



19BG04 България: Пътна карта за развитие и реформиране на политиката по отношение на учителите в България

Компонент I: Аналитичен преглед на политиката

Преглед и препоръки по отношение на политиката за работната сила в учителската професия в България

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

4 декември 2020 г.

Проект 19BG04 България: Пътна карта за развитие и реформиране на политиката по отношение на учителите в България

Проектът се изпълнява в рамките на предоставената на България подкрепа от страна на Европейската комисия и Световната банка чрез Програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР), Административно споразумение по отношение Част II Програмен доверителен фонд „Европа 2020“ (No TF073320), ЕК Договор № SRSS/S2019/037



България: работната сила в образованието - преглед и препоръки





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. Констатациите, тълкуванията и заключенията, изразени в доклада 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, ръководен от Десислава Кузнецова (Специалист по образование, , ръководител на екипа) и Хюсейн Абдул-Хамид (Старши специалист по образование, съ-ръководител на екипа), Денис Николаев (Специалист по образование), Джеймс Гришам (Специалист по образование), Сухас Парандекар (Старши икономист), Десислава Колева-Станисловски (консултант), Борислав Златков (консултант), Асенка Христова (консултант), Инге де Улф (консултант), Кристина Николова (консултант), Лукас Гортазар (консултант), Нели Колева (консултант), Стефан Стефанов (консултант), Траян Траянов (консултант). Адела Делчева (Отговорник оперативни дейности) предостави административната подкрепа. Екипът получи ценни насоки от ръководството на Световната банка, Фабрицио Дзарконе (Постоянен представител на СБ за България) и Хари Антъни Патринос (Мениджър практики, Звено за глобални практики в образованието, Европа и Централна Азия).

Екипът иска да благодари на зам.-министър Карина Ангелиева и зам.-министър Таня Михайлова, както и на Радостина Новакова и всички членове на Работната група по политиката за учители към МОН, както и на Томас Притцков, Патрисия Перез Гомез и Агота Ковач, представляващи ГД „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейската комисия за техните насоки, координационна подкрепа и принос към анализа на политиката за учителската работна сила.



СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АМГИ	Агенция за многостранно гарантиране на инвестициите
АОКВО	Агенция за осигуряване на качеството във висшето образование
БВП	Брутен вътрешен продукт
БУУ	Базирано в училищата управление
ГДПСР	Главна Дирекция „Подкрепа на структурните реформи“
ДФ	Доверителен фонд
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСТНК	Европейската система за трансфер и натрупване на кредит
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
ЗУН	Знания, умения, нагласи
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИОСУ	Инструмент за оценка способностите на учителите
ИРОПК	Информационен регистър за одобрени програми за квалификация
ИСКС	Икономически, социален и културен статус
ИТ	Информационни технологии
КПК	Кредит за професионална квалификация
КТД	Колективен трудов договор
МДСУ	Мерки с добавена стойност в училищата
МОИ	Министерство на образованието и изследванията
МОМС	Министерство на образованието, младежта и спорта
МОН	Министерство на образованието и науката
МОНС	Министерство на образованието, науката и спорта
МС	Министерски съвет
МФК	Международна финансова корпорация
НАОА	Национална агенция за оценка и акредитация
НИО	Национален институт по образование (Словения)
НИО	Национален инспекторат по образованието
НПКЛ	Национална професионална квалификация за лидери
НПО	Неправителствена организация
НПРО	Национална програма за развитие на образованието
НСИ	Национален статистически институт
НСОИ	Национален социално-осигурителен институт
НСУЦЖ	Национална стратегия за учене през целия живот
НУЛО	Национално училище за лидери в образованието
ОГРДВ	Образование и грижи в ранна детска възраст
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПКС	Професионално-квалификационна степен
ПОО	Професионално образование и обучение
ПОУ	Първоначално обучение на учители
ППК	План за професионална квалификация



ППР	Продължаващо професионално развитие
ППСР	Програма за подкрепа на структурните реформи
РГПУ	Работна група по политиката за учителите
РСВУБ	Рейтингова система на висшите училища в България
РУО	Регионални управления на образованието
САБЕР	Системен подход за по-добри резултати в образованието
СОП	Специални образователни потребности
СУ	Среден успех
СУК	Система за управление на качеството
СУУ	Съотношение учител-ученици
ТСА	Тръст за социална алтернатива
ТСП	Тест за ситуационна преценка
ФУИ	Фонд за учителска инициатива
ЮНЕСКО	Организацията на обединените нации за образование, наука и култура
ЮОЕ	ЮНЕСКО-ОИСП-Евростат
ICCS	Международно изследване на гражданското образование
ICSID	Международен център за уреждане на инвестиционни спорове
IEA	Международна асоциация за оценка на образователните постижения
NCES	Национален център за образователна статистика
PIAAC	Програма за международно оценяване на компетентностите на възрастните
PIRLS	Програма за международно изследване на уменията за четене
PISA	Програма за международно оценяване на учениците
SASS	Изследване на училищата и училищния персонал
TALIS	Международно изследване за преподаване и учене
TIMSS	Трето международно изследване на уменията по математика и природни науки
ZEP/REP	Приоритетни образователни зони/ мрежи (<i>Zones/Reseaux d'Education Prioritaire</i>)



СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ.....	i
РЕЗЮМЕ.....	iv
ВЪВЕДЕНИЕ И БЕЛЕЖИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ИЗПОЛЗВАНАТА МЕТОДОЛОГИЯ	1
ГЛАВА 1. Преглед на работната сила: профили и динамика на работната сила в учителската професия в България.....	8
Преглед на работната сила в учителската професия	8
Разпределение и търсене на учителската работна сила	14
Разпределение на работната сила и характеристики на училищата.....	20
Поглед към ръководството на училищата	23
Основни послания и заключения по отношение на учителската работна сила	25
ГЛАВА 2. Поставяне на ученето в центъра: създаване на условия за подобряване резултатите на учениците	26
Резултати от ученето и обучението в училище - преглед на образователните показатели и показателите за ученето.....	26
Политика по отношение на ученето - цели и развитие	39
Преглед на набора политики в периода 2016-2020 г., насочени към учителите и ученето.....	58
ГЛАВА 3. Стандарти, стимули и планиране в областта на политиките за работната сила	69
Резултати от управлението на работната сила на ниво система	70
Структура и дизайн на учителската професия	78
Политики и стандарти, осигуряващи подходяща квалификация на учителите.....	78
Практики за подготовка на работната сила	80
Наемане, трудово възнаграждение и определяне на условията на трудовата заетост	84
Подходи за политики в областта на развитието и управлението на работната сила с цел непрекъснато подобряване на качеството.....	93
Осигуряване на качеството във връзка с планирането и управлението на работната сила	103
Продължаващо образование и професионално развитие, и въздействието му върху политиките за управление на работната сила.....	107
Информация и изследвания в областта на човешките ресурси в помощ на управлението и планирането на работната сила.....	111
Трудови взаимоотношения	116
Заключение.....	117
ГЛАВА 4. Училищно лидерство: Подкрепа за училищните директори като лидери на училищните общности	118
Значение на училищното лидерство за подобряване качеството на образованието	118
Рамка за ефективно училищно лидерство.....	120
Аспекти на политиките, насочени към училищното лидерство в България	123



Системи за управление базирано на училището: автономия, отчетност и оценяване	138
Заклучение.....	144
ГЛАВА 5. Избрани за сравнение страни от Европейския съюз: учене на база на опита в европейски контекст	146
Политики за учителите в Естония: Качество на управленските функции и популярност на учителската професия с фокус върху местните политики	150
Политики за учителите в Словения: Успешна комбинация между подобряване работата на училищата, ППР и политики за учителите	155
Политики за учителите в Чешката република: Добри и конкурентни програми за първоначално обучение на учители и задължително ППР.....	159
Заклучение и дискусия: Шест научени урока от сравняваните държави	164
Препоръки за следващи стъпки на база на опита на използваните за сравнение държави	168
БИБЛИОГРАФИЯ	174

СЪДЪРЖАНИЕ ГРАФИКИ

Фигура 1. Следващи стъпки	x
Фигура 1.1. Развитие на учителската работна сила в предучилищното и училищното образование по възраст	9
Фигура 1.2. Промени във възрастовата характеристика на учителите в предучилищното образование.....	9
Фигура 1.3. Развитие на годините професионален стаж на учителите в К-12 (начални и средни училища)....	10
Фигура 1.4. Учители по възрастова група в училища и детски градини 2005 – 2018 (вж. в пълен размер в Анекс 5)	12
Фигура 1.5. Развитие на учителската работна сила в училищното образование според степента на първоначална квалификация (начални и средни училища)	13
Фигура 1.6. Развитие на първоначалната квалификация на учителите в предучилищното образование.....	13
Фигура 1.7. Дял на учителите с магистърска или докторска степен по квинтили на СУУ в училищата (начални и средни)	15
Фигура 1.8. Дял на учителите с магистърска или докторска степен по квинтили на СУУ в детските градини	15
Фигура 1.9. Среден брой години педагогически стаж по квинтили на СУУ в училища	16
Фигура 1.10. Среден брой години педагогически стаж по квинтили на СУУ в детски градини	16
Фигура 1.11. Дял на учителите на 50 и повече години по квинтили на СУУ в училища.....	17
Фигура 1.12. Дял на учителите на 50 и повече години по квинтили на СУУ в детски градини	17
Фигура 1.13. Дял на учителите със СПК по квинтили на СУУ в училища	18
Фигура 1.14. Дял на учителите със СПК по квинтили на СУУ в училища и детски градини	18
Фигура 1.15. СУУ в общини с по-малки училищни паралелки (по-малко от 16 ученика ос-"у").....	19
Фигура 1.16. СУУ ⁴ и разпределение на размера на паралелката на общинско ниво	19
Фигура 1.17. Характеристики на учителите по местоположение на училището	20
Фигура 1.18. Характеристики на учителите по местоположение на детската градина	21
Фигура 1.19. Характеристики на учителите по вид образователна институция	21



Фигура 1.20. Характеристики на учителите по групи за финансиране на училищата (2018)	22
Фигура 1.21. Характеристики на учителите в предучилищните институции по отношение на групите за финансиране на училищата (2018)	23
Фигура 1.22. Характеристики на учителите според броя на учителите в училището и брой години стаж в училището около прага от 10 учителя (2018)	23
Фигура 1.23. Брой ръководни длъжности като дял от общия брой учители според размера на училището (всички години)	24
Фигура 1.24. Брой ръководни длъжности като дял от общия брой учители по тип училище	24
Фигура 2.1. Показатели за България и ЕС 2020.....	28
Фигура 2.2. Участие в образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ).....	28
Фигура 2.3. Общи публични разходи по образователна степен като % от БВП.....	30
Фигура 2.4. БВП на глава от населението 2017 г. Световна банка	31
Фигура 2.5. България и сравняваните държави: резултати по четене (PISA 2000-2018 г.)	32
Фигура 2.6. Ученици с високи резултати по четене: PISA (2000-2018).....	33
Фигура 2.7. Резултати по български език за 7-12 клас: МДСУ резултати по региони за 2015 и 2016 г.	34
Фигура 2. 8. Резултати български език за 7-12 клас: МДСУ резултати по тип училище за 2015 и 2016	34
Фигура 2.9. Резултати по български език и математика за 4-7 клас: МДСУ резултати по основен говорим език въкъщи за 2017 г., национално ниво	35
Фигура 2.10. Резултати по български език и математика за 5-7 клас: МДСУ резултати по региони за 2015 г. .	35
Фигура 2.11. Вариации в рамките на и между училищата по отношение на резултатите от ученето в PIRLS - 2016	36
Фигура 2.12. Разпределение на учениците в училищата по социално-икономически статус.	36
Фигура 2. 13. Дял на учениците, включени в занятия в Фигура 2.14. Дял на учениците с поощряващи четенето в ранна възраст със своите родители предучилищна подготовка.....	38
Фигура 2.15. Очаквано въздействие върху резултатите от PISA на COVID-19	39
Фигура 2. 16. Очаквано въздействие на COVID-19 върху разликите в постиженията на база социално-икономически статус.....	39
Фигура 2.17. Teach: Инструмент за наблюдение в класната стая за предоставяне на информация за стандартите за обучение и потребностите на учителите	44
Фигура 2.18. Училищно образование: Цели по отношение на ученето, оценяването и развитието на училищата	47
Фигура 2.19. Измерване на образователните резултати в Англия, Холандия и България	51
Фигура 2.20. Ирландия: Предоставяне на равни възможности в училищните програми	56
Фигура 2. 21. Дял на финансиране от ЕС от общото публично финансиране за образование	65
Фигура 3.1. Измерения на оценката на планирането и управлението на работната сила, извършвани с цел да отговорят на потребностите на образователните институции	70
Фигура 3.2. Теоретична рамка за връзките между качеството на подготовката на учителите, качеството на преподавателската работа и резултатите на учениците	72
Фигура 3.3. Връзка между квалификацията и мотивацията на учителите, TIMSS 2015 г.....	73
Фигура 3.4. Възраст и участие в професионално развитие	74
Фигура 3. 5. Връзка между квалификацията и постиженията на учениците	74



