въвеждане на нови преподавателски практики, базирани на нови образователни ресурси (включително отворени образователни ресурси). ***По-нататъшните усилия трябва да се фокусират върху интересите на учителите и как материалите им помагат да въведат нови учителски практики.***

Въвеждането на основани на компетентности тестове ще бъде силно послание за промяна на целите в класната стая и образователния процес, и би могло да има дългосрочно въздействие върху резултатите от ученето на учениците. Понастоящем тестовете са основният инструмент за оценка на резултатите от ученето; ключови заинтересовани страни, ученици, родители и учители насочват вниманието си към оценките от националните изпити като крайна цел на образованието. Следователно това подценява стойността на придобитите ключови умения, тъй като те не се измерват. В същото време тематичните изследвания показват, че фокусът върху българския език, литературата, математиката и чуждите езици оставя много основни предмети извън фокуса. Следователно често се пренебрегват предметите STEA(M) (наука, технологии, инженерни специалности, изкуство и математика) и други предмети, които не са част от държавните изпити. Новата СР трябва да балансира предмети STEAM с литература и математика и да преразгледа броя на учебните часове в учебните програми, за да предвиди наличността на учителите и правилния набор от умения. Необходима е по-голяма предварителна подготовка на учителите в практически области, но също така и продължаващо професионално развитие, за да се обучат учителите да развиват сложни умения от по-висок ред, за да се гарантира, че учениците, включително най-маргинализираните и уязвимите, придобиват знанията, нагласите и уменията, необходими за техния живот и препитание.

Системата за първоначално обучение на учители трябва да отговори на търсенето на нови учители, които постъпват в системата, като дава на университетите ключова роля в оформянето на бъдещия учебен пейзаж. Въпреки това ясен механизъм за оценка на завършилите педагогически курсове трябва успешно да измерва ключовите компетентности, придобити и необходими за навлизане в учителската професия. Налице са обещаващи програми за развитие на компетентности за учители с нисък обхват на участие за ученици и учители, въпреки националното им обхващане според заявеното в заглавията. Те имат потенциал да бъдат приложени в по-широк мащаб, например въвеждане на програма, подобна на „ИТ бизнесът

⁴¹³ Трябва да споменем, че учителите имат право да избират свободно учебниците, които биха искали да използват в даден клас. За всеки клас и клас те имат възможност да избират измежду редица различни учебници, одобрени от МОН, според нуждите на учениците.

преподава“ в други индустрии, или прилагане на най-ефективните компоненти на програма „Квалификация“ на регионално/национално ниво, базирани на специфични учебни нужди на учителите. Масштабирането на програмите се нуждае от по-задълбочен анализ на резултатите; учителите се нуждаят от оценка, тъй като в момента са налични само показатели за изпълнение.

Програмата „Заедно в час“ предоставя ценни поуки за това как качествените учители могат да повлияят положително на резултатите на уязвимите ученици и да намалят ефектите на разликата в достъпа и неравенството. В България програмата е успешна и ценена, а неправителствената организация, която я управлява, е важен партньор за МОН по отношение на политиките за педагогическите кадри.

Каре 3. Поуки, извлечени от програма „Заедно в час“ (2010-2020 г.)

Опитът от програмата „Заедно в час“, документиран в няколко проучвания на въздействието (Захариев и Йорданов, 2019 г.; Kerschner, Smidt и Ангелова, 2019 г.) е значим и може да вдъхнови съществуващите политики в различни области:

- **Набиране на учители.** Проучването по програмата показва, че преодоляването на разликата в ученето за ученици с неблагоприятен социално-икономически произход силно корелира с качеството на работа на учителите в училищата от общности в неравностойно положение. Преподавателите по дисциплини като математика, информатика и чужди езици са дефицитни в тези общности. Начинът, по който тази програма привлича и задържа учители в тези училища, е много актуален. Въпреки цялостната си привлекателност, учителската професия продължава да бъде негативно повлияна от предизвикателния контекст, в който функционира училището.
- **Обучение на учители и личностно развитие.** Често общото обучение по педагогика не е ефективно, ако кандидат-учителите имат ограничен практически опит с ученици в риск от изолация и имат недостатъчно развити компетентности за адаптиране на учебната програма. Програмата демонстрира, че обучението на учителите има по-висока ефективност, ако включва развитие на приложни/практически компетентности по конкретен предмет, в трансверсални педагогически области, както и в областта на личностното развитие (включително социално-емоционални умения, мотивация).
- **Идентифицират се конкретни теми, за да се постави акцент върху първоначалното обучение на учителите и ефекта върху размера на училището.** Програмата препоръчва преглед на процеса на набиране и обучение по социални науки и български език. В същото време, документираните от програмата положителни ефекти са по-изявени в малките училища с до 420 ученици.
- **Оценка на представянето/добавената стойност на дейността на учителя в области, свързани с преподавания предмет.** Програмата има силна методологична рамка и ноу-хау за оценка на въздействието на учителя върху представянето на учениците, като ориентир са стандартизираните резултати от държавни изпити (4-ти, 7-ми и 12-ти клас) и групи за сравнение въз основа на оценки за предразположеност. Използвайки това ноу-хау, специфичните политики трябва да повишат ефективността и ефикасността на човешките ресурси в образованието, включително стратегии за създаване на нови стимули за учителите (т.е. политики за заплащане, основаващи се на заслуги).

Равнопоставеност и приобщаване

Националните власти предприеха значителни стъпки за справяне с нуждите и предизвикателствата в услугите за образование и обучение за рисковите категории деца и младежи. В съответствие с обхвата на политиката за приобщаване съгласно законодателството от 2016 г., представено в горния анализ на ОГРДВ, политиките за училищно образование са насочени към различни групи уязвими деца и ученици, включително и със специален фокус върху ромското население⁴¹⁴. Освен това, въз основа на закона, децата със специални умения също са обхванати от политиката. Богат пакет услуги, насочени към уязвими за образованието студенти, се предоставя съгласно общите и допълнителни спомагателни дейности (услуги), гарантирани от закона.

Общ коментар 4 към член 24 от Конвенцията за правата на хората с увреждания определя тези настройки, както следва (Обединени нации, 2016 г., стр. 4): **Включване / интеграция / сегрегация / изключване.** При определенията за приобщаващо обучение е важно да се следват тези четири обяснения:

- Изключването възниква, когато на учениците пряко или косвено се възпрепятства или им се отказва достъп до образование под каквато и да е форма.
- Сегрегацията възниква, когато обучението на ученици с увреждания се осигурява в отделни среди, предназначени или използвани за реагиране на определени или различни увреждания, изолирано от ученици без увреждания.
- Интеграцията е процес на настаняване на хора с увреждания в съществуващите общообразователни институции, стига първите да могат да се приспособят към стандартизираните изисквания на такива институции.

Включването включва процес на системна реформа, въплъщаващ промени и модификации в съдържанието, методите на преподаване, подходите, структурите и стратегиите в образованието за преодоляване на бариерите с визия, служеща да осигури на всички ученици от съответния възрастов диапазон справедлив и с участието опит за обучение и среда, която най-добре отговаря на техните изисквания и предпочитания.

МОН е съсредоточило усилията си за разработване на инструментите, необходими на системата за прилагане на политиката и програмата за приобщаващо образование. Финансирането от ЕСФ беше критична инвестиция в отношенията и се обърна към едно от ключовите предизвикателства пред образованието на България - липсата на систематизирани, валидирани и пилотни приложения, които са добри места в практиката в подкрепа на практиките в класната стая. Проектът „Подкрепа за приобщаващо образование“, финансиран от ОПНОИР (2020), обхваща 220 детски градини и 430 училища за подпомагане на 4100 деца със специални образователни потребности, както и 7700 деца с хронични заболявания, изложени на риск или надарени. Студентите са подкрепени чрез обща подкрепа за личностно развитие. и семействата са част от осигуряването на приобщаващо образование в училищата. Родителите стават пълноправни партньори в осигуряването на добър баланс и положителен климат като важен играч в училищния живот. Разработват се инструменти и модели за междусекторни екипи за приобщаващо образование. Оценката се извършва чрез взаимодействие между здравни (болести,

⁴¹⁴ Точният брой на ромите е труден за определяне, тъй като много от тях предпочитат да се декларират като турци, българи или власи при преброяването. Според преброяването от 2001 г. 370 908 души са декларирали ромски етнически произход, докато при преброяването през 2011 г. са регистрирани 325 343 души роми, представляващи 4,9% от населението на страната. В същото време видни международни и български изследователи оценяват реалния брой на ромите в България на около 800 000 (което представлява повече от 10% от населението). Подобна цифра е дадена в Рамката на ЕС за национални стратегии за интеграция на ромите. Това прави България страната с най-висок процент от ромското население.

разстройства и разстройства) и фактори на околната среда (контекст) в съответствие със Международната класификация на функционирането, уврежданията и здравето (ICF) на Световната здравна организация, и отчитаньки Международната класификация на болестите. Разработването на унифицирана функционална карта за оценка ще даде възможност за идентифициране и подкрепа на силните страни на детето / ученика и въвеждане на междусекторен подход при нейното прилагане и при определяне на мерки за цялостна допълнителна подкрепа - в областите на образованието, социалните услуги и здравеопазването. Разработеният инструмент ще бъде използван при обучението на специалисти от Регионалните центрове за подпомагане на процеса на приобщаващо образование (RCMP), Регионалните здравни инспекции (RPI) и Дирекциите за социално подпомагане (NGA), които ще прилагат картата за функционална оценка на ICF-CY (Международна класификация на функционирането, уврежданията и здравето: Версия за деца и младежи: ICF-CY). На следващия етап картата за функционална оценка на ICF-CY ще бъде внедрена в 28 области от обучените специалисти от RCMP, RPI и NGA.

Посещаемостта на училище или ромските деца и юноши остава недостатъчна, но през последното десетилетие се забелязват някои подобрения. Както показва таблица 17, участието се е увеличило от 79% на 93% от 2011 до 2019 г. във всички възрастови групи. Тези на възраст 11-15 все още са тези с най-високо ниво на участие от около 90 процента. Тези на възраст от 15 до 18 дори участват най-малко, въпреки че са се увеличили от 40 на 63 процента през този период. И все пак посещаемостта остава нередовна и по-висока за по-малките деца на възраст от 7 до 10 години⁴¹⁵.

Табл. 17: Посещаемост на училище сред ромските деца и юноши по възрастови групи 2019 г. спрямо 2011 г.

		Възраст			Общ %
		7-10 години	11-14 години	15-18 години	
<i>2019 г. (Глобалметрикс/TSA)</i>					
Посещава ли училище в момента?	Да	95,3%	91,6%	63,0%	84,1%
	Не	4,70%	8,40%	37,10%	15,90%
Колко често ходи на училище?	Всеки ден	93,0%	90,8%	90,2%	91,5%
	Отсъства един ден седмично	4,3%	6,5%	6,9%	5,7%
	Отсъства повече от 4 дни месечно	2,7%	2,7%	2,9%	2,7%
<i>2011 г. (ПРООН)</i>					
Посещава ли училище в момента?	Да	78,6%	90,3%	43,9%	71,6%
	Не	21,4%	9,7%	56,1%	28,4%
Колко често ходи на училище?	Всеки ден	89,4%	92,0%	91,6%	90,8%
	Отсъства един ден седмично	7,8%	4,0%	4,8%	5,7%

⁴¹⁵ Източник: Глобалметрикс (2020 г.). Ромските общности в България 2011-2019

	Отсъства повече от 4 дни месечно	2,8%	4,0%	3,6%	3,4%
--	-------------------------------------	------	------	------	------

Източник: Глобалметрикс (2020 г.). Ромските общности в България 2011-2019

Отношението към образованието сред възрастните в ромските общности е от решаващо значение за подпомагането на техните деца и юноши да участват в образование и обучение.

Наред с важноста на училищната среда, включително подготовката на учители и учебни програми и отношението и ценностите и поведението на връстниците, моделите и очакванията в общността може да играят важна роля за насърчаване на ученето. Последните данни показват, че очакванията сред възрастните роми по отношение на нивото на желано образование за техните деца, са се повишили, както за момичетата, така и за момчетата. Докато завършването на средно образование остава преобладаващото очакване (66% и 61% казват, че това е достатъчно за техните момчета и момичета, спрямо 63% и 60% през 2011 г.), значително по-малко възрастни считат началното образование за достатъчно. Освен това очакванията за висше образование са се увеличили с 10 процентни пункта от 2011 до 2019 г. и са на много сходни нива както за момчетата, така и за момичетата (съответно 26% и 25%).

За да се обърне внимание на цялостната стратегическа рамка в образованието и конкретните цели на политиката, заложили в Националната стратегия за интеграция на ромите, МОН изпълни комбинация от политически действия в рамките на националния бюджет и бюджета на ЕСФ.

През 2006 г. МОН създаде Център за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства. Центърът се финансира ежегодно с около един милион лева, които се разпределят чрез конкурс за училища, детски градини, общини и други. Фондовете допълват този ограничен финансов ресурс от Инвестиционен приоритет 3.2 - Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите, част от настоящата ОП за наука и образование за интелигентен растеж. Това прави ОП един от ключовите фактори, допринасящи за прилагането на политиките за интеграция.

През последните две години МОН финансира национална програма за десегрегация. Националната програма за подкрепа на общините за изпълнение на дейности за десегрегация на образованието е първата програма⁴¹⁶ по темата, финансирана от държавния бюджет, сигнализиране за политическа насоченост и подкрепа за процеса на десегрегация. Той подпомага дейности за междуградски транспорт и за осигуряване на учебни помагала. През 2019 г. програмата постигна важни резултати: обхванати са общо 356 деца и ученици от ромски произход, освен косвени участници - 1044 родители, от които над 52% са от ромски произход; Назначени 4 образователни медиатори; 14 педагогически специалисти са ангажирани да реализират допълнителни дейности с децата и учениците от ромски произход. Въпреки неоспоримата нужда от дейности за интеграция на образованието и десегрегация в десетки общини през 2019 г., само шест общини кандидатстваха по Националната програма. През 2020 г. интересът също е нисък. Възможният план за смекчаване трябва да включва проактивна комуникация и участие на местните общности, лидери и заинтересовани страни (включително НПО), дългосрочна политическа стратегия и равнина, пакет стимулиращи стимули за участващите семейства и подобно на възможностите на механизма за насърчаване на съответните пакети за социална политика. Ефектът от изискването за 10% общинско съфинансиране не е оценен и също така ограничава възможния общински интерес. Други възможни стъпки, които биха могли да бъдат проучени и оценени, са задължителни планове за десегрегация за всички съответни общини, изискване за прозрачен консултативен процес с местните заинтересовани страни и за

⁴¹⁶ През 2019 и 2020 г. програмата е финансирана с бюджет от 1 милион лева в рамките на националните програми на Министерството на образованието и науката.