Фигура 3. 6. Еволюция на ПКС (дял на ПКС и дял на учителите с първа до трета ПКС от всички учители с ПКС) по квинтили училища според социалноикономическия статут на учениците и майчиния им език	76
Фигура 3. 7. Еволюция на ПКС на учителите (дял на ПКС и дял на учителите с първа до трета ПКС от всички учители със ПКС) по квинтили на размера на училището	77
Фигура 3. 8. ПКС на учителите по групи общии по регионален коефициент на финансиране	78
Фигура 3. 9. Учители без квалификация в училища и детски градини по вид общинско финансиране (2018 г.)	79
Фигура 3.10. Учители на непълно работно време – като процент от всички учители, по нива на образование	92
Фигура 3.11. Индекс на изолация на ученици в равностойно и неравностойно положение	101
Фигура 3.12. Законодателна рамка и последователност на процесите	108
Фигура 3.13. Австралийският модел за УЧР	112
Фигура 3.14. Планиране на човешките ресурси в Литва, което се обуславя от данните.....	113
Фигура 4.1. Рамка за ефективно училищно лидерство	121
Фигура 4.2. Шест области на училищното лидерство	123
Фигура 4.3. Възрастов профил на училищните директори (2018)	125
Фигура 4.4. Професионален стаж на училищните директори (2018)	125
Фигура 4.5. Дял на директорите, обучавани по теми преди встъпването им в длъжност като училищни директори (2018).....	126
Фигура 4.6. Дял на училищните директори, които посочват голяма необходимост от ППР в избрани области	131
Фигура 4.7. Разпределение на ръководните длъжности в България (TALIS 2018 г.).....	136
Фигура 4.8. Фактори, които оказват влияние върху разпределението на ръководните функции в българските училища.....	138
Фигура 5.1. Тенденции в представянето на учениците в PISA –България и други държави-членки на ЕС (включително трите сравнявани държави).....	147
Фигура 5.2. Възгледи на учителите по отношение подкрепата за професионално развитие и въздействие на дейностите по ППР в България и избраните за сравнение държави	148
Фигура 5.3. Възгледи на учителите по отношение на подкрепата от колеги и отговорностите за подобряване на работата на училището в България и избраните за сравнение държави	148
Фигура 5.4. Процент на училищни директори в България и избраните за сравнение държави, преминали обучение по управление на училищата и управление на учебния процес	149
Фигура 5.5. Важни елементи от политиките и подходи във фокуса на учителските политики в избраните за сравнение държави	164

СЪДЪРЖАНИЕ ТАБЛИЦИ

Таблица 1.1. Учители със степен на образователно-квалификационна степен по-ниска от стандартните изисквания 2005-2018 (вж. в пълен размер в Анекс 5).....	11
Таблица 1.2. Учители по възрастова група в училища и детски градини по региони 2018 (вж. в пълен размер в Анекс 5)	12



Таблица 1.3. Основни статистически данни за СУУ по училищни квинтили от СУУ (2018) – начални и средни училища.....	14
Таблица 1. 4. Основни статистически данни за СУУ по училищни квинтили от СУУ (2018) – детски градини..	14
Таблица 1.5. Основна статистика за СУУ училища и детски градини	19
Таблица 2.1. България и ЕС 2020.....	27
Таблица 2.2. Цели по отношение на ученето комуникирани като <i>компетентности</i> в ключово законодателство в областта на образованието в България	41
Таблица 2.3. Нови учебни планове за предучилищните институции и училищата учебни програми според годината, през която са въведени	43
Таблица 2.4. Оценяване.....	48
Таблица 2.5. Основни заинтересовани страни по отношение на резултатите от ученето в България.....	53
Таблица 2.6. Политики, насочени към работната сила и ученето, въведени след 2016	58
Таблица 2. 7. Източници на финансиране на предучилищното и училищното образование (2016)	61
Таблица 2.8. Развитие на НПРО (2010-2020)з	62
Таблица 2.9. НПРО от 2019 г, насочени към политиките за учителите.....	63
Таблица 2.10. НПРО, насочени към учене базирано на ключови компетентности, Ключови показатели	64
Таблица 2. 11. Разпределение на финансирането от ЕС за училищно образование	65
Таблица 2. 12. Финансиране по ЕСФ на системни проекти, насочени към политиките за учителите.....	66
Таблица 2. 13. Цели и показатели по проекти на системно ниво, насочени към политиките за учителите	67
Таблица 3.1. Мерки за политики за стимулиране на учителите	71
Таблица 3.2. Брой завършили „педагогика“ и „педагогика на обучението по ...“ по бакалавърски и магистърски програми (държавни висши училища).....	81
Таблица 3.3. Официални пътеки по видове учители	82
Таблица 3.4. Граници на средния успех за прием по професионални програми	82
Таблица 3.5. Сравнение между избрани български програми и програми в Европа.....	84
Таблица 3.6. Възможности за продължаващо професионално развитие, с които разполагат българските учители	87
Таблица 3.7. Различни обосновки за участие в професионално развитие на учителите	88
Таблица 3.8. Среден размер на месечните заплати в избрани сектори (2016–2019 г.) (в лв.)	89
Таблица 3.9. Професионални направления, класирани според ръста на месечния размер на осигурителния доход за периода от 2015 г. (в лв.)	90
Таблица 3.10. Структура на възнагражденията в детските градини и училищата (%).....	90
Таблица 3.11. Структура на периодичните разходи по видове образователни институции (%)	91
Таблица 3.12. Двигатели на търсенето на учители и съответните възможности на МОН	93
Таблица 3.13. Текущи лостове/инструменти за политики, насочени към приема по програмите за ПОУ и заетост на завършилите програми за ПОУ.....	95
Таблица 3.14. Промяна в коефициента на финансиране на един студент	97
Таблица 3.15. Елементи, отговорности и мерки за политики в областта на човешките ресурси	102
Таблица 3.16. Сравнение на изискванията за различните видове доставчици на ППР с предоставяне на КПК	106
Таблица 3.17. Текущи инструменти за политики, насочени към формиране на пазара на труда за квалифицирани учители	115



Таблица 4.1. Брой записани и завършили студенти: магистър по Теория и управление на образованието 2013-2019	128
Таблица 4.2. Разпределение на отговорностите на училищните директори, свързани с управлението на работната сила и разходи, свързани с учителите.....	141
Таблица 5.1. Нива на кариерата на учителите в Чешката Република	161
Таблица 5.2. Мерки в рамките на политиките за учителите в Естония, Словения, и Чешката Република.....	169



РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

В началото на аналитичната работа е съставен глосар или речник на специфични термини, свързани с първоначалното обучение на учителите и тяхното продължаващо професионално развитие. Речникът съдържа съответния термин на английски език, използван от Европейската комисия, Световната банка,¹ обща терминология в научната литература и съответстващата терминология, използвана на български език (на базата на българското законодателство). Речникът е консултиран и одобрен от Работната група по политиката за учителите (РГПУ) през месец февруари 2020 г.

Термин на английски език	Приета употреба в практиката на английски език	Еквивалент в българската нормативната рамка	Предложение за употреба в документацията на настоящия проект
Initial teacher education/ preparation	(също срещано като initial teacher training или pre-service training) Официална образователна подготовка и практическо обучение (обикновено предоставяно от висши учебни заведения), което завършва с придобиване на официална квалификация след завършване на обучението и което трябва да бъде преминато от желаещите да станат учител;	В контекста на българската нормативна рамка се отнася към професионална квалификация или придобиването на професионална квалификация „учител“ (Чл. 213 ЗУПО и Чл. 2 Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация учител)	Initial teacher education/ Първоначално обучение на учители
Alternative pathways	Отнася се към всички пътища/възможности отвъд initial teacher training (вж. предходния ред) за придобиване на преподавателска квалификация. Тези възможности са обикновено гъвкави и по-кратки от традиционния курс на обучение и често базирани на практическо обучение в процеса на работа. Те са насочени към професионалисти, които може да имат или нямат опит в образователната система. Често се въвеждат	Настоящата нормативна рамка не предвижда алтернативни възможности без придобиване на професионална квалификация „учител“ от висше учебно заведение. Чл. 213 (12) ЗУПО; Чл. 3 Наредба №15 за изискванията за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти; Чл. 4 Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“, отразяват възможностите за	Alternative pathways/ Алтернативни пътеки

¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/435e941e-1c3b-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>;
http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/WFD/Framework_SABER-WfD.pdf



	като мярка за борба с недостига на учители и за да се привлекат в професията завършили висше образование в други професионални области.	ръководителите на образователни институции да назначават на позиция учител лица, които са в процес на придобиване на професионална квалификация и имат висше образование в дисциплината, за която се наемат да преподават. ² В партньорство със Ф-я „Заедно в час“ и Пловдивски университет, МОН участва в изпълнението на приключилия през 2019 г. проект „Нов път за нови таланти в преподаването“, финансиран с подкрепата на програма Еразъм+. Проектът цели да се изведат ключови уроци от тестови алтернативни възможности за да се привлекат, подберат, обучат и задържат в училищната система в цялата страна нови учители.	
(Continuing) professional development	(също срещано като in-service training) Процес на повишаване на компетентностите, уменията и знанията на работещи като учители с цел адаптиране към променящата се среда, в която функционира образователната система. Отнася се и към мотивация за оставане в учителската професия.	В контекста на българската нормативна рамка се отнася към повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти – първоначална и продължаваща (Раздел IV Наредба №15)	Continuing professional development/ Продължаваща квалификация на педагогическите специалисти Да се разграничава от професионално развитие в смисъла само на кариерно развитие (Раздел VII Наредба №15)
Teacher competences	Комплексно и динамично съчетание на знания, умения, ценности и нагласи, развити в процеса на първоначално обучение на учителите и продължаващо професионално развитие	В контекста на българската нормативна рамка се отнася към компетентностите в професионалния профил на учителя (ЗУПО; Приложение 2 на Наредба №15; учебни програми)	Teacher competences Компетентности на учителя

² В случаите, когато учителска длъжност се заема от лица без професионална квалификация „учител“, училището изготвя и реализира план за придобиване на педагогически компетентности от съответното лице



Competences	В контекста на преподаване и учене основани на компетентности	В контекста на българската нормативна рамка се отнася към компетентности (ЗУПО и учебни програми).	Competences/ Компетентности
Qualification	Квалификация придобита след завършване на официална образователна подготовка и програма за практическо обучение, предоставяна от висше училище, което завършва с придобиване на официална образователна степен или свидетелство / удостоверение	<p>В контекста на българската нормативна рамка се отнася до:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Първоначално обучение за учители, което дава професионална квалификация „учител“ сертифицирано от висши учебни заведения (Чл. 213, ЗУПО) 2. Продължаващо професионално развитие, което дава професионално-квалификационни степени 1 до 5, сертифицирано от висши учебни заведения и обвързано с кариерното развитие на учителите (Наредба №15). Удостоверява се със свидетелство за ПКС. 3. Официални сертификати се издават от всички предоставящи програми за обучение за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти (различни от висши училища), включени в одобрен от МОН регистър на одобрените програми за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти. (Раздел IV и V ЗУПО) 	<p>1.initial qualification/ Първоначално обучение за учители (вж. по-горе)</p> <p>2.continuing professional qualification/ Продължаващо професионално развитие (вж. по-горе – възможно и предоставяно само от висши училища)</p> <p>3.continuing professional qualification including alternative pathways/ Продължаващо професионално развитие – възможно и предоставяно от алтернативни на висшите училища доставчици на услугата.</p> <p>Повишаването на квалификацията на педагогическите специалисти за професионално развитие се извършва и от специализирани обслужващи звена, висши училища и научни организации. (Раздел IV от Наредба №15)</p>



РЕЗЮМЕ

Подобно на много от европейските държави, работната сила в България е изправена пред динамично развитие, повлияно от негативните демографски тенденции, сезонната и дългосрочна миграция на населението (както в страната, така и в чужбина), дисбаланса по отношение на икономическото развитие на регионите, възможностите за учене в страната и в чужбина и динамичното развитие между икономическите сектори. Този контекст оказва силно влияние върху образователния сектор, изразяващо се в застаряване на работната сила намаляване на броя на учениците.