разработване на подходящ комуникационен пакет до всички участващи страни, включително подготовката, необходима за местните професионалисти и медиатори.

ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020 г.“ е ключов финансов инструмент за справяне с политиките за включване и равнопоставеност. През текущия програмен период ЕСФ е съфинансирал три ОП в България. Едно от важните постижения на страната, споменато в докладите на ЕК и българското правителство, е включването на социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности като ромите като целенасочен инвестиционен приоритет в ОП за развитие на човешките ресурси (ОПРЧР) и Оперативна програма Образование. Съгласно настоящия инвестиционен приоритет две дейности се считат за добри практики и се подкрепят от широки заинтересовани страни, за да бъдат продължени или допълнени с нови мерки:

(1) *Активно включване в предучилищното образование* – подкрепа за допълнително обучение по български език, педагогическа подкрепа за учители, обучение на учители, наемане на образователни медиатори и дейности на родителите. От проекта се заплащат допълнителни индивидуални суми за деца в неравностойно положение, посещаващи детска градина. Проектът е добър пример за преход на национална пилотна програма към изпълнение на системно ниво. Тази верига от дейности се превръща в катализатор за важно правителствено решение за намаляване на таксите за детски градини за семейства под минималния доход. Проектът подкрепя три четвърти от детските градини в България и прилага принципа „Изрично, но не изключително насочване“, за да подкрепи маргинализирани общности като ромите, заедно с широк кръг от уязвими групи.

(2) *Интегрирани интервенции по проект за социално-икономическа интеграция на маргинализираните общности.* Основният принос на тази дейност е насочен към (i) условията на настаняване в големите градове, включително ресурс за изпълнение на общинските планове за интеграция на ромите - този проект ангажира персонала в общините в дейности на място, а не в подготовка на проекти и отчетане; (ii) дейности, които дават възможност за местни публични стратегии и стимулират развитието на общността, включително дейности за борба с ранните бракове и други патриархални практики; (iii) съфинансиране на една операция с множество операции.

Уязвими училища

През 2018 г. МОН за първи път отпуска близо 12 милиона евро (24 милиона лева) за училища и детски градини за работа с деца и ученици от уязвими групи⁴¹⁷. През 2018 г. бяха осигурени средства само за деца в системата на предучилищното и началното образование, докато през 2019 г. бяха добавени и учениците от средните училища.

Този нов подход за финансиране от държавния бюджет е системен и не се основава на проекти, след консултации със семейства, организации, институции, които работят с уязвими студенти⁴¹⁸. Образователният статус на родителите предопределя уязвимостта: ако родителите са завършили по-малко от средно образование, учениците се считат за изложени на риск и са част от уязвимите групи. Всяко училище и детска градина събира информация за образователния статус на родителите чрез Националната информационна система за предучилищно и училищно образование. Училищата са разделени на пет групи, в зависимост от процента на родителите с по-ниски образователни нива: начално или прогимназиално. Към категории I и II принадлежат между 20% и 60% от децата от уязвими групи; институциите от групи III, IV и V представляват между 60% и 100% от децата от уязвими групи. Според регламента училищата и детските градини с концентрация на ученици от уязвими групи получават допълнителна сума между 20,45 и 102,24

EUR (40-200 лв.) на ученик за допълнителна образователна подкрепа на тези, изложени на риск. Отпуснатите средства са само за допълнителни заплати на персонала и хонорари на експерти, но те могат да бъдат използвани и за назначаване на училищни медиатори, както препоръчва МОН.

Табл. 18. Уязвими училища по категории и образователно ниво

Уязвими училища	Предучилищни институции	Училища	Професионални гимназии	Общ брой
Общо образователни институции	1840	1963 г.	404	4207
С концентрация на уязвими ученици	483	930	150	1563
Група I	110	140	29	279
Групи II	106	134	44	284
Група III	98	160	35	293
Група IV	90	226	31	347
Група V	79	270	11.	360
Липсва концентрация на уязвими ученици	1254	893	254	2401

Източник: Амалипе, 2021, БЕЗ СЕГРЕГАЦИЯ: Дейности за предотвратяване на училищната сегрегация спрямо ромите на място ниво ⁴¹⁹

Идентифицирането на училища и детски градини с концентрация на уязвими групи въз основа на образователния статус на родителите създава стабилна основа за целенасочена подкрепа и интервенции в най-уязвимите училища. Важно е да се подчертае, че образователното и етническото измерение на проблема в повечето случаи напълно съвпадат. Училищата с концентрация на деца от нискообразовани семейства в повечето случаи се припокриват с концентрация на ромски ученици. МОН предоставя допълнителна подкрепа от държавния бюджет на тези училища и детски градини за наемане на качествени учители и назначаване на образователни медиатори. ЕСФ+ може допълнително да подкрепя и засилва прилагането на тази политика. Новата образователна програма трябва също да използва класификацията на образователните институции въз основа на образователния статус на родителите. Тъй като държавният бюджет подпомага заплатите на учителския персонал или медиаторите, образователната програма може да насочи нови операции за изпълнение на дейности, водещи до подобряване на качеството и включване на образованието.

За да се справи успешно с програмата за включване и равнопоставеност, МОН планира да използва ресурсите на ЕСФ през 2021-2027 г. Това е много положителен знак, че МОН развива политики, включващи устойчив подход и ще разработва и управлява проекти както на местно, така и на системно ниво за справяне с предизвикателствата пред равнопоставеността. По Цел 8 МОН предвижда мерки за местно развитие, ръководено от общността и интегрирани

⁴¹⁹ Amalipe (2021), БЕЗ СЕГРЕГАЦИЯ: Дейности за предотвратяване на училищната сегрегация спрямо ромите на място ниво, налична на https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2021/03/D2.1_School-segregation-maps-in-Bulgaria_BGversion.pdf

териториални инвестиции, които са силна платформа за подкрепа на местни решения. Въз основа на опита с програмата за дегрегация е препоръчително да се прилагат политики и действия на национално ниво.

Образователна среда⁴²⁰

Ключово заключение на оценката на Световната банка за образователната среда е, че регионалните различия в България не се влияят от социално-икономическите характеристики на учениците. По-скоро различията между училищата и регионите се обясняват с развитието на политиките и специфичните инвестиционни практики в образователния сектор, насочени към ОС. Тази констатация се подкрепя от факта, че разпределението на лошата инфраструктура е сходно между групите с резултати от ученето, където хората с нисък успех са изложени на сравнителни нива на лоша ОС спрямо учениците с високо ниво на образование.

Страната изостава от страните от ОИСР по отношение на инфраструктурата, която подкрепя обучението. Няма приложен обновен концептуален подход към обновленията, който да отговаря на изискванията на интерактивното обучение. Това ще се отрази негативно на необходимостта от нови инвестиции в инфраструктура. Очаква се България да разработи обща база за пряка концепция по отношение на ОС, която информира и адресира обучението към минимален стандарт на национално ниво.

Програмите за подкрепа и квалификация на учители са естествени и успешни инструменти за включване и справяне с ОС чрез концептуален подход, фокусиран върху преподаването и ученето. Учителят е ключов агент при разработването и използването на съвременната ОС. В контекста на Стратегия 2030 и бъдещите инвестиции в ЕСФ този подход може да се разглежда с внимание към ОС в комбинацията от елементи, насочени към обучението - практики на учители, учебни материали и директни елементи на инфраструктурата на ОС. Следвайки изискването на новия регламент за ЕСФ + за създаване на равен достъп до всяко ниво на образование, по-специално за уязвими групи и подпомагане на учебна мобилност, е важно да се включи учебната среда като част от дизайна на проекта, заедно с нови учебни програми, учебни курсове, които се въвеждат в образованието - ОГРДВ, общото образование и секторите на ПОО. Международни проучвания показват, че удовлетвореността на учениците от училищната среда и по-добрият психологически климат с по-ниско ниво на могат да повлияят на резултатите от обучението на децата, особено от по-ниските социално-икономически групи. Поради това в дизайна на проекта могат да бъдат включени меки мерки за надграждане на учебната среда (упражнения за участие за разработване на нови оформлениа на учебни среди с различните групи деца, оценка на нуждите на потребителите за създаване на равен достъп до учебната среда и образователния процес, надграждане на мебели и оборудване във връзка с целите на проекта, въвеждане на учителски практики, които предвиждат промяна на учебната среда).

Оперативните програми за периода 2021-2027 г. трябва ясно да отразяват концепцията за справяне с учебната среда и нейните структурни елементи, предмет на финансиране. Понастоящем ОП споменава различни аспекти на предучилищната / училищната учебна среда, без да предоставя конкретна идентификация на нейния обхват и необходимите компоненти: например социална среда (включване, предотвратяване на тормоз), специализирана подкрепяща образователна среда (включване), дигитална среда, облачна среда (ИКТ), различни учебни среди

⁴²⁰ По темата е изготвен отделен доклад и е представен на Министерството и Изпълнителната агенция съгласно правното Споразумение за предоставяне на консултантски услуги.

за компетентност на уменията (ПОО), иновативни учебни среди (няма връзка с всеки образователен сектор), реална работна среда (ПОО), многоезична среда (включване). ОП може да посочи елементите на тези среди, които да бъдат обект на подобрене, или специален подраздел за подобряване на учебната среда (обучение на учители, учебни помагала, надграждане на LE) за всяка приоритетна област. ОП също може да отразява приоритетните области на Националната образователна стратегия 2030 по отношение на приобщаването, мотивацията на учителите, екологичната учебна среда. В ОП има раздел за иновативни учебни среди, които може да изискват повече доработване и привеждане в съответствие с приоритетите на Националната образователна стратегия 2030 и конкретно представяне на избрания подход. Констатациите от този анализ биха могли директно да информират тази тема и свързаните с нея решения.

Препоръчва се разработването на връзки между политиката за Зелена сделка и концепцията за зелените училища, въведена в Стратегията за образование 2030. ЕС ще финансира значителна рехабилитация на училищата в рамките на Зелената сделка, за да гарантира по-енергийно ефективна среда за физическо обучение (училищни сгради). По отношение на ЕСФ +, бъдещите проекти могат да бъдат насочени към меки мерки за развитие на учебната среда: обучение на учители за развитие на зелена образователна среда, разработване на учебни програми и оценка на съществуващите учебни среди от потребителите. В допълнение, въпросникът за учителите на ОИСР за ключови елементи на ОС (светлина, температура, комфорт) може да информира тази тематична област и да събере необходимите данни за ОП.

На базата на прегледа на международните и национални набори от данни, тенденциите по отношение на инвестиционните политики на ЕСФ, и документите за национално планиране, подолу е посочен списък с дискуссионни въпроси, препоръки и конкретни предложения за следващите стъпки по отношение на образователната среда.

- Преразглеждане и оптимизиране на съществуващите санитарни, строителни и противопожарни стандарти, които регулират създаването и поддръжката на образователни съоръжения, с цел (i) вземане предвид на съвременните тенденции в образователните подходи, развитието на учебната среда, както и новите строителни и инженерни технологии; (ii) вземане предвид на политическите цели и по-конкретно на новата политическа цел за осигуряване на равен достъп до качествени учебни пространства за всички четиригодишни деца. Необходимо е МОН да насърчи и ръководи междуведомствен диалог на тази тема с оглед обединяването на идеи, потребности, подходи и начини за набиране на средства, което да даде възможност за продължаване на практиките, които се основават на съществуващия децентрализиран подход за управление и вземане на решения по отношение на ОС.
- На базата на целите на политиката, заложи в Националната стратегическа рамка за развитие на образованието 2030 (умения за XXI век; учене, основано на компетентностите; зелени концепции; гражданство и участие), да се разработят и предоставят насоки за широк кръг от заинтересовани страни, които работят по въпросите на ОС – дизайнери, педагогически специалисти, прилагачи политики, експерти по изграждане и преустройство на образователни сгради, инвестиционни агенции, отговорни за капиталовите инвестиции. Популяризиране на съвременните подходи и най-добрите международни практики.
- Създаването на работна група за координиране на усилията на различните агенции при разработване на висококачествени образователни съоръжения може да се окаже предизвикателство. МОН може да започне да проучва теми и дейности, които биха се

радвали на подкрепа, и които са от общ интерес за различните заинтересовани страни, които инвестират в подобряването на ОС.

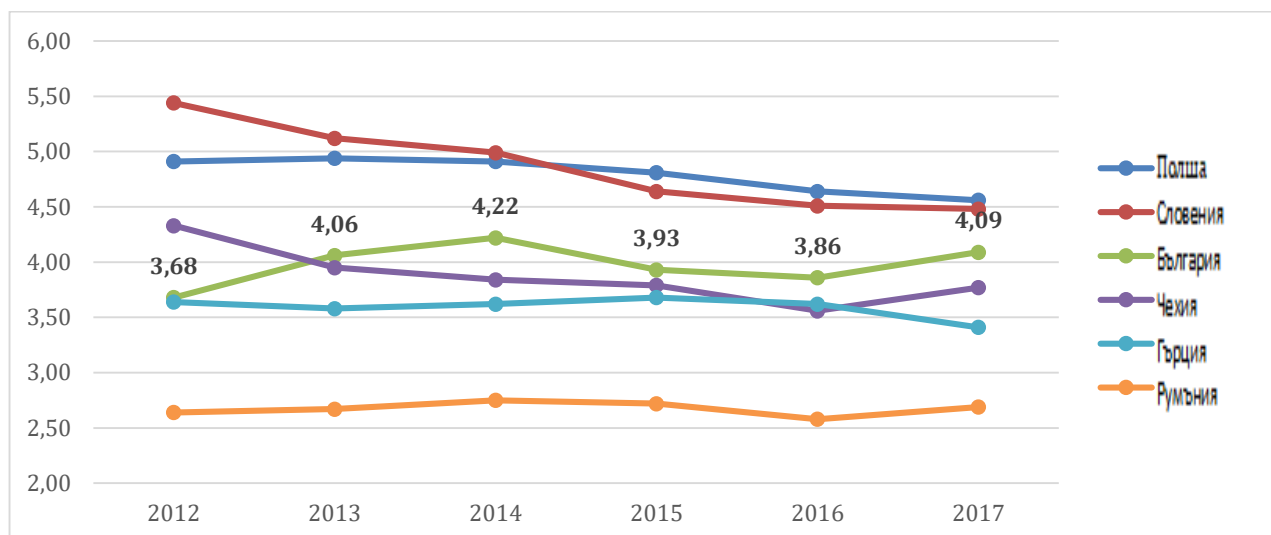
- Основните ремонти за периода 2021-2027 да бъдат планирани и изпълнявани в съответствие с педагогическите концепции и съвременните тенденции в проектирането на ОС.
- Настоящата информация за кабинети по предмети STEM и наличието на цифрово оборудване не е достатъчно подробна, за да позволи наблюдението на концептуални аспекти на инвестициите. Гъвкавият дизайн по отношение на организацията на училищния живот и наличните технологии ще предостави възможност за създаване на функционално помещение за тези цели, което не е отделено, като STEM / цифровите зони могат да бъдат организирани навсякъде в предучилищното/училищното помещение. В допълнение, наличните данни показват, че съществуват очаквания от страна на предучилищните институции да участват в STEM творчески процеси и разработване на политики.