През последното десетилетие се наблюдава положителна тенденция по отношение специфичните характеристики на работната сила в образованието и развитието на системата. Наблюдава се значително подобрение на първоначалната квалификация на образователната работна сила в България, а делът на неквалифицираните учители в системата остава нисък. Друга положителна тенденция е непрекъснатият растеж на броя на учителите със специфична професионална квалификация. За да следва тази тенденция, образователната система успява да поддържа баланс между намаляващия брой ученици и управлението на училищните мрежи. Това развитие идва като отговор на прилагането на националните стандарти, отнасящи се до работната сила, финансовите реформи в образованието³ и първите ефекти от реформите в училищното и предучилищното образование, иницирани с приемането на Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), който влиза в сила през 2016 г. Една от целите на новото законодателство е да трансформира общественото образование от строго йерархично организирана система с централизирано планиране, в децентрализирана система със значителен трансфер на автономия и отговорности по отношение на резултатите от ученето към образователните институции и техните екипи.

И все пак ключовото предизвикателство за училищното образование остава стагнацията по отношение на резултати от ученето. Международните и национални оценки на резултатите на учениците показват, че от години образователната система не може да следва стабилна тенденция на подобряване на резултатите от ученето. Не само резултатите от PISA демонстрират тенденция, която не се променя. Същият сценарий е налице и за началното образование, където делът на учениците с ниски резултати в PIRLS не намалява. По отношение на образователната бедност⁴ българските ученици са извървели само половината път до достигане на нивата на ЕС и държавите от ОИСР. Този контекст е повлиян отрицателно и от кризата с COVID-19, при която затварянето на училищата и алтернативното дистанционното обучение оказват допълнително негативно въздействие върху резултатите от ученето в България – възможно е процентът на учениците, които се представят под нивото на функционална грамотност да се увеличи с до 7 процентни пункта (от 47% до 54%)⁵. Загубата на учене ще бъде още по-негативна за децата в неравностойно положение.

³ World Bank, 2020. *Smarter School Funding for Better Education Achievement in Bulgaria*

⁴ „Образователната бедност“ се дефинира като неспособността на децата, до навършване на десетгодишна възраст, да четат и разбират кратък, съобразен с възрастта им текст. Фокусът на проект „Човешки капитал“ се поставя върху четенето, тъй като то: (а) е лесно разбираем показател по отношение на ученето; (б) отваря вратата на учениците към всички други области на познанието; и, (в) може да послужи като ориентир за фундаменталното учене по други предмети, също както спирането на растежа при децата се използва като маркер в областта на ранното детско развитие. Индексът на човешкия капитал за България е наличен на: <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>

⁵ Световната банка прави оценка на ефекта от затварянето на училища, свързан с COVID-19, върху резултатите от ученето за 157 държави. Симулациите използват данни за резултатите от ученето и годините на обучение, за да се оценят потенциалните ефекти от затварянето на училищата като цяло и между социално-икономическите групи. За повече информация относно работата на Световната банка във връзка с COVID-19, посетете:

<https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/03/24/world-bank-education-and-covid-19>.



За да подобри ученето, да предотврати загубите на човешки капитал и да даде възможност на населението да придобие специфични компетентности, които отговарят на местните потребности и приоритети за развитие, а също така да вземе предвид развитието на цифровите технологии, глобалната икономика и обществото, България трябва да продължи реформите в образованието и да насочи усилията си към укрепване на ученето, компетентностите и насърчаването на активно участие на учащите като част от цялостната стратегия за развитие на обществото. Политиките, насочени към учителите, са ключов фактор за провеждане на реформите и изпълнение на стратегиите за развитие, за които целите по отношение на ученето се очаква да се превърнат в неделим компонент от фокуса върху човешките ресурси и професионалното развитие. Прегледът на състоянието на работната сила в образованието и развитието на политиката за учителите очертава следните препоръки, които ще послужат като основа за следващите етапи на взаимодействие с Министерството на образованието и науката (МОН) в рамките на настоящата консултантска подкрепа, насочена към политиките за учителите.

За да се позиционира ученето в основата на образователната система, е необходима по-добра съгласуваност между елементите и подходите на политиките. България трябва да интегрира и синхронизира действията си по отношение на политиките, насочени към учителите, като се съсредоточи върху две измерения – определяне на подхода към политиката и приоритизиране на основните елементи на политиката. Необходим е координиран подход спрямо политиката за работната сила, който да включва три елемента: (а) интегрирана, специфична дългосрочна стратегия; (б) политика, основана на данни; (в) участие на заинтересованите страни. Правителството трябва да се съсредоточи върху и да даде приоритет на ключови области на интервенции, които да се превърнат в гръбнака на ефективните и измерими резултати от ученето и преподаването, и които да надградят текущото развитие. Въз основа на данните на национално ниво за постигнатото и индикатори, подкрепени от международни доказателства, са налице три основни области, които образованието трябва да разгледа в логическа последователност: първоначалното и продължаващото професионално развитие на учителите; разглеждането на училищата като организации, които са отговорни за резултатите от ученето; и целенасочена работа с училищното ръководство.

Различните видове дисбаланс по отношение на работната сила, изброени по-долу, показват необходимостта от разработване на политики, които да дават отговор на спецификите на местно ниво, както и да предлагат специални съгласувани действия, насочени към работната сила и резултатите от ученето. Българската образователна система се сблъсква с небалансирано разпределение на учителските умения, обусловено от търсенето от страна на учениците, измерено чрез съотношението учител-ученици (СУУ), където вариации се наблюдават най-вече сред общините, а разликите на регионално ниво са по-скоро незначителни. По-долу са посочени някои от ключовите наблюдения по отношение на работната сила:

- Делът на учителите с по-висока образователно-квалификационна степен е по-голям в училищата с по-голямо СУУ, като това важи както за началните, така и за средните училища, и за институциите за предучилищно образование. Освен това, делът на учителите с по-висока степен на първоначално образование е по-голям в средните училища в сравнение с предучилищното образование, обединените и началните училища.
- Налице е тенденцията учителите с по-голям педагогически стаж (и в по-напреднала възраст) да бъдат концентрирани в училища с по-високо СУУ, като това важи както за началните и средните училища, така и за предучилищното образование. Училищата в средните по размер или в големите общини разполагат с по-висок дял учители с по-висока ОКС и със ПКС и с относително по-малък дял възрастни учители.



- Училищата, свързани с общинско финансиране от група осем⁶ разполагат с по-млада работна сила с по-малък педагогически стаж и по-ниска ОКС.

Препоръки

Преструктуриране на организацията и дейностите

Макар системата очевидно да е насочвана от правилните политики, стандарти, рамка на професионална квалификация и институционално организиране, отсъствието на система за контрол и баланс в планирането и управлението на работната сила води до наличието на слаби места, които създават опасност от: недостиг на човешки ресурс, небалансирано разпределение на квалифицираните кадри сред училищата, допълнителни разходи, застаряваща работна сила и преди всичко - незадоволителни резултати от ученето. Затова препоръчваме:

1. Преструктуриране на оценката на процеса на търсене и предлагане с цел постигане на стабилност и гъвкавост на предлагането в рамките на един програмен процес, за да се осигури подходящо планиране на всички нива, включително на ниво училище.
2. Интегриране на процес по оценка на предприетите дейности с цел да се гарантира, че те дават резултат и е постигнат баланс между търсенето и предлагането на работна сила в системата на предучилищното и училищното образование.
3. Укрепване на нормативната рамка и процесите на прилагане, за да могат висшите училища да осигурят не само необходимото количество, но и качество на подготовката на бъдещите учители. Това предполага стъпки като например:
 - Преразглеждане на първоначалното обучение на учители във висшите училища с цел осигуряване на подходящо обучение, мотивация на работната сила в учителската професия, учебна програма и използвани педагогически модели. За да се осигури справяне със съществуващите предизвикателства, е необходимо да се гарантира преподаване и учене, което е основано на компетентности, да се въведе промяна на стила на преподаване и практиките в класната стая и да се прилага система за проследяване на напредъка.
 - Щателен процес на сертифициране следва да гарантира, че завършилите педагогически специалности студенти са усвоили необходимото предметно знание и притежават набор от минимално ниво на педагогически опит. Това може да се постигне само ако преподавателите на бъдещите учители са подбрани чрез подход, основан на заслугите им, ако програмите за обучение на учителите и педагогическите факултети са предмет на високи регулаторни стандарти и ако изискванията за записване в тези програми са високи.
 - Създаване на гаранции, че процесът на подбор на студенти за програмите за обучение на учители осигурява провеждане на подбор, основан на интерес, способности, мотивация, личностни качества и т.н. За тази цел е нужно преразглеждане на процеса на привличане на най-добрите кандидати в

⁶ Групиране на общините съгласно Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование от 2018 г.



програмите за ПОУ, критериите за прием, изграждането на прогнозни модели за желания краен резултат.