Управление на общообразователната система и набор от политики

Ръководство и управление

Въвеждането на финансиране на глава от населението и осигуряването на адекватен бюджет за образование позволи на България през последните години да предотврати понататъшно увеличаване на неравенството в ученето. Съпоставима със съседните източноевропейски държави, България инвестира около 4.1% от БВП (фиг. 49) в образованието, като е на най-горното ниво от скалата с по-големи разходи от Румъния, Гърция или Чешката република. Нивата на финансиране на образованието в България са под средното ниво за ЕС от 4.7%, без да изостават много от това равнище, като се подчертава, че правителството инвестира непрекъснато в училища и образование. С адекватно финансиране става по-лесно да се справим с предизвикателствата пред равенството и качеството, пред които е изправен образователният сектор, и правителството може да преодолее потенциалните слабости в управлението на публичните финанси.

Фиг. 49 Публични разходи за общо образование, с изключение на системата на предучилищното образование, като процент от БВП



Източник: Евростат

Законът за държавния бюджет 2018 г.⁴²¹ реформира системата за финансиране в училищата и детските градини и прилага финансиране на базата на глава от населението, въведено през 2008 г. Делегираните бюджети в малките училища, предимно в селските райони, получават пропорционално по-високи средства от по-големите училища, предоставяйки възможности за развитие на училища и детски градини с по-малък брой ученици. Иновацията, въведена в системата за делегиран бюджет, използва в допълнение към броя на учениците, брой в паралелка и училище. От 2018 г. насам МОН предоставя на общините средства за единния стандарт за финансиране на ученик, новия стандарт за паралелка и стандарта за институцията. Регионалният компонент осигурява и допълнително финансиране чрез коефициента към тези стандарти за

⁴²¹ Държавен вестник 99/12.12.2017 г.

отдалечени общини и региони⁴²². Средствата, разпределени за общините, се предвиждат за задължителни и допълнителни компоненти в съотношение 85%: 15%.

Системата за мониторинг и оценка (М&О) в образованието има нужда от укрепване. България е въвела много от компонентите на система за мониторинг и оценка. Националната електронна информационна система за предучилищно и училищно образование (НЕИСПУО) се използва за събиране на данни в училища, детски градини и центрове за подкрепа за личностно развитие. Данните включват училищни данни (наименование, местоположение, лице за контакт, класна стая (степен на образование, профил), учители (данни за контакт, позиция и пълен щат, квалификация, заетост), допълнителна подкрепа за ученици (педагогически съветник, психолог, логопед), учебна програма и хорариум на учители и регистър на учениците. Данните на ниво ученици включват полагане на изпити, преминаване към следващ клас, завършване, повтаряне, изключване и отпадане. Записват се и учениците, които пътуват, вкл. движение, стипендии, ученици с увреждания (зрителни, слухови и сензорни увреждания). За класа данните от 1 до 7 клас са общи или специализирани, а за гимназията всеки клас има профил (чужди езици, хуманитарни науки, социални науки, икономическо развитие, софтуер и хардуерни науки, математика, естествени науки, изобразително изкуство, музика, спорт, предприемачество).

Системата подобрява широтата и надеждността на своите статистически инструменти за събиране на образователни данни. Очаква се МОН да започне да работи с нова интегрирана система EMIS с учебната 2021-2022 г. Посочените по-долу предизвикателства и констатации трябва да бъдат разгледани от тази система, за да се даде възможност за цялостно използване на информацията за управление на политики и решения:

- Информацията за резултатите от ученето на учениците се събира чрез национални и международни оценки. Данните, събрани от системата, са изчерпателни, но биха се възползвали от подобрените мерки за точност и надеждност. Това, което липсва на българската НЕИСПУО, е последователен и продължителен подход към оценката, със събиране на тази информация по последователен начин, за да се подплатят политическите решения и практики в училищата с цел образователни подобрения. Това намалява капацитета на системата да предоставя справедлива и точна отчетна информация на обществеността за ефективността на образователната система и да предоставя информация за създаването на политики.
- Въпреки че базата данни обхваща данни за ученици, са необходими повече атрибути. Разликата в данните е критична и трябва да се актуализира съществуващият модул относно атрибутите, свързани с етническата принадлежност/малцинство, особено при ромите, доходите на семействата на ученика, учениците с увреждания в масовите училища, състоянието и характеристиките на образователната инфраструктура, уязвимите училища и уязвимите ученици. Тези нови атрибути са важни при мониторинга на резултатите от ученето, при извършването на анализ на въздействието, който може да покаже приписване на специфични интервенции и програми с конкретни резултати. Те също така ще служат като инструменти, които показват напредък в прилагането на специфични приоритетни области, свързани с приобщаването, равнопоставеността и пропастта на неравенството.
- Настоящата система за събиране на съответните данни за образованието е разделена между Националния статистически институт и Министерството на образованието. Докато в първия случай броят на показателите е доста ограничен. В случая с данните от МОН

⁴²² Амалипе, „Новото в делегираните бюджети на училищата през 2018 г.“:
<http://amalipe.com/index.php?nav=news&id=3171&lang=2>

основните предизвикателства се отнасят до механизмите за осигуряване на качеството и недостатъчния персонал, който да анализира задълбочено данните. Конкретните отдели в министерството/подчинените агенции получават недостатъчна подкрепа за изпълнението на тази задача, въпреки че има критична необходимост от адекватно събиране на първични данни, изчисляване на показателите и интерпретация на тези показатели. Необходима е дългосрочна подкрепа, тъй като тези отдели биха могли да се съсредоточат и върху мониторинга и оценката на различни резултати/въздействие от политиката (т.е. Стратегия за предотвратяване на преждевременно напускане на училище).

Събраните данни и информация могат да се използват по-усилено при вземането на решения. Въпреки изчерпателните и качествени данни, информацията остава затворена и може да се използва по-усилено и по-своевременно. Въпреки че създаването на НЕИСПУО подобри обмена на данни, прозрачността, както и достъпа до известна степен, създателите на политики все още не използват данни в най-пълна степен за вземане на решения. Данните за учители, инфраструктура и други набори от данни могат да бъдат част от една и съща база данни, позиционирана в МОН и включваща интегрирани модули. МОН предоставя данни при поискване и може да ги направи по-достъпни по прозрачен начин за използване от училища, учители и родители.

Допълнителни аспекти на набора от общообразователни политики

Финансирани от ЕС инвестиции в политики

МОН реализира проекта „Твоят клас“ с ученици в почти всички училища в цялата страна. Това е един от най-мощните проекти, подкрепени по Приоритетна ос 2 на Оперативната програма и се определя като системен. Това означава, че той прилага цялостни политики за цялата система на училищно образование, изисквани от Закона за предучилищното и училищното образование, а именно допълнителната подкрепа за деца със затруднения в ученето и дейности по интереси, които развиват способностите на децата. Тези две политики са различни сами по себе си и тяхната комбинация е проблем при изпълнението на проекта.

След края на проекта извънкласните дейности за преодоляване на учебните затруднения бяха продължени чрез новия системен проект, наречен „Подкрепа за успех“. В него са заложили предимно дейности за преодоляване на учебните затруднения и се прилага в училищата с концентрация на уязвими групи. Извънкласните дейности за развиване на умения и интереси на учениците продължават чрез държавния бюджет.

Много от проектите за добри практики, финансирани по настоящата ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“, които се занимават с ПНУ, могат да бъдат класифицирани, както следва:

- Разработване на механизми за идентифициране на учениците в риск от ПНУ, записване на присъствието им и докладване на напредъка;
- Ангажиране на родителите в училищни дейности, включително осигуряване на обучение, и участие на училищата в живота на общността;
- Подпомагане на деца в неравностойно положение с облекло, учебни помагала, допълнителни класове, летни училища за възстановяване на ученето или наваксване, включително специфична подкрепа за преподаване и учене на деца от малцинствата;
- Осигуряване на дейности за развитие на социално-емоционални умения.

Тези дейности са благоприятни за по-добри резултати от ученето и подобряват задържането в училищата. Те обаче се нуждаят от взаимно допълване и интеграция с други дейности, които могат да бъдат разширени в продължение на няколко години, за да подкрепят учениците през цялото завършване на прогимназиалното ниво. Такива дейности могат да допълнят други мерки, като подобряване на образователната среда за улесняване на достъпа до качествено образование или подобряване на уменията на учителите, за да станат още по-талантливи, креативни и иновативни.

Табл. 19. Проекти, финансирани от ЕС - Добра практика за справяне с ПНУ

Област	Община	Училище	Описание
Бургас	Айтос	ОУ „Светлина“	„Родителски календар“, в който родителите участват в занимания в клас
Бургас	Бургас	СОУ „Петко Росен“	систематичен контрол за предотвратяване на отсъствия чрез контакт с родител, психологическо консултиране и работа в училище
Враца	Враца	Обединено училище „Христо Ботев“	„Всеки ученик може да бъде отличник - проект,, Намаляване на отпадането на ромски деца от училище“
Враца	Борован	ОУ „Отец Паисий“	Подкрепа за деца от социално-слаби семейства с дрехи, обувки, учебни пособия и помагала
Враца	Козлодуй	СОУ „Христо Ботев“	1. Лятна езикова школа за деца в подготвителен клас. 2. „Забавна събота“ - с по-големи ученици
Враца	Мизия	Община Мизия	Разработване на регистър с данни за ученици, адреси, данни за родители, сигнали за ПНУ, известия за родители, социални услуги, проследяване на актове за административни нарушения
Ловеч	Угърчин	ОУ „Христо Ботев“	Индивидуална работа с ученици, които имат затруднения при усвояването на учебната програма
Пловдив	Пловдив	Детска градина „Захарно петле“	„Работилница за родители“ и сформирание на летни групи за предучилищно образование с чужд майчин език
Пловдив	Пловдив	ОУ „Панайот Волов“	Допълнително обучение/поправка по предмети за начален и прогимназиален етап; организиране на дейности по интереси
Силистра	Тутракан	Община Тутракан	Поддържане на база данни за деца в риск от отпадане
Силистра	Силистра	ОУ „Кирил и Методий“	1. Инициатива за сутрешно споделяне по теми и преживявания, които вълнуват децата, проведена съвместно с родители и учители 2. Провеждане на уроци по четене заедно с родители
Сливен	Твърдица	ОУ „Никола Прокопиев“	Включване на новоназначени учители в спецификата на училищната работа с деца от етнически малцинства с помощта на учители - наставници
Софийска област	Ботевград	ОУ „Св. Кирил и Методий“	Подобряване на качеството на образованието чрез прилагане на: споделени грижи, учене чрез съпричастност, обсъждане на актуални теми, обучения за развитие на социални умения
Стара Загора	Казанлък	ОУ „Васил Левски“	Регистрационен дневник за домашни посещения на класния ръководител - датата, причината за посещението, с подпис от родител и класен ръководител
Търговище	Търговище	СОУ „Никола Маринов“	Инициатива „Лятна академия за първокласници“
Търговище	Омуртаг	ОУ „Даки Йорданов“	1. Мобилна група от врата до врата за посещения на семейства на деца 2. Индивидуални програми, лични карти и доклади за развитие на деца в риск

Хасково	Хасково	ОУ „Шандор Петофи“	1. Провеждане на беседи за превенция на ранните бракове 2. Използване на интерактивни методи, като виртуална класна стая, родителски срещи
Хасково	Димитровград	Община Димитровград	Разработване на механизъм за координация, включително изготвяне на регистър, определяне на конкретни мерки и лица, проверка на отсъствията, седмични срещи и доклади
Хасково	Свиленград	Детска градина „Детелина“	Проучване на семейната среда, за да се предотврати рискът от невключване или отпадане - посещения на адрес, проверка на нагласите и мотивиране на родителите
Ямбол	Ямбол	ОУ „Хаджи Димитър“	Прилагане на контрол на посещаемостта на учениците, контакт с родители, домашни посещения, социално подпомагане, закрила на детето, индивидуална подкрепа за ученици със затруднения в ученето

Каре 4. Проект „Твоят час“

Проектът „Твоят час“ стартира през септември 2016 г. и изпълнението му продължи две учебни години до септември 2018 г. Беше финансиран със 140 милиона лева (почти 72 милиона евро) по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“.

В рамките на програмата, училища получават финансиране за два типа на извънкласни дейности: за преодоляване на учебни затруднения и за развитие на умения и интереси на учениците. Колкото по-висока е концентрацията на ученици с учебни затруднения, толкова по-голямо е финансирането.

По време на изпълнението на проекта са тествани иновативни методи, като предоставянето на извънкласни дейности от неправителствени организации и други лица, извън училището, сформирани обществени съвети, които избират извънкласни дейности за учениците и много други. Изпълнението привлече голям интерес и участие на ученици.