- Преразглеждане на критериите за завършване на програмите за обучение на учители, които да са основани не само на завършен курс на обучение, но и на придобиване на основополагащи компетентности, практически опит и т.н.
 - Подобряване на нивото на взаимодействие и усилията за координация между училищата и висшите училища във връзка с разработването и прилагането на програмите за обучение на учители.
4. Осигуряване на активното включване и роля на съответните звена в МОН в мониториране на предлагането и отговор на търсенето на учителска работна сила чрез активно взаимодействие с висшите учебни заведения във връзка с предлаганите програми за ПОУ. Това включва осигуряване на ефективност на обучението на учителите чрез адаптиране на учебните програми спрямо нуждите на системата и разпределянето на компетентностите в рамките на изучаваните дисциплини. Текущият модел на въвеждане на електронен пазар е стъпка във вярната посока, но това трябва да е част от всеобхватни механизми в помощ на подбора на учители и осигуряването на разпределение на талантиливи новозавършили учители, основано на данни.
5. Преразглеждане на текущия подход за продължаващо професионално развитие с цел елиминиране на фрагментираността и осигуряване на добавена стойност по отношение на отражението му върху резултатите от ученето и на учениците и на учителите. Въпреки че МОН въведе значителни промени в управлението и стандартизирането на процесите – включително предоставяне на професионално-квалификационни степени (ПКС) и професионално-квалификационни кредити (КПК) – нормативните разпоредби по отношение на мониторинга на професионалните квалификации и ППР не са синхронизирани с цел да гарантират постигането на резултати. Броят на допустимите висши учебни заведения и доставчици на обучение на работното място се е увеличил, но нормативните разпоредби не решават ключовото предизвикателство да гарантират, че съдържанието и усвоените преподавателски методи имат ефект върху педагогическите практики. Препоръчва се разглеждане на ключови изменения, които да гарантират наличието на по-силна рамка, основана на:
- Диагностика на текущите обучителни нужди на учителите на групово и индивидуално ниво. Това ще включва: оценка на компетентностите на учителите, за да се определи в каква степен техните ЗУН отговарят на нормативните стандарти и нуждите на съответните ученици; оценка на постигнатите чрез обучението резултати чрез проследяване дали учителите са постигнали обучителните цели, заложи в обучението; анализ на обучителните практики, които дават добри резултати по отношение на подобряване на преподаването и повишаване резултатите на учениците.
 - Включване на данни за професионално развитие в профила на учителя, който да подлежи на постоянна оценка с цел проследяване на подобрения, компетентности, опит и ефективност.
 - Интегриране на всички важни дейности (ПОУ, ППР, наставничество, инспектиране и т.н.), за да се допълват взаимно и да се обвържат с резултатите по места.
6. Въвеждане на период за въвеждане в професията за новоназначените учители, тъй като през първите три години от учителската кариера се наблюдава стръмна крива на ученето. Важно е при приключване на процеса на наставничество на по-опитните учители към новите учители, да бъдат обективно оценени ЗУН



на младите учители, с цел да се потвърди, че са усвоили не само знания по материята, но и необходимите педагогически компетентности.

Училищните лидери са двигател за по-стабилна работна сила, затова специален фокус трябва да се отдели на:

7. Разработване и прилагане на стабилна система за подбор на училищно лидерство, която е в състояние да идентифицира кандидати с подходящите умения и опит да бъдат ефективни училищни лидери.
8. Интензивна подкрепа и осигуряване на възможности за развитие на директорите, за да се създадат условия за ефективно управление на работната сила за подобряване на резултатите. Като се има предвид колко важни са директорите за резултатите от образователния процес, особено в силно децентрализирана система като българската, от голямо значение са подборът, професионалното развитие и оценката на директорите. Препоръките в тази област биха могли да са по-ясно формулирани относно вида умения, които помагат на директорите да подобрят процеса на учене: наблюдения в класната стая за предоставяне на обратна връзка на учителите относно стратегиите за подобряване на педагогическия им подход, както и използване на резултатите от стандартизирани тестове и други мерки за представянето на учениците, с цел насочване на преподаването и професионалното развитие на учителите.
9. Засилване на уменията на директорите да въведат в оперативната си работа в училищата рутинна оценка и осигуряване на качеството, за да повишат капацитета на учителите/персонала и да осигурят постигането на желаните резултати от ученето. От съществено значение е училищните директори да могат (а) да идентифицират учители, чиято работа е под минималните стандарти, (б) да подобрят ефективността на ППР на учителите чрез адаптиране на обучението в зависимост от областите с ниска ефективност, идентифицирани от оценките, (в) да разпознават умели учители и да ги прикрепят към учители, които не са ефективни в работата си, както и да им възлагат наставнически и менторски отговорности и (г) в крайна сметка да спомагат да се настройат политиките за учители и техните практики към ученето на учениците.
10. Като се знае силната роля на синдикатите в управлението на работната сила, важно е те също да участват в процеса на подобряване на училищата.

Политики и решения в областта на работната сила, основани на доказателства

Най-добрият подход при въвеждането на определени практики на системно ниво не винаги включва първоначално тестване и анализ на решенията в малък мащаб. Възможно е директно приложение, като за целта препоръчваме:

1. Да се създаде звено за планиране на работната сила, което редовно да събира данни, да извършва анализ и проучване с цел предлагане на насоки на политиките, които да постигнат баланс между търсенето и предлагането, да преценява възможностите по подходящ начин, да анализира тенденциите, да наблюдава показателите и да извършва прогнози.
2. Да се въведат механизми за оценка на компетентностите на текущата работна сила, особено в учителската професия, във връзка с:
 - Усвояване на основополагащи умения, включително предметно знание, дигитални и комуникационни компетентности.



- Поведение в класната стая и педагогически умения.
 - Морал, мотивация и удовлетвореност.
 - Въздействието върху ученето на учениците.
 - Взаимоотношения между съучениците и въздействието им върху резултатите на училището.
 - Взаимоотношения с колегите, ръководството и родителите
3. Участие в международни инициативи като например PIACC, която измерва основополагащите компетентности на работната сила в образованието, съотнесени към останалите професии.
 4. Осигуряване на подходяща метрика за оценяване на програмите за професионално развитие за гарантиране на очакваните резултати: усвояване на нови знания, подобрена самоувереност, подобро взаимодействие и отражение върху резултатите на учениците.
 5. Укрепване на капацитета на висшите училища да проучват какво е най-важно за подобряване на качеството на завършилите студенти. Необходимо е висшите училища да проследяват напредъка на студентите по време на следването им, при стажа им на място и в първоначалния период на навлизането им в образователната система като учители в училища.
 6. Проучвания и посещения на терен, за да се идентифицират „реалните потребности“ в училищата.
 7. Процесът на планиране е традиционен поради липсата на система за използване на наличните данни за целите на вземането на решения. Важно е системата да е в състояние да извлече необходимите подробни данни за извършване на анализ на динамиката на човешките ресурси с цел да установи тенденции като: учителите, които постъпват или се преместват в друго училище; отлив на учители от професията поради пенсиониране или преминаване към други професии, в това число извън системата на обществените услуги; или анализ по нива на предметите. За тази цел препоръчваме наличието на модул за човешки ресурси в информацията за управление на образованието с цел да се направи връзка между данните за учители, ученици и училища, и да се улесни управлението на работната сила с фокус върху училищата. В глава 3 са представени примери на успешни системи от Австралия, Англия, Литва и САЩ.

Процесът на осигуряване на качество и моделът на отчетността като обща шапка, насочваща процесите на управление на работната сила

Ясно е, че е необходимо да се укрепи подходът на осигуряване на качеството, заедно с механизмите за прилагане, които да гарантират подходящи резултати от процесите на планиране и управление на работната сила чрез:

1. Прилагане на структурирана оценка на *всички* програми за ПОУ и за *всички* дейностите по ППР, като се използват вътрешни (напр. самооценка) и външни оценки.
2. Въвеждане на модел на отчетност, който е балансиран между спазването на изискванията и съществуващите стимули, за да продължи постигането на стандартите на качество, да се подпомогнат подобренията и да се насърчат иновациите. Много страни са въвели стимули и подкрепа, обвързани с резултатите на учениците и училищата, основани на набор от показатели (подобрен процес на учене,



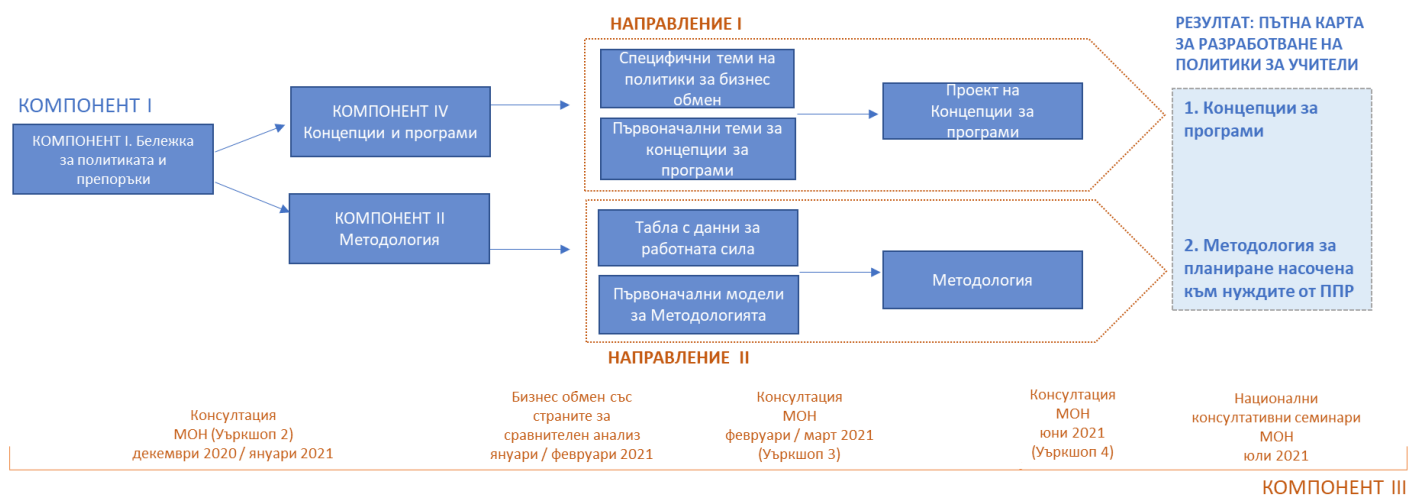
намален дял на преждевременно напусналите училище, подобро поведение на учениците, подобрени взаимоотношения с родителите и т.н.)

3. Наблюдението на планирането и управлението на работната сила в училищата като част от процеса на осигуряване на качество. Училищата би трябвало да оценяват количеството и качеството на работната сила, да набелязват планове за подобрене, да разработват прогнози и очаквани действия, за да запълнят празнотите.
4. Укрепване на процесите и качеството на оценка на ефективността на учителите на всички нива, в това число учители (самооценка), директори и регионални управления на образованието. Макар оценяването на учителите на училищното ниво да е полезно, то би могло да се допълни от централизирано стандартизирано оценяване, което обединява знанията за съдържанието и педагогическите практики. Наличието на стандартизирано оценяване на учителите ще помогне по няколко начина: (а) идентифициране на учителите, които са приключили с наставничеството във въвеждащия си период и все още се намират под минималните стандарти; (б) подобряване на ефективността на професионалното развитие на учителите чрез насочване на обучението към областите с ниска ефективност, идентифицирани от оценката; (в) разпознаване на добрите учители и по възможност разпределянето им в маргинализирани райони (обусловено от търсенето), прикрепяне на ефективни учители към такива с по-ниски резултати, възлагане на отговорности за наставничество или менторство на ефективните учители; и (г) в крайна сметка подпомагане на центрирането на политиките за учителите спрямо ученето на учениците.

Следващи стъпки

Въз основа на планираните дейности в рамките на консултантската подкрепа и постигнатото по време на координационните и технически срещи споразумение, се предлагат следните следващи стъпки за екипа и Работната група по политиките за учители:

Фигура 1. Следващи стъпки





Направление I: Програмни концепции за политиките, насочени към учители (Компоненти IV и III)

1. Семинар за валидиране на доклада „Бележка и препоръки по отношение на политиката за учителската работна сила“⁷ и предложения за следващи стъпки. Аналитичните констатации ще бъдат предмет на валидиране между ГД „Подкрепа на структурните реформи“ и МОН и ще съдържат информация за следващите етапи от консултантската подкрепа. След предоставяне на коментари от страна на МОН, екипът на Световната банка ще стартира процес по валидиране на настоящия анализ. За да се вземе предвид договореното по време на технически срещи, се предлага семинарът за валидиране да има следния тематичен обхват: (а) МОН предоставя обратна връзка и коментари по анализа и дискусията; (б) МОН представя плана за развитието на политиките за учителите в рамките на Националната стратегическа рамка за развитие на образованието 2030; (в) Световната банка фасилитира дискусията и съгласуването на (1) списък на приоритетните теми, които ще бъдат разработени по време на планирания бизнес обмен със сравняваните държави (списък с предложения за основни теми за обсъждане е представен в Глава 5 по-долу) и на (2) тематични области и конкретни теми, по които ще стартирана конкретната работа по разработване на програмната концепция. Последните са планирани като съвместен обмен между екипа на Световна банка, Работната група по политиките за учители и експерти на МОН и ГД „Подкрепа на структурните реформи“.
2. Бизнес обмен с представители на сравняваните държави: Бизнес обменът ще се проведе чрез видеоконференция и ще предостави възможност за взаимодействие с представители от съответните публични агенции на сравняваните държави от ЕС, които управляват политиките за учители или свързаните с тях програми. Темите, върху които ще бъде съсредоточена тази дискусия, ще бъдат избрани и приоритизирани от МОН по време на валидационния семинар, както е предложено по-горе. Представителите на МОН ще бъдат поканени да участват във фасилитирането на сесии и воденето на дискусии с колегите и да използват този обмен за създаване на тематични партньорства.
3. Концепции за програми към политики за учители: След обсъждане на аналитичните констатации и избор на приоритетни области на политиката за разработване на концепции за програми, СБ ще представи предложение за сформирани на малки работни екипи за обмен и ще стартира работата по програмните концепции. Обменът ще бъде ръководен съвместно от СБ и МОН и ще се случва на базата на видеоконференции.