Национални програми, които допринасят за увеличаване на достъпа, качеството, приобщаването и значимостта на общото образование

Преглед на основните национални програми, пряко допринасящи за увеличаване на достъпа, качеството, приобщаването и общото образование, е представен в табл. 14 по-долу. Тези програми имат много различен тематичен подход и целева група. И все пак целият фокус е върху осигуряването на по-добър контекст на учене и по-ефективна подкрепа за резултатите от ученето и благосъстоянието на учениците. Разглеждайки стойността на националните програми и целевия брой студенти, три програми излизат на преден план и се считат за голям приоритет:

- дигитализация на образованието (вж. програма 7)
- качествена образователна среда (вж. програма 3)
- развитие на областта STEM (вж. програма 21)

Други национални програми, споменати в табл. 14, са част от набора от политики, които заедно с финансирането от ЕС прилагат Стратегията за образованието, насочена към четирите стълба, споменати в този документ. За да продължават да бъдат ефективни, тези програми се нуждаят от оценка с цел коригиране и продължаване или промяна. Без правилна оценка не може да бъде оправдано удължаването на финансирането, когато резултатите не са на нивото на очакванията.

Табл. 20. Национални програми, свързани с резултатите от ученето в началното и средното образование

Български национални програми	Цел	Отпуснати ресурси към 2020 г. (млн. лева)	Очакван брой ученици-бенефициенти
3. Осигуряване на съвременна образователна среда	Осигуряване на условия за равен достъп до предучилищната и общообразователната система и подобряване на качеството на образователния процес. Насърчаване на четенето, за да се постигне интелектуалното, емоционалното, социалното, културното и личностното развитие на ученика. Осигуряване на обучение по безопасност на движението.	6	4 700
7. ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование	Подобряване на качеството и възможностите за електронно обучение в системата на предучилищното и училищното образование, достъп до съвременни информационни и комуникационни технологии, въвеждане на иновативни съвременни методи на обучение и създаване на условия за обучение на педагогически кадри за тяхното използване.	12	960 000
12. Роден език и култура зад граница	Подкрепа за изучаването на български език и литература, история и цивилизация, география и икономика, свързани с историята и географията на България, организирано в чужбина за деца в предучилищно образование и ученици от 1 до 12 клас.	1.21	13 500
13. Без свободен час	Създаване на условия, за да се избегне пропуск на учебно съдържание и възможности за достатъчно учебно време чрез осигуряване на заместващи учители и други специалисти в училищата и детските градини	2.7	4 000 (приблизително 50 уч. на училище)
17. Подпомагане на общините за десегрегация на образованието	Прилагане на дейности в несегрегирани, приемащи образователни институции, за да се осигури образователна среда, която насърчава взаимната комуникация между децата в задължителното предучилищно образование, учениците, родителите и педагогическите кадри.	1	Неприложимо
21. Изграждане на училищна STEM среда	Създаване на култура на иновации чрез разработване на интегративна и креативна среда, фокусирана върху STEM области, включително редизайн на пространства, възприемане на нови технологии и методи на преподаване, ново междупредметно учебно съдържание, с приоритет върху създаването на среда, която да отговори на нуждите на учениците със СОП.	20.	43 800 (приблизително 300 уч. на училище)

Препоръки за общото образование

Увеличената разлика в постиженията и шокът върху доходите вследствие настоящата пандемия могат да доведат до увеличаване на процента на отпадане от училище в средносрочен план, особено за ученици в неравностойно положение. Учениците, които изостават в образованието, ще бъдат демотивирани и с по-висок риск от отпадане от училище. Загубата на доходи на домакинствата поради COVID-19 също ще тества способността на домакинствата да задържат учениците в училище, като броят на младежите, които не посещават училище, ще нарасне, възпрепятствайки прехода след средно образование.

Ефектът на COVID-19 върху образованието ще има дългогодишно въздействие върху икономиката, освен ако властите не предприемат действия за възстановяване на спада в нивото на учене и защита на човешкия капитал на засегнатите кохорти. Спадът в нивото на учене и съкратените учебни години за ученическите кохорти, засегнати от COVID-19, ще намалят очакваните им доходи с приблизително 2.4%, което може да възлезе на обща ежегодна икономическа загуба до 393 милиона щатски долара (2011 ППС). България трябва да защити разходите за образование, да осигури компенсация, за да възстанови спада в нивото на учене, да предотврати отпадането на учениците и да инвестира в изграждането на устойчива образователна система за други кризи в бъдеще.

Повече и по-интелигентни инвестиции в изграждането на човешки капитал. Индексът на човешкия капитал, разработен от Световната Банка, обръща внимание на факта, че България трябва спешно да даде приоритет на инвестициите в здравето и образованието на своите деца. Българското правителство трябва да ускори усилията си да инвестира повече и по-интелигентно в човешкия капитал, да засили напредъка към свят, в който всички деца и младежи могат да очакват да получат качествено обучение в класната стая или онлайн и да отидат на пазара на труда като здрави, квалифицирани и продуктивни възрастни. Предизвикателствата на COVID-19 обаче изискват още по-силен политически отговор, включително по-широко използване на технологии за подобряване на предоставянето на образователни услуги, за да се гарантира, че хората получават качествено образование като ключов двигател на растежа и развитието.

Препоръките, направени съвместно от ЮНЕСКО, УНИЦЕФ, Световната банка, Световната продоволствена програма и Върховния комисар на ООН за бежанците в контекста на нова рамка за възобновяване на училищата през 2020 г.⁴²³, са групирани около шест измерения:

1. Реформа на образователните политики: въвеждане на ясни политики за отваряне и затваряне на училища по време на извънредни ситуации в областта на общественото здравеопазване, реформи, необходими за осигуряване на равен достъп за маргинализирани и деца извън училище и за укрепване и стандартизиране на дистанционното обучение.
2. Финансиране: анализ на въздействието на Covid-19 върху образованието и осигуряване на средства за инвестиции в укрепване на образователните системи за възстановяване и устойчивост.
3. Безопасно образование: осигуряване на условия, които намаляват предаването на болести, защитават основни услуги и стоки и насърчават здравословното поведение.
4. Компенсация за учене: силен акцент върху методи, които компенсират загубеното време за обучение, укрепват педагогиката и разчитат на хибридни модели на

⁴²³ <https://www.unicef.org/documents/framework-reopening-schools>

обучение, интегриращи подходи в дистанционното обучение. Също така трябва да включва информация за предаването и предотвратяването на болести.

5. Благосъстояние и защита: фокус върху благосъстоянието на учениците и защитата на децата чрез предоставяне на основни училищни услуги, включително медицински грижи и хранене.
6. Подкрепа на най-маргинализираните: адаптиране на политиките за отваряне на училища, за да се осигури достъп за маргинализирани групи, всички непосещаващи училище деца, мигранти и малцинствено население.

Препоръки за подобряване на учебната програма и на резултатите от ученето

През последните години образователната система постигна напредък в ключови области като учебна програма, финансиране, набиране и обучение на учители и цифрово обучение. Положителните резултати обаче не регистрираха очаквания темп на подобряване на качеството и справедливостта на образованието и достигнаха неравномерно различните нива на образование. По този начин делът на децата в риск от изолация, които са с недостатъчно постижения, не посещават или дори отпадат от образованието, продължава да бъде значително предизвикателство в началното и средното образование. Особено децата, идващи от социално-икономически неравностойни райони, ромските деца и тези с увреждания и/или СОП имат значително по-ниски шансове за успешно завършване на задължителното образование и достъп до по-високи образователни нива; това положение има съществен дългосрочен ефект, както индивидуален, така и социален, засягащ потенциала за икономическо развитие на България.

Необходимо е да се осигури по-солиден баланс в инвестициите и да се подкрепят първите нива на образование, особено ранното образование, като се извлекат ползи от напредъка, постигнат при разработването на нова учебна програма при нейното ефективно приложение в класната стая. Фокусирането върху компетентностите на учениците, не само върху съдържанието, е най-голямото предизвикателство от педагогическа гледна точка, на което трябва да отговори както системата за първоначално, така и за продължаващо обучение, и трябва да се извлекат поуки от опита на международните оценки (PISA, TIMSS, PIRLS). Преходите към висше образование, особено целенасочена подкрепа за категории с ниски възможности, насърчаване на интегрирани интервенции и на активни политики за ранно идентифициране на риска са насоки, които образователната система вече е изпитала и трябва да се засилят. България също трябва да се възползва от настоящите инициативи в цифровото образование, тъй като инициативите в тази област доказват своята стойност/ползност по време на кризата, причинена от пандемията COVID-19.

Ефективността и ефикасността на много политики, както на училищно/местно ниво, така и на регионално ниво, е повлияна отрицателно от ограничения управленски капацитет, като тази област също е приоритетна за краткосрочна и средносрочна интервенция; ефективното управление също ще позволи по-добро използване на ресурсите, както и по-бърза реакция на различните предизвикателства, пред които са изправени образователните институции.

Друга област на развитие с голям потенциал за възвръщаемост на инвестициите е по-активното участие на неправителствени участници и тези, представляващи бизнес средата, както и активно партньорство със сдружения на ученици и родители, открита и прозрачна предвидимост на управлението и качество на публични политики в образованието.

И накрая, образователната система трябва да инвестира повече в оценки на въздействието, за да анализира резултати, интервенции или внедряване на политики в образованието, както в сферата

на общото, така и на висшето образование, което води до коригирани политики, основани на факти. По същия начин трябва да се изгради институционалният капацитет за събиране и анализ на данни на системно ниво.

Фиг. 50 Препоръки за подобрена учебна програма, резултати от ученето и компетентности на учителите

Учебна програма	Резултати от ученето	Компетентности на учителя
<ul style="list-style-type: none"> • Вграждане на ключовите компетентности в референтната рамка • Учебни планове с ясни насоки за учителите и фокус върху изграждането на компетентности • Насърчаване на стратегии за адаптиране на учебната програма за категории ученици в риск 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се разбере защо резултатите от ученето са по-ниски от очакваните • По-добро документиране на големи разминавания между региони/училища • Нужда от поддържане на документи за основните категории ученици с ниски резултати • Връзка на анализа на резултатите от ученето с възвръщаемостта на инвестициите 	<ul style="list-style-type: none"> • Системен подход към учителските нужди, във връзка с прилагането на новата учебна програма, по-специално адаптиране към категории ученици в риск • Стратегии за цифрово образование, адаптирани към условията и ресурсите, предлагани от училището

България трябва да стъпи върху тази силна позиция в началното образование, за да повлияе на развитието на политиката, необходимо за преодоляване на различията с партньорите от ЕС и ОИСР. Целите на краткосрочната учебна политика трябва да са насочени към премахване на образователната бедност и подобряване на резултатите от ученето в ниските и средните образователни нива. Образователната система трябва да въведе подходи, които да надграждат настоящите усилия за постигане на устойчиво записване на уязвими деца, за да отговорят на конкретните цели за резултати и постижения от ученето за най-уязвимите към образование, което не отговаря на стандартите.

Необходимо е да се внедри новата визия на Европейската референтна рамка за ключовите компетентности (2018 г.) в програми за първоначално и продължаващо обучение, разработване на учебни програми и създаване на учебни ресурси, включително отворени образователни ресурси. Придобиването на ключови компетентности е процес, който трябва да надхвърли нивото на училищното образование, тъй като ключовите компетентности също са важни аспекти на висшето образование. Те са важен инструмент за осигуряване на цялостната съгласуваност. Това се отразява и в учебните програми и създава разминаване между предучилищното и училищното образование по отношение на ключовите компетентности.

Специалистите по учебните програми трябва да дефинират дескриптори на ключови компетентности за всяко образователно ниво (т.е. грамотност за завършилите начално ниво) и специфични инструменти за оценка на нивото на придобиване за всяка ключова компетентност. Международната оценка PISA измерва само уменията в някои области: четене, математика и природни науки. Специалистът трябва да следва последователен подход, за да опише обхвата на всяка ключова компетентност, определен за всяко ниво на образование, и механизма, приет за процеса на измерване. Едновременно с това образователната система се нуждае от пълна картина на нивото на ключовите компетентности за завършилите начално, прогимназиално, средно и висше образование. Това е стълбът за преразглеждане на разработването на специфични учебни

програми, финансиране, инфраструктура, обучение на учители и политики за набиране на педагогически кадри.

Задълбоченият сравнителен анализ на данните от PISA 2018 относно възвръщаемостта на инвестициите може да доведе до конкретни препоръки относно необходимите интервенции за категориите ученици с най-високо ниво на неуспех. Сравненията трябва да вземат предвид средните резултати и специфичните условия/дейности за подкрепа, които различните категории ученици получават (подход за възвръщаемост на инвестициите).

Методическите указания за прилагане на учебните програми трябва да предоставят ясни дефиниции на обхвата на ключовите компетентности, указания за подобрените методи на преподаване, подобрени инструменти за оценка на ниво клас/училище/система, фокусирани върху придобиването на ключови компетентности. Методологията трябва да бъде придружена от оценка на ефективността на учебните програми и постигане на ключови компетентности чрез представителни извадки за всяко образователно ниво (начално, прогимназиално и средно).

Разработената писмена учебна програма трябва да бъде продължена и отразена в ежедневната практика в класната стая (преподавана учебна програма) и резултатите от ученето на учениците (усвоена учебна програма). Следователно образователните власти трябва да създадат рамка за мониторинг на изпълнението на новата учебна програма на ниво училище и всички участници трябва да бъдат обучени в областта на изпълнението и управлението на учебната програма. На учителите трябва да се помогне по-добре да разберат как да създават и управляват контекст на учене, който ще развие специфичните компетентности, посочени в учебните програми. Директорите на училищата трябва да имат подходящите умения, за да подкрепят и да предприемат коригиращи действия, когато е необходимо (лидерство в ученето).

Промените в учебната програма трябва да продължат, като се обърне специално внимание на ученици с по-скромни възможности. Например, важна област на интервенция както за учебната програма, така и за стратегиите за обучение на учители, се отнася до адаптирането на учебната програма към нуждите и очакванията на учениците в риск: рамката на учебната програма, учебните планове, програмите за обучение на учители (както първоначално, така и продължаващо), учебни ресурси и т.н. Необходимо е да се разработят нови методологически насоки/педагогически стратегии, фокусирани върху необходимите адаптации към специфични категории ученици в риск, включително ученици в неравностойно социално-икономическо положение, роми и ученици с увреждания и/или със специални образователни потребности.

Препоръки за подобряване на политиките по отношение на учителите

Положителните количествени резултати от националната стратегия за обучение на учители трябва да бъдат обосновани с оценка на въздействието на тези програми върху развитието на специфични компетентности на учителите, особено при преминаване към същинско учене, основано на компетентности. Конкретните области за подкрепа/данни за анализ на потребностите трябва да бъдат свързани с добавената стойност на програмите, което води до нови национални/регионални програми и методически ресурси на учителите.