Направление II: Квалификация и методология за педагогически мониторинг (Компоненти II и III)

4. Одит, прочистване и подготовка на данните: Данните, предоставени на екипа на Световната банка от МОН през месец октомври 2020 г. ще бъдат използвани в подготовката на следващите елементи от настоящата работна програма, които ще се фокусират върху планирането на ППР и разработването на методология за справяне с потребностите от ППР. Ще бъде извършен одит на актуалността на предоставените данни, за да се установи до каква степен те ще бъдат полезни в процеса на разработване на методология.

⁷ Превод на български: преводът на български на настоящия документ ще бъде предаден на МОН според условията, посочени в Споразумението.



5. Формулиране на табла за управление на работната сила на училищно, общинско и регионално ниво, за да се открият основните тенденции по отношение на ППР и работната сила, и да се предостави информация планиране на методологията. Въз основа на текущата работа по данните и консолидирането на информацията и следвайки данните, предоставени от МОН през октомври 2020 г., екипът на Световна банка ще предложи образец за динамични таблици, които съдържат специфична информация, необходима за разработване на методологията. Този образец ще се използва като основен източник на данни по отношение на учителската работна сила. Таблата ще бъдат представени и консултирани с РГПУ. Утвърденият инструмент ще бъде валидиран в група детски градини и училища, избрани от МОН.
6. Семинар за представяне и обсъждане на първоначалните елементи и концепции на модела за прогнозиране на потребностите от квалификация. Проектопредложение за подходи и модели за наблюдение на учителската работна сила с акцент върху квалификацията на учителите (продължаващо професионално развитие) ще бъде представено и обсъдено с РГПУ.



ВЪВЕДЕНИЕ И БЕЛЕЖИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ИЗПОЛЗVANATA МЕТОДОЛОГИЯ

Аналитичният доклад върху политиката, насочена към учителите в България е първият резултат по Споразумението за администрация, подписано между Европейската комисия и Международната банка за възстановяване и развитие (Световната банка) през юни 2019 г. (Част II Програмен доверителен фонд „Европа 2020“ № TF073320, Договор на ЕК № SRSS/ S2019/ 037) за подпомагане на капацитета на Министерството на образованието и науката (МОН) за реформиране, разработване и прилагане на политики за учители в предучилищното и общото образование с цел преодоляване на недостига на преподавателски кадри и предоставяне на учениците на съответните умения и компетентности, които ще им бъдат необходими в бъдеще.

Проект 19BG04 България: Пътна карта за развиване и реформиране на политиката по отношение на учителите, одобрен на 23 октомври 2019 г., осигурява техническа подкрепа в две ключови области на политиката: (i) *човешки ресурси* с акцент върху разработването на стабилна политическа рамка за модернизирание на учителската професия, паралелно с подготвяне на системата за ефективно управление на работната сила; и (ii) *учене и преподаване (умения)* на учителите с цел подобряване на резултатите от ученето в съответствие с целта на България за насърчаване на базирания на компетентности подход за преподаване и учене. Подкрепата е насочена към повишаване на ефективността на инициирани инвестиции в политиката за учителите и планиране на интегрирани мерки за повишаване на значението на ролята на учителите за подобряване на образователната система.

Настоящият доклад представя (i) резултатите от базиран на факти анализ на ключови политики функции, практики и динамика в България по отношение на учителите, със специален фокус върху характеристиките и тенденциите на работната сила; (ii) знанията от избрани системни страни от ЕС за сравнение и най-добри международните практики за учене на база на съответния опит, както и (iii) препоръки за разработване на политики, насочени към ефективността на политиките по отношение на работната сила в образованието.

Аналитичен процес и методологичен подход

Аналитичната работа включва три ключови етапа - картографиране на обхвата и резултатите на политиките, разработване и консултиране на методологическа рамка и аналитична работа и консултиране на предварителните констатации. Картографирането и анализът на политиките за учителите предоставят информация за формулирането на структурата на междинните резултати - аналитична рамка за анализ, която включва Методология за избор на систематични параметри за сравняване на политики за учители между държавите и дава информация за очертанията на анализа на политиките за учителите в България. Полученият в резултат аналитичен доклад *Бележка и препоръки по отношение на политиките за учителската работна сила* предоставя констатации и препоръки относно специфични области на политиките, насочени към работната сила в образованието, и дава информация за развитието на следващите ключови резултати от консултантската дейност - Методология за продължаващо професионално развитие на учителите и мониторинг на техните умения (Компонент II по проекта) и проектопредложения за програми, насочени към политиките за учители (Компонент IV).



Фигура .1 Компонент 1: Стъпки и резултати от аналитичния процес



Картографиране на политиката за учителите: Картографирането на политиката за учителите взема предвид ключови взаимосвързани области на политиката, включително базирано на компетентности учене, финансирането на политика за учителите, продължаващо професионално развитие и квалификации, законодателни и стратегически рамки на политиката, роля на структурните фондове на ЕС, планиране на учителската работна сила и управление и мониторинг на процесите за разработване на политиката за учителите. То включва: (а) преглед на ключови разпоредби, стратегически документи и ключови политически инструменти, свързани с политиката за учители в България, (б) анализ на публично достъпни данни или данни, предоставени на Световната банка от МОН в рамките на предходни съвместни аналитични дейности, (в) координирани от МОН консултации с експерти и (г) консултации с международни експерти и първоначално разработване на хипотези в съответствие със съществуващите процеси по отношение на политиката за учители. Предварителните констатации от анализа на политиката за работната сила и учителите, които поставят акцент върху аспектите на политиката свързани с първоначалното образование на учители, продължаващото професионално развитие и училищното ръководство, бяха представени и консултирани с Работната група по политиката за учители през м. юли 2020 г.

Аналитична рамка и план на Бележката за политиката: Рамката е изградена на база на принципа, че всички учителски и образователни политики трябва да бъдат приведени в съответствие с ученето като ключова цел на образованието. Аналитичната рамка е разработена с цел да представи подхода и структурата на анализа на планирането на работна сила в образованието и политиката за учители и да гарантира, че констатациите са съобразени с настоящите и бъдещите потребности на България и специфичните обстоятелства. Рамката също така има за цел да предостави информация и да организира аналитичната работа, планирането на структурата на Бележката за политиката и изготвянето на окончателната ѝ версия. Аналитичната рамка е консултирана и одобрена от Работната група по политиката за учителите през м. март 2020 г. и описва организацията и подхода по отношение на анализа на учителските политики и планирането на работната сила в България в рамките на националната политика и законодателство, ключови стратегически документи на ЕС и ръководни принципи, залегнали в основата на разработване на политиките за учители и тяхното координиране в държавите-членки на Европейския съюз, както и Ръководство за развитие на политиката за учителите на ЮНЕСКО. Рамката също така разглежда целите и лостовете на политиката за учителите, включени в рамката на Световната банка SABER за ефективни учители и Рамката на доклада Да се научим да реализираме потенциала на образованието от 2018 г.

Рамката включва информация от и отразява всички мащабни оценки и проучвания на ученето сред учениците, в които България е участвала: Програма за международно оценяване на учениците (PISA) и



Международно изследване за преподаване и учене (TALIS) на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Програма за международно изследване на уменията за четене (PIRLS) на Международна асоциация за оценка на образователните постижения (IEA), Трето международно изследване на уменията по математика и природни науки (TIMSS) и Международно изследване на гражданското образование (ICCS).

И накрая, рамката и дейностите по картографиране допринасят за формулирането на план на Бележката за политиката, който обобщава подхода при разглеждане на ключовите теми и подтеми, обхванати в настоящия доклад. Основните въпроси за дискусия са формулирани въз основа на знанията и информацията, събрани по време на работата по картографирането и наличните данни. Ключовите констатации са консултирани с МОН и ЕК и валидирани от Работната група по политиката за учители (РГПУ) през месец юли 2020 г.

Методология за подбор на държави за сравнение на системно ниво: Проектът разработи специфичен подход за избор на държави, спрямо които да се направи системно сравнение с България. Подходът по отношение на избора на трите държави за сравнение - Чешката Република, Естония и Словения, са консултирани и одобрени от Работната група по политиката за учители (РГПУ) през м. март 2020 г. Подходът се основава на специфичен анализ на данните за резултатите от образованието и съотносимостта по отношение на историческия контекст, тъй като неговата цел е да предостави информация по отношение на ключови цели на политиките за учители, които да послужат като основан на факти ресурс за подобряване на политиката и справяне с идентифицираните предизвикателства чрез предоставяне на подходящи примери. Процесът на избор на трите държави за системно сравнение се основава на анализ на международно сравними данни с фокус върху резултатите от ученето на учениците. Крайното предложение за държавите за сравнение отговаря на набор от критерии, отразяващи специфичния за България контекст и съществуващите предизвикателства (очертани от картографирането и анализа на политиките), и взема предвид данните от международни оценки и доклади. Тази логика е в основата на цялостния подход на аналитичната рамка, по-специално при оценката на постиженията в ученето и поставянето на ученето в основата на разработването на политиката за учители и планирането на работната сила в образованието.

Консултации: В хода на аналитичната работа всички междинни резултати, допринасящи за разработването на аналитичния доклад и препоръки, са споделени, консултирани и одобрени от Работната група по политиката за учители в съответствие с методологичния подход на проекта. Изпълнението на проекта съвпадна с неблагоприятните глобални събития, свързани с извънредната ситуация с COVID-19, което наложи бърза реорганизация на работата и използване на теле конференции и други ИТ решения за управление на комуникационните и аналитични процеси. Екипът на Световната банка разшири практиката си за дистанционно сътрудничество в подкрепа на представители на МОН, което позволи провеждането на непрекъснатата комуникация и консултации с РГПУ (включително чрез виртуални срещи и видеоконферентни семинари) както по отношение на междинните резултати, така и по въпросите за достъпа до данни.

За да се осигури постоянен достъп на членовете на МОН и ЕК в РГПУ до проектната документация, в MS Teams беше създадено специално хранилище за проектни данни, информация и продукти, съгласно политиките и системите на Групата на Световната банка. MS Team *Политики за учители в България* ще бъде използван като комуникационен канал, осигуряващ лесно споделяне и обмен на информация, както и за обсъждане на конкретни продукти и дейности по решение на участниците в РГПУ.

Данни, аналитичен подход и свързани ограничения



Нивото на аналитичен детайл зависи от предоставянето на десегрегирани данни от регистрите на МОН, необходими за анализ на елементите на политиката по отношение на работната сила в образованието. Като цяло анализът се базира на анализа на ниво училище, тъй като анонимни данни на ниво учител не са предоставени главно поради съображения и ограничения, наложени от Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД).