Друг приоритет за близкото бъдеще е свързан със системен подход на нуждите на учителите от подкрепа, свързани с прилагането на новата учебна програма, по-специално адаптация към рискови категории ученици и онлайн/дигитална среда и учебни ресурси. В настоящия контекст на преразглеждане и трансформиране на системата за оценяване учителите ще се нуждаят от подкрепа, тъй като новите формати на тестове в момента са ориентирани към уменията; първите

модели вече бяха публикувани на уебстраницата на МОН в средата на 2019 г. и бяха приложени за 4, 7 и 10 клас в края на учебната 2019/20 година. Това са първите завършили с обширен опит в използването на новата учебна програма по време на цялото образователно ниво и тези тестове трябва да отразяват като цяло ефективността на прилагането на новата учебна програма, включително решаващата роля на учителите.

Тъй като годишно над 4 000 учители (4-5% от цялата учителска популация) навършват пенсионна възраст, е необходим ясен механизъм, който да гарантира, че завършилите педагогически специалности са придобили съответни умения, за да започнат успешно своята учителска кариера.

По-специално, цифровите образователни стратегии, адаптирани към условията и ресурсите на училището, трябва да бъдат приложени, осигурявайки необходимата гъвкавост при провеждането на курсове в смесен формат и продължавайки качествено приобщаващо образование, дори когато училището се премества в онлайн пространството. Първоначалното обучение на учителите трябва да предложи по-подходящи интерактивни методи на бъдещи учители, които използват учебна платформа, вградена в метода на преподаване, създаване на отворени образователни ресурси, участващи в онлайн платформи за кооперативно обучение, и адаптиране на онлайн дейности и ресурси за ученици в риск. Продължаващото обучение трябва да улесни развитието на компетентностите на всеки учител при използване на специфичната му образователна среда, прилагана от неговото училище. На ниво политика систематично трябва да се прилага специален училищен подход, предлагащ на всяко училище свободата и ресурсите, необходими за създаване на дигитална среда, която да се използва постоянно, не само в спешни случаи.

Общностите на прилагане на практики се оказаха много ефективни при затварянето на училище. Взаимното учене с колеги, групите за подкрепа и участието в професионални мрежи се превръщат в ефективен инструмент за много учители да развият своите цифрови умения. Тези групи биха могли да бъдат ръководени от учители, академици и изследователи със съответния опит, като специалната роля ще бъде изиграна от учителските професионални асоциации в специфични области.

Учебната програма за професионално развитие на учителите трябва да подчертае повече специфичните елементи на необходимите цифрови компетентности и свързаните с тях дидактически умения и знания, и да създаде подходящи инструменти за оценка и мониторинг. Въпреки че цифровите компетентности на учителите са включени в специфичните учебни програми за първоначално обучение и за изпити, даващи право на преподаване, и в оценката за достигане на различни учителски професионални нива, има недостатъчна връзка с конкретни учебни програми по предмета и с ежедневния преподавателски опит в класната стая.

Ключова роля трябва да играят директорите/управленският екип в училище при редовен мониторинг. Като част от училищното управление на учебната програма, директорите трябва редовно да оценяват колко уверени и креативни са учителите в използването на цифрови технологии в своите класове и как всеки предмет допринася за развитието на дигиталната компетентност (като ключова компетентност).

Препоръки за програми и проекти за приобщаващо образование, които ще бъдат финансирани

Добра практика	Лоша практика	Защо
Подпомагане на програми, които осигуряват приобщаваща образователна обстановка.	Да не се подпомагат инициативи, които засилват сегрегацията на ученици с увреждания в различни среди, далеч от връстниците им.	За съжаление сегрегираните училища продължават да бъдат подкрепяни с обосновката, че „сегрегираните училища са единственият наличен модел и е по-добре да ги подкрепяме, вместо да изоставяме тези деца в училищата без по-добра алтернатива“.
Създаване на образцови или пилотни училища , които приобщават деца с пълния набор от категории увреждания и ниво на нужди от подкрепа.	Да не се създават образцови или пилотни училища, които изолират децата въз основа на категория увреждане или тежест.	Прилагането на програми, които изолират определени деца, може да засили стереотипите и стигмите и допълнително да изолира и потенциално да навреди на децата.
Признаване на уникалните комуникационни потребности на глухи ученици , които се ползват от многоезична среда, която не може да бъде тяхното местно училище.	Да не се поставят глухи ученици в условия на приобщаващо образование, без подкрепа и приобщаваща комуникационна среда.	Изключително важно е образователната обстановка за глухи ученици да се основава на индивидуалните нужди на ученика, да отразява образователния избор на семейството и детето и да насърчава пълната комуникация.
Участие на ученици с увреждания, семейства на деца с увреждания, представители на правителството, училищни кадри и учители и лидери на общността в подготовката на проекти.	Да не се подпомагат програми, насочени само към малко или никой от тези основни заинтересовани страни. За всички програми е от полза да има активно ангажиране на тези участници.	За да се разработи подход на участие, трябва да се включи принос от различни групи заинтересовани страни. Не трябва да се приема, че хората без увреждания или семействата на деца без увреждания представляват общността на хората с увреждания. Така се прилага принципът „нищо за нас без нас“.

Подкрепа на достъпа до националната учебна програма, която е адаптирана или модифицирана при необходимост.	Да не се подкрепят алтернативни учебни програми, които не са индивидуализирани според нуждите на ученика или са предварително определени въз основа на вида увреждане	Всички деца могат да се учат; някои ученици обаче се нуждаят от адаптирана или модифицирана учебна програма, за да достигнат пълния си академичен потенциал.
Създаване на образователни програми, които от самото начало включват нуждите на учениците с увреждания.	Да не се разчита на изменени програми за отразяване на нуждите на учениците с увреждания.	Когато приобщаването не се изисква от самото начало, често няма налични средства за по-късно добавяне. Когато приобщаването е допълнение, то обикновено отсъства, за да се обърне внимание на други приоритети.
Да се обърне внимание на нагласите на общността и обществото като част от проектите за приобщаващо образование	Да не се разчита, че социалните, обществените и други поведенчески пречки могат да бъдат решени на по-късна дата.	Справянето с нагласите на общността, включително ангажиране и обучение на родители на деца с и без увреждания, училищно ръководство или сдружение на родители и учители относно предимствата на приобщаващото образование е от ключово значение за устойчивите програми.
Подкрепа за скрининг и оценки в класната стая, базирани на силни страни, с цел определяне на допустимостта за услуги за специално образование.	Да не се използват инструменти, които не са предназначени за образователна употреба (като преброителни въпроси или медицински оценки) за вземане на образователни решения.	Културно подходящи инструменти за идентификация се разработват и използват за образователни цели.
Фокус върху идентифицирането на деца, изолирани от училище, и импулс за техните училищни постижения.	Да не се пренебрегва фактът, че много ученици с увреждания (официално идентифицирани или не) са изолирани от посещение на училище със своите връстници и	Милиони деца с увреждания са изключени както от приобщаващи, така и от сегрегирани училища. В рамките на проучванията на домакинствата, свързани с образователните потребности на децата, въпросите за причините, поради които децата не

	не получават обезщетения.	посещават училище, могат да служат за първоначален скрининг.
--	---------------------------	--

Подготвителни дейности по проект		
Ангажираност на заинтересованите страни	Обсъждане на опита в училище със заинтересовани страни в риск от изолация от или в рамките на образованието. Да бъдат разпитани за техните нужди и амбиции. Идентифициране на проблеми с достъпността, вкл. финансови и социални пречки пред образованието	Информационна дейности и ангажиране на общини, училищни органи, учители, ученици и общности на училищата на интервенцията, както и институционални заинтересовани страни
Екологична и социална рамка	Какви са очакваните ползи от проекта за хора, които са изолирани от образованието или маргинализирани в рамките на образователните услуги, вкл. лица с уврежданията и деца в уязвима ситуация? Какви процеси са необходими за осигуряване на продължаваща консултация и адаптиране по време на изпълнението?	
Механизъм за подаване на жалби	Да се разгледа дали има разумни приспособления, които да позволят на лица с увреждания да получат достъп до процедура за подаване на жалби. Това включва осигуряване на достъпна комуникация и уебсайтове, жестов превод и достъпни съоръжения за помещенията на проекта. Вижте дали процедурата за подаване на жалби включва език, който приобщава сексуални и полови малцинства.	

Подготвителни дейности по проект		
Анализ на правната рамка	Определяне дали политиките в сферата на образованието и националните планове с фокус върху образователни технологии съзнателно включват достъпност, както и гъвкавост при използването на технологии за ученици с увреждания.	Информационна дейности и ангажиране на общини, училищни органи, учители, ученици и общности на училищата на интервенцията, както и институционални заинтересовани страни
Училищна среда	Разпространение на вътрешни насоки, с които се очертават ключови практически характеристики на достъпната училищна инфраструктура за подкрепа на принципите на универсален дизайн. Осигуряване на обучение или техническа помощ относно достъпността и ползваемостта на застроената среда в контекста на образованието. Консултации с лица с увреждания и гарантиране, че експертите по достъпност при проектирането са ангажирани в проектантския етап.	

Учители	Учителите на глухонеме са обучени да използват жестов език, така че да имат ресурсите да преподават и подкрепят по-ефективно глухи деца. Учителите са обучени да подкрепят учениците с увреждания в използването на технически помощни средства, като си сътрудничат с ресурсни учители и/или училищни асистенти.	
---------	---	--

Препоръки за ориентация към ученици, уязвими в сферата на образованието, особено ромите

Препоръчва се комбинация от подход за интегриране и насочване, за да се подобри и подкрепи образователната интеграция и социалното включване. Интегрирането в контекста на образованието е практиката на настаняване на учениците с нужда от специални (допълнителни) образователни услуги в общообразователна класна стая. Комбинацията с подход за насочване е отделянето на средства, програмирани за тези специфични класни стаи и училища, като не е необходимо специалното настройване към конкретни лица. Подкрепата на образователната програма за образователна интеграция на ромите следва десетте основни принципи за включване на ромите, включително принципите „Изрично, но не изключително насочване; насочване към мейнстрийма”. Европейският подход изрично насочва към хората с нужда от обслужване по много директен начин, за да стане ясно, че програмите и финансите са насочени към тези категории. В същото време подходът трябва да бъде изричен, но не и изключителен, финансирането отговаря и на нуждите на други категории. Очаква се политиките за интегриране да се справят с трудностите при достъп, породени от (i) социален статус; България също така започна дискусии за пълно премахване на таксите за предучилищна възраст, подобни на страните от ОИСР; (ii) физическо разстояние - осигуряването на безплатен транспорт за учениците от средното образование е възможна стъпка за справяне с предизвикателствата за достъп; (iii) достъп до учебни материали - България може да разработи универсална програма за достъп до безплатни учебници за всички ученици; (iv) достъпът до електронни устройства за дистанционно обучение за всички ученици е друг приоритетен подход; (v) уязвими деца и ученици за участие в основните проекти: например чрез включване на средства за назначаване на образователни медиатори, работа с родители и други в рамките на проекти на системно ниво, които не са задължително насочени към уязвими. В допълнение, инструментите на системно ниво, тъй като училищните бюджети се нуждаят от развитие, за да се осигурят справедливи стимули за разпределение на работната сила, инвестиции и стандарти за учебна среда и справедливост между училищата (селски / градски).

Включването в ОП 2021-2027 на дейности, адресиращи специфична цел 8 с подходящи видове дейности и операции, целеви групи, методи за изпълнение, показатели и бюджет. Опитът от настоящия програмен период показва успеха на включването на инвестиционен приоритет 3.2. Той трябва да бъде продължен и доразвит. Специфична цел 8 трябва да подкрепя дейности и операции за увеличаване на участието на уязвимите групи, включително обхващането на ромите, в предучилищното образование, предотвратяване на отпадането от училище и преждевременното напускане на училище, подобряване на обхващането в средното и висшето образование, десегрегация и въвеждане на межкултурно образование. Тези теми регистрират сериозни дефицити и различия в образователното ниво на ромите спрямо други групи. Това е отчетено чрез проучване EU-MIDIS2 на Агенцията на Европейския съюз за основните права и национално преброяване. Под тях са специфичните цели на Националната стратегия за интегриране на ромите и Стратегията за образователна интеграция на ученици от етническите малцинства.

По-нататъшните планирани **дейности и операции трябва да продължат текущите операции и да допълват или добавят липсващите връзки**. Те трябва да са в съответствие с настоящите мерки на политиката, прилагани през последните години. Например, добре е да се планира операция за подпомагане на училища и детски градини с концентрация на уязвими групи, съгласно заповедта за финансиране, член 52а. Тази операция може да помогне на училищата и детските градини да работят с родители от уязвими групи чрез изграждане на партньорства с НПО и други. Друга операция може да подпомогне дейностите на междуинституционалните екипи, създадени с Постановление № 100 от юни 2018 г.

Изпълнението на операциите трябва да следва техните специфики и е препоръчителна **комбинация от водено от общностите местно развитие, интегрирани териториални инвестиции и конкурентен подбор на проекти** на национално ниво. Трябва да се използва комбинация от различни методи за прилагане, за да се интегрират ромските деца, с фокус върху специфичните условия в цялата страна, включително градските и селските общини, общините с политическа воля за интеграционни действия и общините без такава политическа воля.

Възможните бенефициенти трябва да бъдат широк кръг - училища, детски градини, общини, неправителствени организации. Участието на широк кръг от заинтересовани страни е жизненоважна предпоставка за успех в този нов аспект е процес.

- Финансирането на операции по специфична цел 8 трябва да бъде поне на ниво, подобно на нивото на текущия програмен период (инвестиционен приоритет 3.2.)
- Препоръчваме включване на целевата група „малцинства/роми“ и на съответния показател по специфични цели VIII, V, VI, IV
- Предприемане на целенасочени усилия за включване на по-голям процент роми като участници в операции по специфични цели V, VI, IV.

Препоръки на ниво програма

За разработването на устойчива, справедлива и качествена образователна система препоръчаният средносрочен подход съдържа следната препоръка при интервенции на ниво образователна програма:

- да се инвестира в модулни мобилни класни стаи (фургони/сглобяеми помещения) за осигуряване на образователни услуги, които могат да се използват временно в двора на училищата и по-късно да се монтират в общности, които имат висок естествен прираст и не разполагат с училища, които да покриват броя на потенциалните ученици;
- да се осигури по-голяма автономия на директорите на училищата да намерят решения за спазване на санитарните изисквания и новите стандарти за обучение;
- достъп до комунални услуги и съоръжения, който отговаря на базовите условия;
- развитие на цифровата инфраструктура, така че всяко училище може да осигури непрекъснатата подкрепа за учене за ученици чрез подходящото оборудване в класната стая и у дома (интерактивни дъски, лаптопи, таблети, мобилна станция е за интелигентно зареждане, мобилни щандове, рутери, многофункционални уреди и др.);
- увеличаване на бюджета за образование с адекватни ресурси, така че всички училища да се възползват от достатъчно, квалифицирани и обучени учители. Да се мотивират и

компенсират учителите според резултатите в зависимост от резултатите и трудностите, срещани в училище;

- насърчаване на положителен училищен климат, партньорство с родителите и общността, както и по-голяма прозрачност както при определяне на приоритетите на училищния бюджет, така и при изпълнение в съответствие с договорените цели.

Подготовка и прилагане на стратегическа, интегрирана и систематична национална програма, фокусирана върху уязвимите учащи се и уязвимите училища в подкрепа на учениците, предотвратявайки преждевременното напускане и отпадане от училище и увеличаване на успеха и резултатите от ученето

- **Подобряване на равния достъп до качествено образование за ученици в неравностойно положение.** Това може да се постигне чрез разпределяне на (блокови) безвъзмездни средства за изоставачи уязвими училища, финансирани от ОП „Образование“. Предложеният механизъм за финансиране ще допълни редовния училищен бюджет със сума на безвъзмездна финансова помощ, оставяйки на директора и учителите свободата да избират от менюто на съответните дейности и да бъдат отчетни за резултатите. Предотвратяването на отпадането и увеличаването на броя на обучаемите чрез разработване и прилагане на Национална програма за намаляване на ПНУ трябва да бъде приоритет. Трябва да се осигурят ресурси за адекватно системно прилагане на мерките за превенция, интервенция и компенсация и да се постигне по-голямо включване на: (i) деца в риск от отпадане; (ii) деца, които никога не са били записани в училище; (iii) преждеременно напуснали училище; (iv) роми; и (v) деца мигранти. Такава национална програма ще предостави безвъзмездни средства на изоставачите училища за справяне с ПНУ и намаляване на пропуските в обучението, включително чрез използване на метода на възможността за опростени разходи, популяризиран от Европейската комисия (ЕК) в подкрепа на преминаване към подход, основан на резултатите.
- **За да подобри ученето, основаните на търсенето програми трябва да увеличат усилията или способността на учениците да учат.** За да се компенсират пропуските в обучението на слабо представящите се ученици и поправителните класове, то допълнителните уроци и консултирането в училище са първият подходящ подход, като се препоръчва организирането на летни и извънкласни курсове. Програмата трябва да е насочена към училища с ученици от групи в неравностойно положение, включително ромски ученици по отношение на владеене на езика на обучение, транспорт до и от училище, учебни материали за подпомагане и парични преводи за компенсиране на алтернативни разходи и др.
- **На училищно ниво трябва да се обмисли въвеждането на програма за наставничество на ученици с цел намаляване на преждевременното напускане на училище и развиване на умения.** Това трябва да включва система, която предоставя на училищата възможност да планират подобрения на училищно ниво, съобразени с учебната сила и разнообразните социално-емоционални нужди на учениците. Да се предлага систематична подкрепа на училищни ръководители и учители, за да се гарантира, че е налице съответно обучение и ръководства за подготовка на училищния персонал по методологии, които могат да ангажират учениците по същество, особено ученици от уязвими групи и домове в неравностойно положение, които търпят множество ограничения. Трябва да се даде признание на училища и групи учители, които постигат съществен напредък в подобряването на резултатите и ученето на учениците.

Редовно събиране, мониторинг и използване на данни в пряка връзка със системата НЕИСПУО. Важен компонент ще бъде редовният мониторинг, събирането на данни и използването във връзка с групите в риск от ПНУ. Една методология за събиране на данни би подпомогнала изпълнението и мониторинга на интервенциите. Тя обхваща всички данни и информация, които трябва да се събират от училищата за идентифициране и проследяване на ученици в риск от ПНУ/отпадане, преждевременно напускащи училище и непосещаващи училище деца с помощта на специални инструменти, както и списък с ключови показатели за изпълнение за измерване на напредъка към намаляване на процента на ПНУ и подобряване на резултатите на учениците. С основните данни и информация, събрани на ниво училище и общност, данните за ПНУ ще бъдат интегрирани с контекстуални данни като социално-икономическа информация, преброяване на населението, новородени и др., които осигуряват пълна картина за по-нататъшни действия, които трябва да бъдат предприети.

Хоризонтални аспекти

Разходването на отпускания бюджет за образование трябва да бъде по-целенасочено, интегративно и последователно. В рамките на адекватен бюджет за образование, какъвто има България, е важно да се обърне внимание на ефективността и ефикасността на разходите чрез следното: справедливо разпределение на бюджета, връзката между политическите намерения и изпълнението на политиката чрез програми, по-добро управление на човешките ресурси и насърчаване на училищна автономия.

- Повече ресурси чрез групови безвъзмездни средства трябва да бъдат разпределени за уязвими училища, за да се повиши справедливостта в разходите, да се изравнят фискалните дисбаланси между населените места и да се даде пропорционално повече на бедните и уязвими ученици, за да се подобрят резултатите от тяхното обучение (участието, завършването и степента на изпълнение), тъй като са силно засегнати след пандемията;
- Финансовите ресурси за образование трябва да са насочени към по-добри резултати от ученето в училище, по-добър успех на техните ученици (записване, завършване, преход, успеваемост), а не входящи фактори като заплата на персонала, учебници, хранене или резултати като участието на учениците в семинари или обучение на учители.
- Да се създаде по-добра връзка между намеренията и формулирането на политиката с действителното ѝ прилагане чрез програми и проекти. Правилната комбинация от програми, приложени в образованието, които могат да обхващат всички мерки, насърчавани в Стратегията за образованието, която ще бъде приложена, ще позволи отчетност за резултатите, разпределени на различни нива, и ще предотврати разминаванията във финансовите области, които се нуждаят от ресурси.
- Трябва да бъдат осигурени по-добри стимули за кадри, работещи и управляващи образователни звена, за да насърчат представянето на учителите и директорите в уязвими райони, като селските и маргинализираните, с уязвими ученици, за да подобрят качеството на преподаване и управление, но също така и да отчитат по-добри резултати за уязвимите ученици и да се справим едновременно с въпроса за справедливостта и качеството. Мониторингът на присъствието е резултат, който се оказва успешен в реализирания понастоящем проект за започване на такава реформа.
- Повече автономия на училищата предлага ефективно харчене и по-добър капацитет за изпълнение на проекти. В този контекст автономията се отнася до подбора, наемането и заплащането на учителите, но също така и разпределението на средства за проект или

дейност, включително за образователна инфраструктура или ускоряване, възстановяване на ученето.

Справяне с цифровото разделение и прилагане на практика на иновативното преподаване.

По брой цифрови устройства, използвани в обучението в клас (като лаптопи, компютри, видео проектори, фотоапарати и интерактивни дъски), все още има изоставане спрямо други европейски страни. Средно на всички нива на МСКО училищата имат около два пъти по-ниски шансове да бъдат дигитално оборудвани и свързани от средното за Европа (Европейска комисия, ГД СNECT, 2019). Специфични инвестиции на местните власти помогнаха на някои училища да бъдат по-добре оборудвани за използване на цифрови технологии в ученето. В същото време високоскоростната свързаност има малко по-висок дял на всички нива на МСКО от средното за Европа. Съществуват обаче големи различия между училищата, тъй като повечето местни власти нямат средства да подкрепят инвестиционни програми в образованието, а националните програми се развиват с бавни темпове.

Следователно иновативните практики, използвани за преподаване, са резултат от по-скоро специфични инициативи на учители или училища, а не резултат от специфични национални програми/политики. Както в случая с възгледите на учениците за различни дигитални компетентности, резултатите от националния доклад относно училищата със силни политики и силна подкрепа за използване на цифрови технологии в обучението и ученето и насърчаването на професионалното развитие трябва да се разглеждат внимателно (Европейска комисия, ГД СNECT, 2019).

Безплатните цифрови инструменти се използват все повече от учителите, а различни идеи за използване на образованието започнаха да се разпространяват в интернет. Анализът на образователните пособия на учителите в цифрови платформи показва, че най-често използваните инструменти са Kahoot, Padlet и Voki. Сред предимствата (предвид контекста) е, че те могат да бъдат внедрени на практика само с видеопроектор и лаптоп, понякога изискващи смартфони на учениците. От друга страна бяха закупени мултитъч маси, VR слушалки и AR очила от няколко ИТ лаборатории в университети и училища, и използвани за демонстрации, тъй като (образователният) софтуер е скъп или все още не е широко достъпен. Висшите учебни заведения използват Moodle, Google Classroom, Claroline, Easyclass или Edmodo за разпространение на учебни материали в подкрепа на учениците и за събиране на учебни работи за портфолио. Докато ИКТ в образованието се популяризират и признават като помощ за институционалното развитие и учебния процес, много малко университети прилагат специфични политики. Нито един от тях няма единна платформа за обучение за всички специализации.

Справки

Amalipe (2020a) How Shall the Preschool and School Education Be Financed in 2021 Published in Bulgarian, on Nov. 6th 2020, original title: Как ще бъде финансирано предучилищното и училищното образование през 2021-ва година Retrieved from: <https://amalipe.bg/kak-shte-bude-finansirano-pred-obrazovanie/>

Amalipe (2020b) The Parliament amended PSEA. Published in Bulgarian, Източник: https://amalipe.bg/zpuo-2/?fbclid=IwAR112gL9j5KQMfj1VEKvzkzeIN_zZ8nrEwSCM5LlfhKh2dGxx9q0d_2rpG8

ECDA (2012) Improving quality and affordability of pre-school education. The The Early Childhood Development Agency of Singapore. Източник: <https://www.ecda.gov.sg/PressReleases/Pages/Improving-quality-and-affordability-of-pre-school-education.aspx>

ЦОПУО (2018) Математиката и природните науки в начален етап Резултати от участието на България в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2015 на учениците от 4. Клас Математиката и природните науки в начален етап София: ЦОПУО Източник: https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/TIMSS%202015%20Report_Final_Bulgaria.pdf

ЦОПУО (2019) РЕЗУЛТАТИ ОТ УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ В МЕЖДУНАРОДНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ НА УМЕНИЯТА ПО ЧЕТЕНЕ PIRLS 2016 НА УЧЕНИЦИТЕ ОТ 4. КЛАС Грамотността при четене в началния етап на образование Retrieved from: https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/PIRLS%20Report_Final_Bulgaria.pdf

ЕС (2000) A Memorandum on Lifelong Learning.

EU (2020) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on achieving the European Education Area by 2025

EU (2019) Education and Training Monitor 2019 Bulgaria

EU (2014) Proposal for Key Principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care, Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission: Brussels. Източник: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ОГРДВ-quality-framework_en.pdf

EU (2014) Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving. N° EAC/17/2012 Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 Източник: <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc>

Eurostat (2020) Participation in Early Childhood Education by Sex, Retrieved from: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30 and https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=sdg_04_30&tooltbox=type

Eurostat: multiple datasets

Gould, E., Whitebook, M., et al. (2019) Breaking the silence on early child care and education costs Published by Economic Policy Institute, Retrieved from: <https://www.epi.org/publication/breaking-the-silence-on-early-child-care-and-education-costs-a-values-based-budget-for-children-parents-and-teachers-in-california/>

FZND (2018) Early Childhood Development: Status, Policies, Practices, Directions. Analysis of Data on the Early Childhood Development in Bulgaria. Published in Bulgarian, original title: Ранното детско развитие: състояние, политики, практики, насоки. Анализ на данни за ранното детско развитие в България Retrieved from: https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/10/Analiz_na_danni_za_ranno_detsko_razvitie_FZND_2018.pdf

Huft M. 2011. Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann U, Hurni H, editors; with an international group of co-editors. Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, University of Bern, Vol. 6. Bern, Switzerland: Geographica Bernensia, pp 403–424.

Йосифов, Й., Михайлов, Н., и др. (2019) Първоначално картографиране на социалната среда в училище и на взаимоотношенията между училище и родители. Доклад в резултат на изследователско задание на Министерството на образованието и науката. София: МОН; Available online, in Bulgarian: <https://roditeli.org/img/Report-initial-mapping-of-the-social-environment-at-school-and-of-school-parent-relationships.pdf>

Йосифов, Й., Банова, В. и др. (2018) РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ Изследване на системите подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите София: ФЗНД. Available online, in Bulgarian: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/03/Ранното-детско-развитие-в-България-Изследователски-доклад.pdf>

Йосифов, Й., Маринова, А., (2017) Предизвикателства пред професионалистите в образованието и грижите за деца в ранна възраст. София: ФЗНД. Retrieved from: <https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/04/Предизвикателства-пред-професионалистите-в-образованието-и-грижите-за-деца-в-ранна-възраст.pdf>

Kuznetsova, D., Lazarov, (2020) Competence-based Learning in the Bulgarian Education System

NAEYC (2019) Advancing Equity in Early Childhood Education Position Statement. Retrieved from: <https://www.naeyc.org/resources/position-statements/equity-position>

NAEYC (1995) Quality, Compensation, and Affordability Retrieved from: <https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/position-statements/PSQCA98.PDF>

NAEYC (1995) Quality, Compensation, and Affordability. Retrieved from: <https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/position-statements/PSQCA98.PDF>

NSI (2020a) Averaged Salaries of Employed People. Retrieved from: <https://www.nsi.bg/bg/content/3960/статистически-райони-област>

НСИ (2020) ДЕТСКИ ЯСЛИ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА. Retrieved from: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

НСИ, ОБРАЗОВАНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ УЧЕБНАТА 2019/2020 ГОДИНА Retrieved from: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Education2019_G60QZG9.pdf

НСИ (2020d) Индикатори за бедност и социално включване по области Източник: <https://www.nsi.bg/bg/content/8262/индикатори-за-бедност-и-социално-включване-по-области>

НСИ (2020e) Детски градини, деца, педагогически персонал, места и групи в детските градини по статистически зони, статистически райони, области и общини Източник:

<https://www.nsi.bg/bg/content/3430/детски-градини-деца-педагогически-персонал-места-и-групи-в-детските-градини-по>

NSI (2020f) Residential Institutions for Medical and Social Care for Children (RIMSCC) Източник: <https://www.nsi.bg/bg/content/3339/метаданни/домове-за-медико-социални-грижи-за-деца>

NSI (2029a) Economic Activities Retrieved from: <https://www.nsi.bg/bg/content/3958/национално-ниво-икономически-дейности-форма-на-собственост-пол>

NSI (2019b) EDUCATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA 2019. NSI: Sofia.