Констатациите за работната сила, представени в настоящия аналитичен доклад, се основават на анализ на:

- a) Консолидирани национални анонимизирани данни за работната сила и учениците, обобщени на училищно ниво и административни данни за образователните институции. Контекстуалният анализ на консолидирания набор от данни включва два подхода за наблюдение и демонстриране на развитието и тенденциите по отношение на работната сила като ключов резултат от образователните политики, насочени към учителите - пространствен и времеви. *Пространственият анализ* взема предвид вариациите по отношение на географското местоположение, за да се изследват, доколкото е възможно, разликите между градските и селските райони, по региони или населени места/общности, и разлики на ниво училище. *Времевият анализ* разглежда разликите във времето с ретроспективно представяне на случилото се през последното десетилетие, свързано с работната сила в образованието в България, идентифициране на потребностите от политики, наблюдение на съответните резултати и предоставяне на информация, която да бъде използвана за наблюдение на политиката в следващите раздели. По-конкретно, времевият фокус на анализа е насочен върху стратегическия период 2014-2020 г., за да се наблюдават потребностите от политики и постиженията, когато се представят данни за по-дълъг период. Там където са налични, са представени данни за по-дълъг период.
- b) Данни от международни мащабни оценки и изследвания, в които България участва (PISA, TALIS, PIRLS, TIMSS, ICCS) за условията на преподаване и учене. Анализът на международни данни има за цел да отчете вариациите в контекста, включително сред учителите, и се използва за адаптиране на констатациите към ключовите области на политиката за учителите в България, като същевременно предоставя обширен набор от данни за образованието и квалификацията на учителите, практиките им по отношение на преподаване и оценяване. Като се има предвид участието на България в такива мащабни оценки и проучвания на студенти в продължение на много години, тези изследвания са подходящ източник на данни както за вътрешен, така и за международен анализ.

Данните, предоставени от МОН на екипа на Световната банка през м. октомври 2020 г., ще бъдат използвани за подпомагане на следващите елементи от програмната работа, които ще се фокусират върху планирането на ППР и разработването на методология за мониторинг и планиране на потребностите от ППР. Ще бъде извършен одит на релевантността на данните, за да се установи до каква степен те ще отговорят на потребностите от разработване на методология.

Следвайки резултатите от обобщението на данните, анализът представя тенденции и констатации, свързани с търсенето и предлагането на работна сила в образованието в България за периода 2005-2018 г. въз основа на наблюдение на ниво училище. Този анализ води до емпирични констатации по отношение характеристиките на учителите, тяхното разпределение в системата и развитието в последните години. Изградена е училищна база данни, която да свързва източници на данни на ниво училище, която съдържа информация от следните източници:



- Данни на ниво училище за учители, непедagogически персонал, ученици и класове, административни данни за училищата, въз основа на данни на МОН, предоставени на Световната банка в резултат от предходна аналитична работа и сътрудничество.
- Данни от оценяване на ученици от четвърти, седми и дванадесети клас за периода 2011-2017 г., които са използвани за оценка на мерките с добавена стойност в училищата (SVAM) през 2018 г.⁸ Оценките на МДСУ са изготвени за 2015 и 2016 г. Данните, използвани за изготвяне на тези оценки, включват информация за предходните резултати на учениците, социално-икономическия произход на техните родители (като е нивото на образование на родителите или вид заетост), както и език, който се говори у дома.⁹ Социално-икономическите данни за учениците, интегрирани в SVAM оценките са събрани от МОН през учебната 2016-2017 г. за по-голямата част от учениците (95% или повече) от 1-11 клас в цялата образователна система.

Данни на училищно ниво спрямо данни на ниво учители по отношение необходимостта от знания за политиките за учителите: научени уроци от текущата работа и препоръки

От гледна точка на анализа на работната сила в образованието има важни методологически ограничения, породени от естеството на данните, използвани за анализ на работната сила – по-точно данни на училищно ниво. Докато наблюдаваните данни са на нивото на групата (училището), феноменът, който представлява интерес (учителите) е от индивидуален характер, но може да се наблюдава само от съвкупна перспектива (тази на училището). Това води до висок риск от създаване на „екологични заблуди“, статистическа концепция за интерпретацията на статистически данни, която възниква, когато изводите за естеството на индивидите се извеждат на база на изводите за групата, към която принадлежат тези индивиди. В този случай се наблюдават различия между изводите за индивидите в училищата (учителите) и изводите за групата, към която принадлежат (училището). По-специално, екологичните заблуди могат да доведат, наред с други, до неправилно тълкуване на корелациите на индивидуално ниво (например, възраст на учителите и текучество на учителите) въз основа на данни на ниво група. Ето защо настоящият анализ е ограничен в наблюдение на много модели и тенденции, обусловени от решения на ниво учител, и затова представя по-общ преглед на резултатите и тенденциите по отношение политиката за учителите. Предоставените на екипа данни в периода м. октомври 2019 г. – м. септември 2020 г. ограничават идентификацията на данни за учителите в съвкупности само на ниво училище.

Ключова препоръка към МОН е да се разгледат тези аспекти и да се обърне внимание на бъдещите планове по отношение на политиката чрез включване на анализ на конкретни групи на ниво учител. В Анекс 5 е представен списък на ключовите въпроси за учителската работната сила и политиката за учителите, на които може да се отговори с данни на ниво учител, за да се посочи обхватът на потенциалните знания и общ преглед на системата, които могат да бъдат направени чрез анализ на анонимизирани данни на ниво учител.

⁸ SVAM (school value added measure - оценка на мерките с добавена стойност в училищата) – показател, насочен към резултатите от ученето и социално-икономическия статус на учениците от всички училища, в които се преподава в 5-7 и 8-12 клас в България, разработен от Световната банка в рамките на предоставените през 2017 г. консултантски услуги по отношение на мерките с добавена стойност в училищата и показателите за представяне на училищата.

⁹ Резултатите по отношение на МДСУ са насочени към измерване приноса на училищата към ученето на учениците без да взимат под внимание резултатите от предходно учене и социално-икономическите им характеристики. Предполага се, че резултатите са използвани, за да отразят по-добре ефективността на училищата, а не единствено резултатите от тестовете, като по този начин става ясен реалния принос на училището към ученето на учениците.



Обхват и структура на анализа

Настоящият доклад се основава на резултатите на изчерпателен основан на данни анализ на ключови политики, функции и практики по отношение на учителите в България, който поставя специален акцент на характеристиките и тенденциите по отношение на работната сила в образованието. Анализът обединява свързано с политиките за учители знание за добри практики от избраните европейски държави за системен сравнителен анализ и друг международен опит с цел извличане на уроци от техния опит. Подходът на анализа се основава на аналитичната рамка и методологията за подбор на държави за сравнение на системно ниво (Анекс 6 и 7). Анализът предлага изводи, които да бъдат използвани за да се подпомогне работата в следващите етапи на консултантската подкрепа (вж. Следващи стъпки по-долу) и препоръки за развитие и подобряване на ефективността на политиката за учителите и работната сила в образованието.

Докладът е организиран в пет глави, всяка от които обхваща характеристики на контекста на политиката за учителите и нейните области.

Първа глава представя преглед на динамиката на работната сила в образованието в България през периода 2005 - 2018. Анализът предоставя преглед на профила на учителската работна сила по отношение на нейното възрастово разпределение и години педагогически стаж, ниво на първоначално образование на учителите и допълнителни професионално-квалификационни степени. Детайлен преглед на данните по административни региони е представен в Анекс 5. Нуждата от учители е отразена в главата, която разглежда разпределението (предлагането) на работната сила в образованието и търсенето на учители, измерено чрез съотношението учител-ученик (СУУ) и характеристиките на съответното училище (географско местоположение, тип училище и категория към която принадлежи по отношение на финансирането). И накрая, главата представя разглежда накратко данни, свързани с разпределението и тенденциите при училищното ръководство.

Втора глава се фокусира на резултатите от ученето в България и свързаните с това развития в образователната политика с оглед идентифициране на критични области, потребности и възможности. Ориентираните към ученето резултати и свързаните с тях доказателства са приети за отправна позиция при изготвяне на предложенията за възможните следващи стъпки, тематични области и нужди за развитие на политиките за учителите. В края на главата е представен кратък преглед на програмите и инициативите на МОН, насочени към политиките за учителите.

В Трета глава се разглежда комбинацията от политики, които се отнасят пряко до работната сила. В нея се следват етапите на жизнения цикъл на работната сила, за да се проследи и предостави информация за аспектите и развитието на политиката за учителите. Тематичният обхват включва първоначалната подготовка на учителите, въвеждането в длъжност и свързаните с него практики, продължаващата квалификация на учителите, тяхното кариерно развитие, стандартите и процесите на планиране на работната сила. Приложен е холистичен подход към разглеждането на тези ключови аспекти на политиката, за да се постигне разбиране по отношение на факторите, които влияят върху развитието на работната сила.

Четвърта глава поставя фокус върху ролята на училищното ръководство за осигуряване на прехода между образователната политика и практика в съответствие с един от ключовите принципи на българската образователна система, въведени от ЗПУО - децентрализация чрез самоуправление и автономия, делегирани на училищно ниво. Анализът предоставя преглед на идентифицираните мерки по отношение на политиките и необходимостта от справяне с постоянните предизвикателства, свързани с лидерските компетентности и развитието на кариерата, както и сътрудничеството по отношение ръководството на учебния процес,



насочено към концентриране на усилията и ресурсите за подобряване на преподаването и ученето за всички ученици като отправна точка за планирането и развитието на персонала.

Пета глава представя научени уроци, свързани с политиката за учителите от опита на трите държави, избрани за систематични примери и сравнение: Естония, Словения и Чехия.

Разгледаните в казуси практически изследвания на еволюцията и подходите на учителските политики в трите държави са представени заедно с конкретни примери за ключови инициативи за промяна предприети на системно ниво.

И накрая, текстът завършва със:

1. **Списък от предварително подбрани теми от политиките за учители**, които екипът на Световната банка предлага за валидиране от РГПУ. Списъкът има за цел да зададе обхвата на предстоящия бизнес обмен с представители на избраните страни за сравнение на системно ниво: Естония, Словения и Чехия. Този подбран списък ще послужи като отправен тематичен списък на областите на политиката, които МОН и РГПУ трябва да приоритизират като ключови за политиката, насочена към учителите и които ще бъдат свързващото звено към програмите за политики за учителите, които ще се разработят в следващия етап от консултантската работа в рамките на Компонент IV.
2. Предложение за бъдещия подход на политиките за учители в България, който отразява уроците извлечени от опита на държавите за системно сравнение. Този подход, подплатен и от друг международен опит, е формулиран в три стъпки: съгласуваност на подхода на политиките, преглед за потенциално липсващи елементи в настоящата учителската политика и подбор на приоритетни области за действие, изпълнени с вискателни и обстойни инструменти за мониторинг и оценка.



ГЛАВА 1. Преглед на работната сила: профили и динамика на работната сила в учителската професия в България

Съставът и характеристиките на работната сила представляват специфичен резултат по отношение на политиките, насочени към учителите. Учителската работна сила също е ключова характеристика на контекста, в който се разработват и прилагат политиките за учители в България. Прегледът на развитието на работната сила в образованието в България, представен по-долу, поставя акцент върху нейните специфични параметри, както и върху специфични силни страни, предизвикателства и тенденции в политиките въз основа на обобщени данни от наблюдение на ниво училище. Предлага се преглед на търсенето и предлагането на работна сила, който има за цел да обогати съществуващите знания по отношение на тенденциите в работната сила в България.

Контекстуалният анализ включва два подхода за наблюдение и отразяване на развитието и тенденциите по отношение на работната сила като ключов резултат от образователните политики, насочени към учителите - пространствен и времеви. *Пространственият анализ* взема предвид вариациите в зависимост от географско местоположение, за да изследва доколкото е възможно разликите между градските и селските райони, по регион или населено място/ общност, както и разликите на ниво училище. *Времевият анализ* разглежда разликите във времето, с ретроспективен поглед върху случилото се през последното десетилетие по отношение на работната сила в образованието в България, идентифициране на необходимостта от политики, наблюдение на съответните резултати и предоставяне на информация за наблюдението на политиките в следващите раздели. По-конкретно, времевата перспектива на анализа е фокусирана върху стратегическия период 2014-2020 г., за да се наблюдават текущата необходимост от политики и постижения. Когато са налични, са анализирани и представени данни за по-дълъг период.

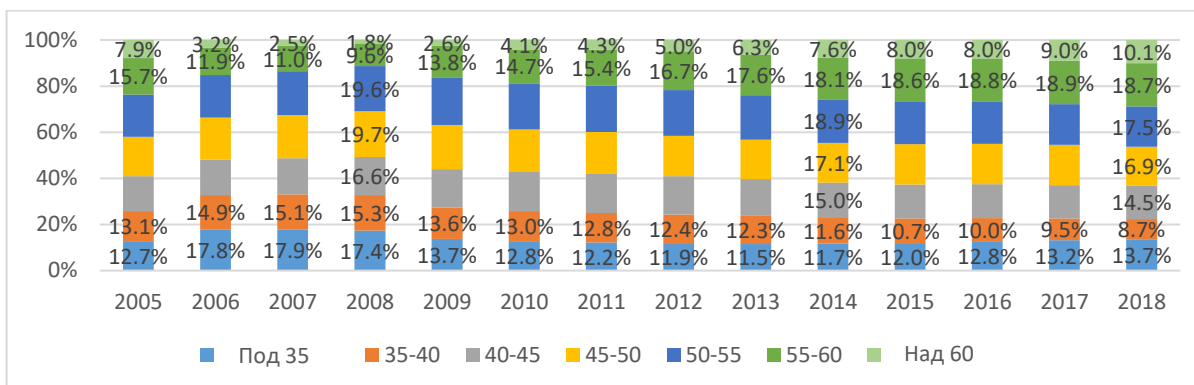
Преглед на работната сила в учителската професия¹⁰

Броят на учителите в училищното образование в България се увеличава с 10% между 2005 и 2018 г. През 2005 г. в началните и средните училища са идентифицирани общо 64 207 учители, докато през 2018 г. броят на учителите се увеличава до 71 670. Това предполага 10% увеличение на учителската работна сила. По-специално, развитието на работната сила в учителската професия е свързано с прогресивен процес на нарастване на възрастта след 2008 г. (когато средната възраст на учителите е най-ниска) до 2018 г. След 2012 г. делът на педагогическите специалисти под 35 години се увеличава от 11,5% на 13,7% през 2018 г. Тази тенденция се комбинира с рязък спад на броя на учителите между 35 и 40 години за периода на икономическата криза между 2007 и 2018 г. Системата не успява да задържи една от най-проактивните възрастови групи на работната сила в образованието.

¹⁰ Данните и фигурите представени в доклада, освен в случаите когато това е ясно уточнено, са изведени от база данни на училищно ниво създадена от екипа на Световната банка за да се свържат данни на ниво училище (относно учители, непедagogически персонал, ученици, паралелки и административна информация) и данни от оценяването на ученици в 4, 5 и 12 клас за периода 2011 – 2017 г. предоставени от МОН.

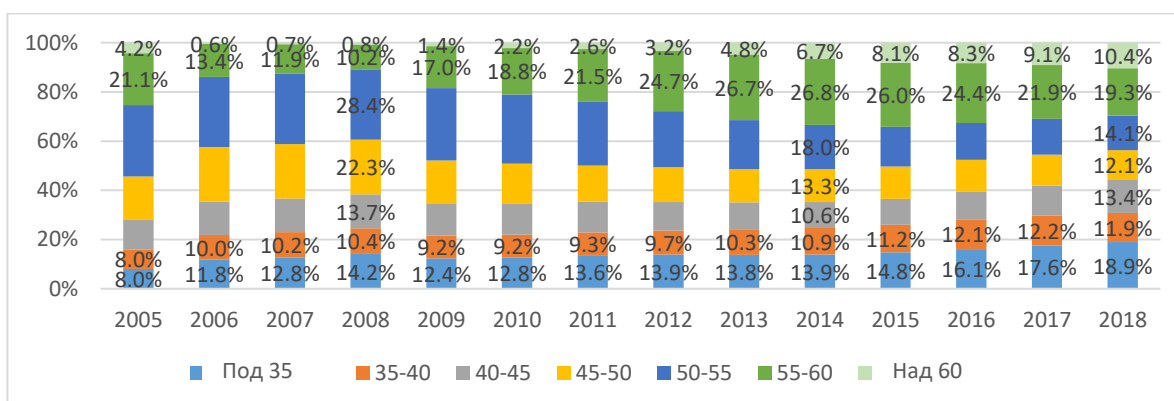


Фигура 1.1. Развитие на учителската работна сила в предучилищното и училищното образование по възраст



В предучилищното образование учителите са по-млади (възрастта на учителската работна сила прогресивно намалява през последните години), като делът на учителите на възраст 45 години или по-млади се увеличава от 28% на 43% в периода между 2005 и 2018 г., и особено след 2011 г., като делът на специалистите на възраст под 35 години се увеличава от 13,9% на 18,9%.

Фигура 1.2. Промени във възрастовата характеристика на учителите в предучилищното образование



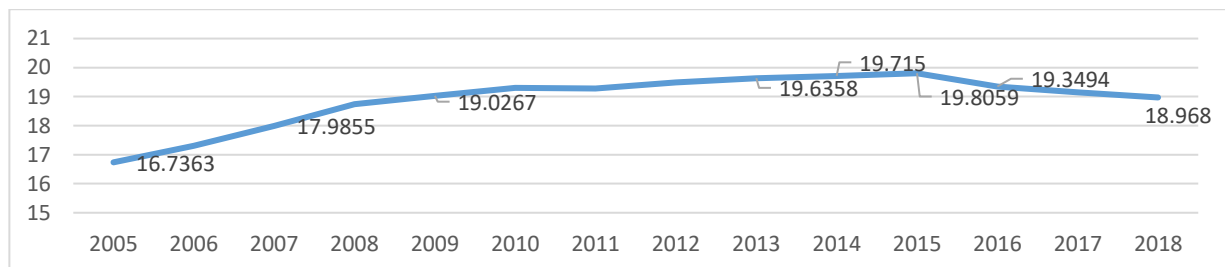
Група на учителите под 35 години, която е специален приоритет в стратегиите, насочени към учителите, остава под нивата от 2007 г. за училищното образование, като същевременно отбелязва известен ръст в предучилищното образование. Националната стратегията за развитие на педагогическите кадри (2014-2020 г.) определя възрастовата група под 35 години като приоритетна по отношение на мерките за привличане и стимулиране за оставане в учителската професия. За наблюдавания период (2014-2018 г.) педагогическите специалисти в училищното образование в тази група нарастват приблизително с 2% (вижте фигурите на предходните страници), за да останат близо до нивата преди икономическата криза за периода 2007-2008 г., което говори за забавен ефект по отношение на прилаганите политики. Работната сила под 35-годишна възраст в предучилищното образование нараства с 5% ,и за разлика от работната сила в училищното образование демонстрира стабилна тенденция на нарастване. Въпреки че стратегията не съдържа специфични мерки по отношение на нивата на тази таргетирана от системата възрастова група, и предоставя само показатели за наблюдение, настоящите ограничения по отношение достъпа до данни не позволяват по-нататъшно наблюдение на



динамиката на възрастовите групи и съотнасяне на конкретни профили на образованието към учителската работна сила.

Годините професионален стаж (измерен на базата на средния брой години професионален педагогически стаж за всички учители) в училищното образование се увеличава, докато се наблюдава спад в предучилищното образование. Увеличението на годините стаж в училищното образование между 2005 г. и 2015 г. (16,7%) достига стойност от почти 20 години стаж през 2015 г. След това средният учителски стаж започва да намалява до 19 години през 2018 г. През последните години на периода годините стаж на работната сила в предучилищното образование намалява от 21 на 18 години (не са налични данни за 2012 и 2013 г.). От една страна, това може да е свързано с факта, че популацията на учителите е станала по-млада. Ограниченията, поставени от наличните данни, не позволяват да се наблюдава динамиката на работната сила и, например, тенденциите в заетостта по възрастови групи, за да се разберат характеристиките и причините за наблюдаваните вариации, и да се получи информация за потребностите по отношение на професионалния стаж.

Фигура 1.3. Развитие на годините професионален стаж на учителите в К-12¹¹ (начални и средни училища)



¹¹ К-12 е кратко название за обхвата на подкрепяните от държавния бюджет класове в рамките на училищното образование.



Таблица 1.1. Учители със степен на образователно-квалификационна степен по-ниска от стандартните изисквания 2005-2018 (вж. в пълен размер в Анекс 5)

Област АII: Учители с образователно-квалификационна степен под бакалавър по вид образователна институция

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Общо	16,930 18.4%	16,125 17.3%	15,140 16.7%	13,633 16.0%	12,702 15.0%	11,985 14.2%	11,334 13.5%	11,132 13.0%	10,925 12.5%	10,636 12.0%	10,142 11.4%	9,230 10.3%	8,585 9.6%	7,959 8.8%	
детска градина детска градина	5,914 38.7%	5,731 36.8%	5,540 35.2%	5,535 34.0%	5,318 32.2%	5,073 30.3%	4,766 28.1%	4,597 26.4%	4,516 25.4%	4,384 24.1%	4,123 22.6%	3,736 20.1%	3,418 18.2%	3,117 16.4%	
неспциализирано	начално	340 19.2%	310 17.4%	290 16.3%	268 16.0%	231 13.8%	222 13.0%	219 12.4%	247 13.2%	235 12.2%	218 11.0%	203 10.3%	185 9.2%	165 8.1%	153 7.4%
	обединено	334 26.3%	304 23.9%	288 22.9%	237 20.4%	235 19.9%	226 18.4%	219 17.6%	222 16.9%	207 15.5%	186 14.0%	180 13.7%	174 13.3%	168 12.2%	177 12.1%
	основно	5,230 20.7%	4,852 19.4%	4,600 18.9%	3,831 17.2%	3,535 15.9%	3,360 15.0%	3,266 14.3%	3,326 13.9%	3,287 13.4%	3,225 12.9%	3,085 12.3%	2,739 10.9%	2,512 10.1%	2,335 9.3%
	професионална гимназия	1,837 12.0%	1,780 11.8%	1,480 10.6%	1,240 9.8%	1,040 8.7%	930 8.1%	826 7.6%	730 7.0%	680 6.6%	648 6.4%	648 6.5%	619 6.3%	682 6.5%	666 6.3%
	профилна гимназия	82 1.4%	88 1.5%	83 1.4%	76 1.4%	66 1.2%	66 1.2%	55 1.0%	49 0.9%	37 0.7%	47 0.9%	52 1.0%	64 1.2%	61 1.2%	42 0.8%
	средно	2,690 11.0%	2,505 10.4%	2,361 10.0%	1,940 8.9%	1,829 8.5%	1,677 7.9%	1,596 7.5%	1,603 7.3%	1,612 7.2%	1,580 6.9%	1,499 6.5%	1,402 6.0%	1,367 5.8%	1,265 5.3%
специализирано	духовно	9 7.1%	8 7.3%	7 6.0%	7 6.4%	5 4.8%	5 4.9%	4 4.0%	3 2.8%	2 1.9%	2 1.9%	3 2.8%	3 2.9%	5 4.7%	6 5.4%
	по изкуствата		75 5.5%	69 5.2%	64 5.1%	65 5.1%	68 5.3%	62 4.8%	55 4.4%	56 4.4%	51 4.0%	52 4.0%	46 3.5%	56 4.2%	56 4.1%
	по културата		7 4.4%	6 3.7%	7 4.4%	5 3.3%	5 3.3%	4 2.7%	4 2.6%	7 4.3%	6 3.8%	7 4.5%	6 4.0%	6 4.1%	8 5.4%
	спортно	82 9.8%	79 9.1%	75 8.8%	140 13.5%	125 12.6%	124 12.7%	117 12.0%	112 11.3%	106 10.7%	104 10.5%	104 10.4%	99 10.2%	107 10.9%	101 10.2%
	Център за специална образов.	320 22.8%	299 23.7%	256 23.0%	215 22.0%	180 19.9%	163 18.9%	135 16.2%	128 16.1%	129 16.0%	135 16.7%	130 16.3%	111 14.5%		
специално	възпитателно училище - интернат	31 31.6%	29 33.3%	29 33.7%	24 32.0%	20 28.2%	21 28.4%	17 24.3%	11 19.0%	12 21.1%	13 24.1%	13 22.8%	4 7.4%	4 8.9%	4 9.3%
	за обучение и подкрепа на учени.	18 11.2%	15 9.6%	15 10.4%	10 7.8%	11 8.1%	11 7.9%	11 8.0%	8 6.1%	6 4.8%	6 4.9%	8 6.5%	7 5.8%	6 5.0%	6 5.0%
	за обучение и подкрепа на учени.	29 11.4%	30 11.7%	30 12.2%	31 13.4%	28 12.6%	22 10.5%	22 10.7%	23 11.5%	19 9.8%	18 9.2%	19 10.4%	21 11.3%	18 9.8%	14 7.8%
	социално-педагогически инт.	3 18.8%	4 25.0%	3 23.1%	3 21.4%	1 6.7%	1 7.7%	1 7.7%	2 20.0%	1 10.0%	2 13.3%	2 11.8%	1 6.3%	0 0.0%	0 0.0%
училище към местата за ли..	11 9.6%	9 8.1%	8 7.3%	5 5.1%	8 7.6%	11 9.5%	14 10.1%	12 8.3%	13 8.0%	11 6.7%	14 8.8%	13 8.7%	10 6.8%	9 6.7%	