NSI (2018) EDUCATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA 2019. NSI: Sofia.

NSI (2017) EDUCATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA 2019. NSI: Sofia.

NSI (2016) EDUCATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA. NSI: Sofia.

NSI (2015) EDUCATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA 2019. NSI: Sofia.

NCTE (2016) Equity and Early Childhood Education: Reclaiming the Child Retrieved from: <https://cdn.ncte.org/nctefiles/equityearlyedbrief.pdf>

Vegas, E., Santibáñez. L. (2010) The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington, DC

UNICEF (2008) The childcare transition, Innocenti Report Card 8, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence

UNICEF (2018) Early Childhood Development in the UNICEF Strategic Plan 2018–2021. Retrieved from: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-05/Early%20Childhood%20Development%20in%20the%20UNICEF%20Strategic%20Plan%202018-2021.pdf>

World Bank (2020a) Analytical report assessing teacher workforce policy outcomes and providing recommendations for improving education workforce policy and planning processes efficiency

WB (2020b) Learning Environments in Bulgaria. Assessment and Recommendations on the Learning Environments in Preschool, General Schools and Vocational Schools in Bulgaria.

World Bank (2020c) Lifelong Learning in Bulgaria. Situation Analysis and Policy Direction Recommendations. Background paper.

WB (2020d) Bulgaria Teaching Workforce Policy Note and Recommendations. Analytical report assessing teacher workforce policy outcomes and providing recommendations for improving education workforce policy and planning processes efficiency

World Bank (2019) Parenting Support: Key Transformational Instrument of Child and Human Development Policies. Trends in EU countries and discussion on parenting policies in Bulgaria

World Bank (2017) Supporting Disadvantaged Children to Enter Kindergarten: Experimental Evidence from Bulgaria.

WB (2014) Stepping up Early Childhood Development Investing in Young Children for High Returns. Retrieved from:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/868571468321240018/pdf/92988-REVISED-PUBLIC-WB-ECD-Mar2016-ENG-v2-web.pdf>

World Bank (2013) What Matters Most for Early childhood Development: A framework Paper. Retrieved from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20174/901830NWP0no5000Box385307B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Bank. 2013. Bulgaria Early Childhood Development: Systems Approach for Better Education Results (SABER) Country Report: 2013. Washington, DC. Retrieved from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20146> License: CC BY 3.0 IGO;

WB (2010), Early Childhood Development, The World Bank Factsheets.

WHO (2020) Early Childhood Development, Retrieved from: https://www.who.int/social_determinants/themes/earlychilddevelopment/en/

Правна рамка и рамка на политиките

Конвенция на ООН за правата на детето

Конституция на Република България

Закон за закрила на детето

Закон за предучилищното и училищното образование

Закон за публичните финанси

Наредба № 5 за предучилищното образование от 03.06.2016 г.

Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.

НАРЕДБА № 26 ОТ 18 НОЕМВРИ 2008 Г. ЗА УСТРОЙСТВОТО И ДЕЙНОСТТА НА ДЕТСКИТЕ ЯСЛИ И ДЕТСКИТЕ КУХНИ И ЗДРАВНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ТЯХ

Анализ на социално-икономическото развитие на България за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027. Приет с Решение на Министерски съвет № 196/11.4.19.

РЕШЕНИЕ № 373 от 5 юли 2017 година ЗА СЪЗДАВАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪВМЕСТНА РАБОТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ОБХВАЩАНЕ И ЗАДЪРЖАНЕ В ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА НА ДЕЦА И УЧЕНИЦИ В ЗАДЪЛЖИТЕЛНА ПРЕДУЧИЛИЩНА И УЧИЛИЩНА ВЪЗРАСТ)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 100 от 8 юни 2018 година ЗА СЪЗДАВАНЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪВМЕСТНА РАБОТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ОБХВАЩАНЕ И ВКЛЮЧВАНЕ В ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА НА ДЕЦА И УЧЕНИЦИ В ЗАДЪЛЖИТЕЛНА ПРЕДУЧИЛИЩНА И УЧИЛИЩНА ВЪЗРАСТ)

Приложение 1

ОГРДВ: Списък на НПРО и съответните модули, насочени към предучилищното образование

1	2	3	4	5	6	7
Заглавие ⁴²⁴	Степен на насоченост към предучилищното образование Ключови думи на програмата / специфики (за докладване) / описание(-ия)	Година <i>Бележка за конкретна и/или (следваща) година(-и)</i>	Модул, свързан с предучилищното образование, и/или Показател за ефективност (ПЕ) ⁴²⁵	Резултати за Модул или за ПЕ	Финансирани Отдели средства (в лв.) ⁴²⁶	Финансирани Разходи ни средства (в лв.)
	Изцяло насочена	2019	М: липсват модули, посочени за тази програма за 2019 г. ПЕ: 100 ДГ за изпълнение на дейности по тази програма	Участваха 150 ДГ ⁴²⁸	200000	280977 ⁴²⁷ Отчетената финансова
НП Успяваме заедно	<i>Преход от семейна към предучилищна среда; Подкрепяща среда и участие на родителите. Стимулиращо</i>	Отчетени дейности за календарната (19)				

⁴²⁴ Ако не е посочено друго, източниците на съдържанието в таблицата са съответните (годишни) отчети за (съответните) НП.

⁴²⁵ Когато няма отделни модули: ПЕ за цялата програма (само тези ПЕ, които са от значение за предучилищното образование).

⁴²⁶ Когато числото е подравнено вляво, е за цялата програма, когато е подравнено вдясно - за съответния модул.

⁴²⁷ Годишен доклад на НПРО за 2019 г. Отчетната (финансова) информация за НП „Успяваме заедно“ се отнася до учебната 2019/2020 година. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴²⁸ Отчетено в: ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДВИДЕНИТЕ ДЕЙНОСТИ И ЗАДАЧИ ПО ОБЛАСТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА 2019 ГОДИНА В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 ГОДИНА, публикувано на 25.09.2020 г., извлечено от: <https://www.mon.bg/bg/143>

дейности и взаимодействия		и учебната (19/20) година.	ПЕ: 1500 деца следва да бъдат включени в дейностите	4828 деца ⁴²⁹	информация се отнася за 19/20 учебна година
		2020			400000
насочени към деца, които за първи път влизат в системата на образованието	Подкрепа за иновации и сътрудничество в и извън предучилищната институция		M1: Хубаво е в детската градина		300000
			Стимулиране на дейности и взаимодействия, насочени към децата, които идват за първи път, и техните родители		
			M2: Иновативна детска градина		70000
			- Насърчаване на среда за иновативни проекти, вкл. наемане на специалисти за провеждане на дейности извън професионалната компетентност на предучилищните учители в ДГ		
			- Споделяне на иновативни практики между институциите в рамките на ДГ, включително с родителската общност		
			M3: Обединени за качествено предучилищно образование		30000
			- Създаване на клъстери от институции в системата на предучилищното и училищното образование с конкретни съвместни цели и съвместна работа за тяхното постигане		

⁴²⁹ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Отчетената информация за НП "Успяваме заедно" се отнася за учебната 2019/2020 година. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

- Насърчаване на сътрудничеството за осъществяване на съвместни мерки/дейности

1	2	3	4	5	6	7
			<p>ПЕ: 200 ДГ, които изпълняват дейности по тази програма</p> <p>ПЕ: 2500 деца, които да бъдат включени в дейностите</p> <p>ПЕ: Включени 200 педагогически кадри</p>			
НП	Изцяло насочена	2017	<p>М: <i>липсват модули, посочени за тази програма</i></p> <p>ПЕ: 130 ДГ и училища следва да бъдат включени</p>	400 проектни предложения на 228 ДГ и училища	400000	
Развитие на системата на пред-училищното образование	Равен достъп					
	Подкрепа на деца в подготвителни групи за достигане на		<p>ПЕ: 1600 деца, включени в дейности по проекта</p> <p>ПЕ: 1600 родители, включени в дейностите по проекта</p>	2680 деца, с които ще работят [sic] 425 учители		
	готовност за училище					
	осигуряване на допълнително обучение	2018	<p>ПЕ: 130 ДГ и училища следва да бъдат включени</p>	<p>Включени са 284 ДГ и училища (203 ДГ и 81 училища с</p> <p>519 специално сформирани групи</p>	400000	523709 ⁴³⁰
						Докладът се отнася до

⁴³⁰ Годишен отчет на НПРО за 2018 г. Отчетената (финансова) информация за НП „Развитие на системата за предучилищно образование“ се отнася за учебната 2018/2019 година. Източник: <https://mon.bg/bg/100437>

Насоченост към деца в неравностойно положение, които са или в риск (§ 1. 11. СРА), или чийто майчин език не е български. Допълнително образование в малки групи (2-8 деца)

ПЕ: 1600 деца, включени в дейностите по проекта

3403 участващи деца; 2168 от тях са получили удостоверение за посещение на „подготвителна група“. Останалите са 5-годишни деца, които ще продължат задължителното си предучилищно образование през следващата година.
3397 участващи родители
544 учители бяха включени в реализирането на програмата

учебната
2018/2019
година

ПЕ: 1600 родители, включени в дейностите по проекта

НП Заедно за всяко дете	Частично насочена	2018				
	<p>Неясно разпределение спрямо дейности, финансиране и (отчетени) резултати между предучилищното и училищното образование⁴³¹.</p> <p>От всички смесени НПРО, тази и НП „Заедно в грижата за ученика“</p>		<p>М: Екипи за обхват Дейност 1: Подпомагане на екипите за обхват</p> <p>ПЕ: Намаляване на относителния дял на невключените в образователната система деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст в резултат на дейностите на екипите [sic]</p>	<p>[sic] Намаляване на относителния дял на децата и учениците, които не са включени в образователната система, чрез подкрепа и осигуряване на финансиране на екипа за обхват:</p> <ul style="list-style-type: none"> - за пътни разходи - за административни разходи - за комуникация. 	<p>250000</p> <p>неуточнено финансиране и разходвани средства за предучилищни институции и всички години</p>	<p>11845</p> <p>отчитане на разпределението между училищата за: всички модули.</p>
	<p>могат да се приемат за програмите, които обръщат най-обстойно внимание на</p>	<p>2019</p> <p>Подобряване на взаимодействието с родителите</p>		<p>91 заявления за финансиране; 79 одобрени, от които 26 ДГ⁴³²</p>	<p>300000</p>	

⁴³¹ Финансиране - Дейност 1 „Подпомагане на екипите“ – 13398 лв. – общо за училища и ДГ; Дейност 2 „Популяризиране на работата на екипите“ – 26 816 общо за РУО

⁴³² NB: данните са отчетени в междинния доклад за изпълнението на Стратегията за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013-2020 г.)

1	2	3	4	5	6	7
	предучилищното образование.	(особено в контекста на предотвратяване на ПНУ): вж. М2.	М: Подпомагане на екипите за обхват	М1: 123 ДГ, училища и РДО⁴³³ финансирани 104 образоват.	100000	34883 ⁴³⁴
			<p>ПЕ: Намаляване на относителния дял на невключените в образователната система деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст в резултат на дейностите на екипите [sic]</p> <p>ПЕ: Подобрена комуникация между представителите на институциите, които участват в екипите за обхват</p> <p>М2 Добри практики за взаимодействие с родителите на институциите от предучилищното и училищното образование</p> <p>ПЕ: Брой родители, участващи в дейностите по модула</p> <p>ПЕ: Брой информационни дейности и дейности за обучение на родители</p>	<p>институции, вкл. 5 ДГ; 2992 Ек.Обхв.⁴³⁵ финансирани посещения; 1428 родителски срещи⁴³⁶</p> <p>М2: 92 ДГ и училища взеха участие⁴³⁷ & 11576 родители: 7038 в инфо дейности 4538 в обучения⁴³⁸</p>	200000	144631
		2020			200000	

⁴³³ Доклад за администрацията на МОН към 31.12.2019 г.

⁴³⁴ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴³⁵ Ек.Обхв. = екип за обхват

⁴³⁶ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴³⁷ Доклад за администрацията на МОН към 31.12.2019 г.

⁴³⁸ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

<p>M1 Подпомагане на екипите за обхват</p> <p>ПЕ: Намаляване на относителния дял на невключените в образователната система деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст в резултат на дейностите на екипите [sic]</p> <p>M2 Добри практики за взаимодействие с родителите на институциите от предучилищното и училищното образование</p> <p>ПЕ: Брой родители, участващи в дейностите по модула</p> <p>ПЕ: Брой информационни дейности и дейности за обучение на родители</p>	<p>100000</p> <p>100000</p>
--	-----------------------------

<p>НП Заедно в грижата за ученика</p>	<p>Частично насочена</p> <p>По-гладък преход особено: Предучилищни институции – начално училище Мрежи и сътрудничество</p> <p>Предучилищни институции – начално училище</p>	<p>2019</p>	<p>M2: Осигуряване на условия за екипна работа на учителите от началния етап с детски учители и учители по учебни предмети от прогимназиалния етап</p>	<p>1000000</p> <p>650000</p>	<p>141455⁴³⁹</p>
---------------------------------------	---	-------------	---	------------------------------	-----------------------------

Неуточнено разпределение между училища и предучилищни институции

Отчитането се отнася до

⁴³⁹ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Отчетената (финансова) информация за НП „Заедно в грижата за ученика“ се отнася за учебната 2019/2020 година. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

Индивидуален подход

ПЕ: 750 заявления за проекти

273 одобрени

уч. 19/20

предложения

година

ПЕ: 1500 участващи учителите

746 участващи учителите

ПЕ: 52 500 учебни часове

11016 финансирани

уроци с 11194 участващи

ученици⁴⁴⁰

Неясно разпределение
между

1	2	3	4	5	6	7
	предучилищно и училищно	2020			300000	
	Образование по отношение на дейности и финансиране		M2: Осигуряване на условия за екипна работа на учителите от началния етап с детски учители и учители по учебни предмети от прогимназиялния етап		200000	
	и (отчетени) резултати		ПЕ: 250 заявления за проекти ПЕ: 17 500 учебни часове ПЕ: 1500 участващи учителите			
НП Без свободен час	Частично насочена	2018	M: Без свободен час в детската градина		100000	131454
	Непрекъснат образователен процес		ПЕ: 250 ДГ, които ще вземат участие ПЕ: 1000 заместващи учители в ДГ	115 ДГ 666 заместващи учители в ДГ		
	Осигуряване на заместници при отсъствие на учител при педагогическо взаимодействие		ПЕ: 30000 планирани астрономически часове по заместване	16987 часове по заместване		
		2019	M: Без свободен час в детската градина		135000	187705
			ПЕ: 250 ДГ, които ще вземат участие	109 ДГ		

⁴⁴⁰ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Отчетената (финансова) информация за НП „Заедно в грижата за ученика“ се отнася за учебната 2019/2020 година. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

			ПЕ: 1000 заместващи учители в ДГ	929 заместващи учители в ДГ		
			ПЕ: 30 000 планирани астрономически часове по заместване	22520 астрономически часове по заместване		
		2020	М: Без свободен час в детската градина		250000	
			ПЕ: 100 [sic] ДГ, които ще вземат участие			
			ПЕ: 3000 планирани астрономически часове по заместване			
<p>НП Информационни и комуникационни</p> <p>технологии (ИКТ) в системата на предучилищното и училищното образование</p>	<p>Частично насочена</p> <p>Осигуряване на достъп до електронни услуги и съдържание; въвеждане на системи за дистанционно управление; хардуерно оборудване и интернет свързаност.</p>	2016	<p>М: липсват конкретни модули в рамките на тази програма</p> <p>ПЕ: 30% от предучилищните институции с достъп до съвременни технологии в образователния процес и 10% обучени педагогически специалисти.</p>	17% от ДГ в страната имат мултимедийно оборудване (1 брой), включително интерактивна цифрова дъска и биймър.	7500000	
		2017	ПЕ: Поне 300 нови институции от системата на предучилищното образование с достъп до съвременни технологии в образователния процес и обучен педагогически персонал	367 ДГ са получили финансиране за закупуване на иновативен хардуер [sic]	10230000	
		2018	Закупуване на интерактивно мултимедийно оборудване или иновативен хардуер [sic] за институциите за предучилищно образование и обучен педагогически персонал	395 ДГ	10000000	7978677
		2019	Закупуване на интерактивно мултимедийно оборудване или иновативен хардуер [sic] за институциите за предучилищно образование	190 ДГ, снабдени с интерактивна дъска и	11000000	10934145 ⁴⁴²

⁴⁴² Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

1	2	3	4	5	6	7
			<p>ПЕ: Поне 300 ДГ</p> <p>биймър с компютър и 110 ДГ - с лаптопи ⁴⁴¹</p>		<p>Неопределено разпределение на средствата между предучилищните училища и училищата.</p>	
		2020	<p>Закупуване на интерактивно мултимедийно оборудване или иновативен хардуер [sic] за институциите за предучилищно образование</p> <p>ПЕ: Поне 300 ДГ</p>		12000000	
НП Осигуряване на съвременна образователна среда	Частично насочена	2018	<p>М: Оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти</p> <p>ПЕ: Брой оценени и одобрени учебни книжки за III и IV подготвителни групи на предучилищното образование</p>	<p>Одобрени учебни книжки: за IV подготвителна група: 56; за III подготвителна група: 54</p>	1700000	571117
	<p>Специфично за предучилищното образование: учебни и помощни материали и инфраструктура .</p>	2019	<p>М: Оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти</p> <p>ПЕ: Брой оценени и одобрени учебни книжки за III и IV подготвителни групи на предучилищното образование</p>	<p>Одобрени учебни книжки: за II подготвителна група: 45 за I подготвителна група: 55</p>	1000000	510218 ⁴⁴³
		2020	<p>М: Площадки за обучение по безопасност на движението по пътищата</p>		600000	

⁴⁴¹ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴⁴³ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

ПЕ: 60 Площадки за обучение по безопасност на движението по пътищата в ДГ
ПЕ: 128 Площадки за обучение по безопасност на движението по пътищата в училища

от които за ДГ: 150000 и за училища: 450000
Бенефициентите трябва да осигурят съфинансиране в размер на поне 20% от стойността на тяхното проектно предложение

НП Роден език и култура	Частично насочена	2016	М: липсва конкретен модул за предучилищното образование ПЕ: Деца, ученици, студенти, изучаващи БГ език, история и география в чужбина	9681 деца, ученици и студенти	1200000	1404951	Неопределено разпределение на финансирането между предучилищното и училищното образование за всички години.
	Неясно разпределение между						
зад граница	предучилищното и училищното образование по отношение на дейности, финансиране и (отчетени) резултати	2017	ПЕ: Брой бенефициенти, подали заявления ПЕ: Деца, ученици, студенти, изучаващи БГ език, история и география в чужбина ПЕ: Брой деца, ученици, студенти, участвали в извънкласни дейности	147 подадени заявления 137 одобрени Общо 13287 деца, ученици и студенти. Повече от 3000 взеха участие в извънкласни дейности	1200000		
		2018	ПЕ: 90 бенефициенти, подали заявления ПЕ: 10000 Деца, ученици, студенти, изучаващи БГ език, история и география в чужбина ПЕ: 3000 деца ученици, студенти, участвали в извънкласни дейности	154 подадени заявления 147 одобрени Общо 12728 деца, ученици и студенти. 4558 деца и ученици в извънкласни дейности	150000	1521428	0 444 Отчитането се отнася за периода 01.07.18 – 30.06.19

⁴⁴⁴ Годишен отчет на НПРО за 2018 г. Отчетената (финансова) информация за НП "Роден език и култура зад граница" се отнася за периода 01.07.18 – 30.06.19. Източник: <https://mon.bg/bg/100437>

2019	<p>ПЕ: 90 бенефициенти, подали заявления</p> <p>ПЕ: 10000 Деца, ученици, студенти, изучаващи БГ език, история и география в чужбина</p> <p>ПЕ: 3000 деца ученици, студенти, участвали в извънкласни дейности</p>	<p>156 подадени заявления 140 одобрени</p> <p>Общо 12132 деца, ученици и студенти, от които 900 деца. 3200 деца и ученици в извънкласни дейности⁴⁴⁵</p>	1500000	1608446 ⁴⁴⁶
------	---	---	---------	------------------------

Отчитането се отнася за периода 01.07.19 – 30.06.20

1	2	3	4	5	6	7
		2020	<p>М: Подпомагане на обучението по български език и литература, по история на България и по география на България</p> <p>ПЕ: 90 [потенциални] бенефициенти, участващи с проекти/ подадени проектни предложения;</p> <p>ПЕ: 10 000 деца, ученици и бъдещи студенти, участвали в обучението по български език език и литература, история и цивилизации и география и икономика;</p> <p>ПЕ: 3000 деца и ученици, участващи в извънкласни дейности, насочени към запазване на националната идентичност, култура и традиции.</p> <p>М: Обучение на учители от българските неделни училища в чужбина</p>		1760000	
						271000

⁴⁴⁵ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Отчетът за НП "Роден език и култура зад граница" се отнася за периода 01.07.19 – 30.06.20. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴⁴⁶ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Отчетът за НП "Роден език и култура зад граница" се отнася за периода 01.07.19 – 30.06.20. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

ПЕ: 180 учители взеха участие в обученията.

М: 3 Партньорства

100000

ПЕ: 20 финансирани проекти;

ПЕ: 500 ученици и учители, участващи в партньорски дейности

НП Подпомагане на общини за реализиране на дейности за образователна десегрегация	Частично насочена	2019	М: липсват модули	1000000	56700 ⁴⁴⁷
	Неясно разпределение между предучилищното и училищното образование по отношение на дейности, финансиране и (отчетени) резултати		ПЕ: липсва ПЕ	необходимо съфинансиране от общините	10%
	Подкрепа за местните усилия за образователна десегрегация на деца в задължителна образователна възраст, тяхното възпитание и осигуряване на учебни материали за тях.	2020	ПЕ: 1500 деца в задължително предучилищно образование и за ученици в началното училище, включени в процеса на десегрегация в образованието, за които се предоставят учебни материали	1000000	

⁴⁴⁷ Годишен доклад на НПРО за 2019 г. Отчетената (финансова) информация за НП „Подпомагане на общините за реализиране на дейности за образователна десегрегация“ се отнася за учебната 2019/2020 г.. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

1	2	3	4	5	6	7
Частично насочена	2017	М: липсват модули в НП „Квалификация“ през 2019 г. ПЕ: 5000 обучени педагогически кадри ПЕ: 41 обучения, които ще бъдат проведени	3019 обучени педагози, от които 468 са поели ролята на учител на обучители 41 обучения; 78 учителни групи	600000		
НП	Неясно разпределение между					Неопределено разпределение на финансиране между
Квалификация	предучилищното и училищното образование по отношение на		ПЕ: 3 национални конференции	3 национални конференции, от които 1 („Водим бъдещето за ръка“), посветена на предучилищното образование със 150 педагогически специалисти. <i>Тази конференция беше единствената дейност в рамките на</i>		предучилищното и училищното образование за всички години с изключение на 2018 г.
дейности, финансиране и (отчетени) резултати						
Поддържане и повишаване на квалификацията на преподавателите.				<i>тази година, която беше ясно и изцяло посветена на предучилищното образование.</i>		
			ПЕ: 2 кръгли маси за добри практики ПЕ: Научни изследвания и анализи ПЕ: Разработване на механизъм за оценка на качеството на провежданите квалификационни дейности.	Участваха 259 педагогически специалисти 2 проведени изследвания, 2 аналитични доклада 1 създаден механизъм за оценка на качеството на квалификационните дейности		
	2018		М: Квалификация на педагогически специалисти с ръководни функции.	<i>Единственият модул през тази година, който беше ясно и изцяло посветен на предучилищното образование</i>	800000	637939

	<p>ПЕ: 300 директори на ДГ</p> <p>ПЕ: 150 новоназначени директори на ДГ</p>	<p>285 обучени директори на ДГ</p> <p>121 обучени новоназначени директори на ДГ</p>		
2019	<p>М: липсват модули</p> <p>ПР:⁴⁴⁹ 2400 педагогически кадри са подобрили квалификацията си и са взели участие във форуми</p> <p>ПР: проведени 3 дискуссионни форума</p> <p>ПР: проведени 4 конференции</p> <p>ПР: проведено 1 научно изследване</p> <p>ПР: Брой издадени удостоверения за квалификационни кредити - неуточнен</p>	<p>5066 педагогически специалисти повишиха своята квалификация и участваха във форуми</p> <p>3 дискуссионни форума и една кръгла маса</p> <p>проведени 4 конференции</p> <p>Проведено 1 изследване</p> <p>Издадени 4599 сертификата⁴⁵⁰</p>	850000	818084 ⁴⁴⁸
2020	<p>М: липсват модули</p> <p>ПР: до 3500 педагогически кадри са подобрили квалификацията си и са взели участие във форуми</p> <p>ПР: проведени 4 конференции</p> <p>ПР: Брой издадени удостоверения за квалификационни кредити – до 3500</p> <p>ПР: проведено 1 научно изследване</p>		1100000	

⁴⁴⁸ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴⁴⁹ Показател за резултат [sic] Това е терминът, използван в описанието на програмата, когато за ПЕ са определени стойности.

⁴⁵⁰ Годишен отчет на НПРО за 2019 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

ПР: проведен 1 анализ

1	2	3	4	5	6	7
НП Оптимизация на училищната мрежа	Частично насочена Неясно разпределяне на кадри в предучилищно и училищно образование, в обхвата на програмата за всички години.	2016	М: Оптимизиране на вътрешната структура на училища, ДГ и общезития	1234 компенсация, изплатени на ДГ: 100% до 1199 ДГ; 50% до 31 ДГ. 12862 служители са получили компенсация: 9402 педагози и 3460 други служители	24860000	Неясно разпределение на финансирането между предучилищно и училищно образование за всички години.
	Преструктуриране; компенсация по трудово правоотношение за персонал, напускащ системата на (предучилищното образование)	2017	М: Оптимизиране на вътрешната структура на училища, ДГ и общезития	11831 служители са получили компенсация: 8442 педагози и 3389 други служители	30717000	
НП Оптимизация на вътрешната структура на персонала	Частично наасочена Неясно: делът на предучилищния и училищния персонал, обхванат от програмата - за всички години.	2018	М: липсват модули ПЕ: Брой служители, получили компенсация поради преструктуриране на човешките ресурси: 8100 педагогически кадри 2900 други служители	7890 педагогически кадри 3115 други служители	2800000 0	49289400 ⁴⁵¹ Неясно: делът на предучилищ ния и училищния персонал, обхванат от програмата - за всички години Отчетената финансова информация се отнася за периода до 05.11.2018 г.

⁴⁵¹ Годишен отчет на НПРО за 2018 г. Отчетената (финансова) информация за НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“ се отнася за периода до 05.11.18 г. Източник: <https://mon.bg/bg/100437>

Преструктуриране и управление на човешките ресурси. Компенсации, заплатени на служители, напуснали системата на предучилищното и	2019	<p>ПЕ: Брой служители, получили компенсации поради преструктуриране на човешките ресурси:</p> <p>8022 педагогически кадри 3279 други служители⁴⁵²</p> <p>8100 педагогически кадри 2900 други служители</p>	3657740 0	63494573 ⁴⁵³ Отчетената финансова информация се отнася за периода до 05.11.19 г.
училищното образование в резултат на оптимизацията на структурата на персонала в системата на (предучилищното образование).	2020	<p>ПЕ: Брой служители, получили компенсации поради преструктуриране на човешките ресурси:</p> <p>8000 педагогически кадри 3000 други служители</p>	6967700 0	

⁴⁵² Годишен доклад на НПРО за 2019 г. (Финансовата) отчетност за НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“ се отнася за периода до 05.11.19 г.. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

⁴⁵³ Годишен доклад на НПРО за 2019 г. (Финансовата) отчетност за НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“ се отнася за периода до 05.11.19 г.. Източник: <https://mon.bg/bg/100653>

Приложение 2

Набор от политики в предучилищното образование 2015-2023 г. (изпълнявани и планирани към 2020 г.) и съответни действия за ОГРДВ

(отделен файл .xls, придружаващ настоящия документ).