0.0% 38.7%



Funded by the European Union via the Structural Reform Support Programme and implemented by the World Bank in cooperation with the European Commission

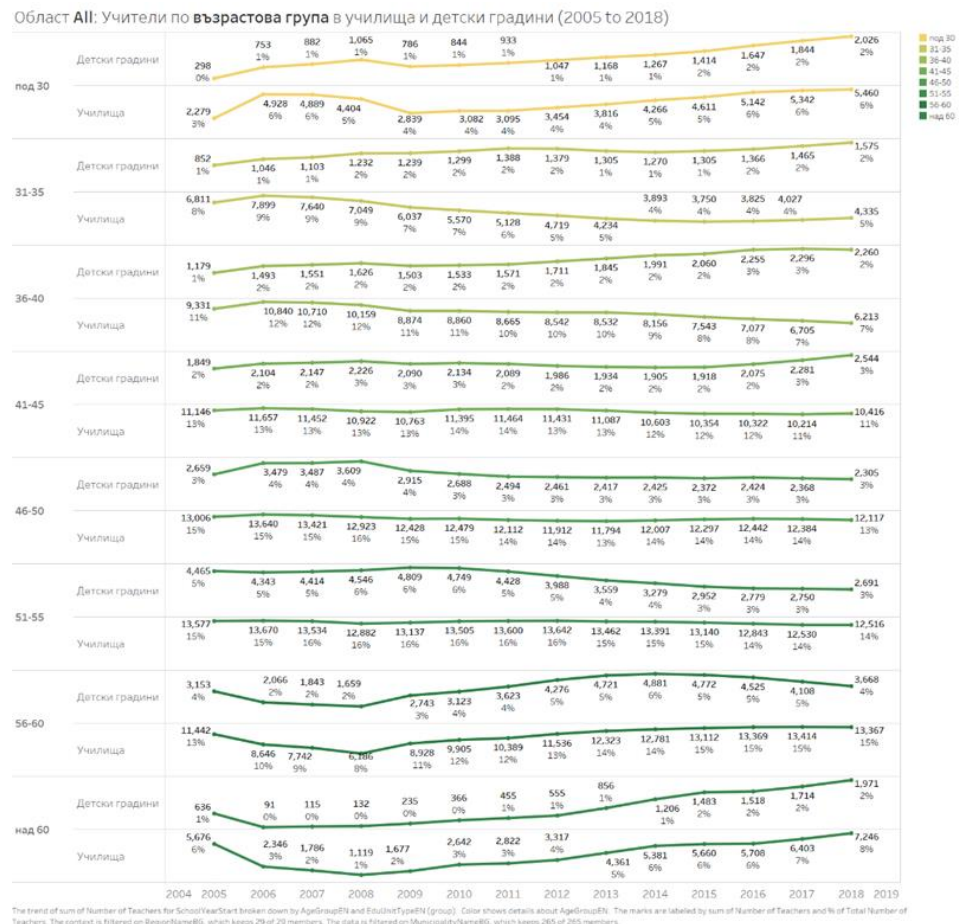


Таблица 1.2. Учители по възрастова група в училища и детски градини по региони 2018 (вж. в пълен размер в Анекс 5)

	Учители по възрастова група в училища и детски градини по област (2018)															
	Детски градини								Училища							
	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	187	156	144	181	90	255	254	429	697	713	709	777	410
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
Габрово	25	11	22	18	24	60	91	29	49	41	69	106	167	208	237	96
Добрич	44	42	66	70	65	73	110	41	93	89	135	215	301	294	385	167
Кърджали	33	23	80	67	73	88	183	28	84	100	185	246	256	281	288	164
Кюстендил	16	25	31	36	43	40	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	127	226	228	298	136
Пазарджик	6	7	7	12	11	13	10	14	6	5	11	14	16	16	16	10
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	296	95
Русе	68	46	57	78	93	67	82	52	128	130	173	305	412	368	369	204
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	311	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
София-град	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	666	308
Търговище	16	15	29	32	52	66	83	10	52	53	101	175	217	246	245	85
Хасково	56	43	80	75	75	104	113	31	120	130	191	346	441	433	379	173
Чушвица	46	33	58	74	94	98	103	17	101	134	201	362	284	281	246	118
Шумен	35	32	35	41	40	28	45	51	42	41	86	159	224	223	280	169
Ямбол	11	14	10	14	13	14	17	16	3	3	7	7	8	9	5	5

Sum of Number of Teachers and % of Total Number of Teachers broken down by EduUnitTypeEN (group) and AgeGroupEN vs. RegionNameBG. Color shows % of Total Number of Teachers. The marks are labeled by sum of Number of Teachers and % of Total Number of Teachers. The data is filtered on SchoolYearStart, which keeps 2018. The view is filtered on sum of Number of Teachers and RegionNameBG. The sum of Number of Teachers filter includes values greater than or equal to 1. The RegionNameBG filter keeps 29 of 29 members.

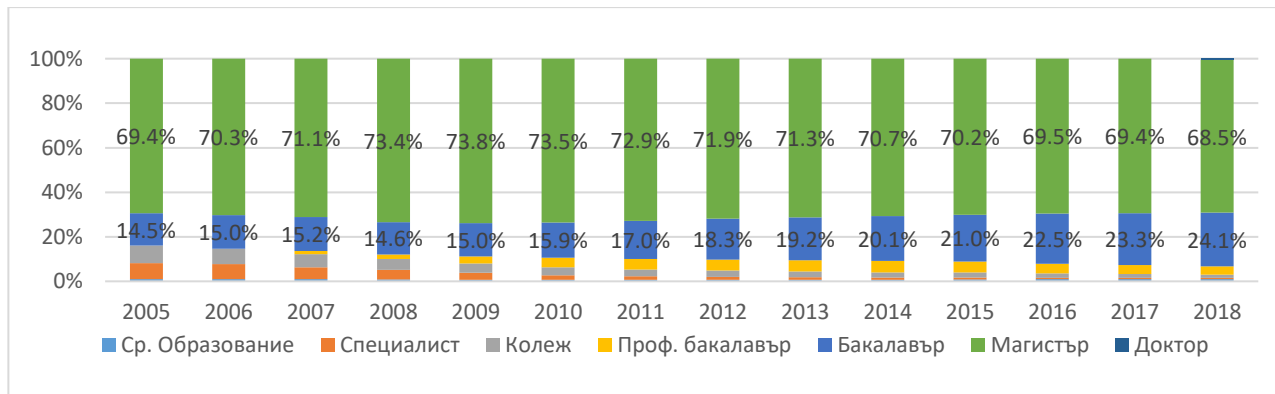
Фигура 1.4. Учители по възрастова група в училища и детски градини 2005 – 2018 (вж. в пълен размер в Анекс 5)



The trend of sum of Number of Teachers for SchoolYearStart broken down by AgeGroupEN and EduUnitTypeEN (group). Color shows details about AgeGroupEN. The marks are labeled by sum of Number of Teachers and % of Total Number of Teachers. The context is filtered on RegionNameBG, which keeps 29 of 29 members. The data is filtered on MunicipalityNameBG, which keeps 265 of 265 members.

Освен това нивото на първоначално обучение на учителите (ПОУ) в училищното образование отбелязва напредък към цялостно подобрене на профила на учителите поне до бакалавърска степен (като делът на учителите с магистърска степен остава непроменен). Към 2018 г. 93% от учителите притежават поне бакалавърска степен, което е по-голям брой спрямо стойността от 84%, достигнати през 2005 г.

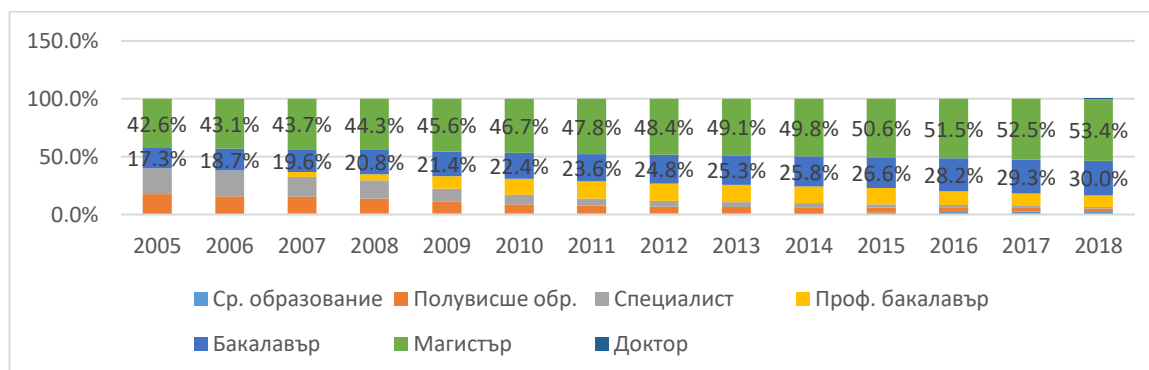
Фигура 1.5. Развитие на учителската работна сила в училищното образование според степента на първоначална квалификация (начални и средни училища)



По-голямата част от неквалифицираните учители през 2018 г са заети в основните, началните и обединените училища. Като цяло данните на МОН показват нужди и възможности за специализирано насочване на конкретни национални програми за развитие на образованието и инициативи за продължаващо професионално развитие (ППР). Въз основа на наличните данни за програми, насочени към неквалифицирани професионалисти в образователната система, не е възможно да се оцени каква е била планираната цел за професионалисти с по-ниска квалификация в образователната система и какъв е приносът на тези програми за развитието на работната сила.

Профилът на учителите, съобразно първоначалното обучение, в предучилищното образование също отбелязва подобрене по отношение на постигнатите степени на образование. По-специално, делът на учителите с бакалавърска или магистърска степен се увеличава забележително от 60% през 2005 г. на 83% през 2018 г. Както е посочено в следващата глава, липсата на стандартизирано наблюдение на училищната готовност на децата или отчетност на предучилищните институции, в комбинация с непроменящата се тенденция на слабо представящи се ученици в началното образование са сигнал за необходимостта от установяване на специфичен мониторинг на политиката, за да се предостави информация за политиките, насочени към ранното учене и работната сила. Ограниченията, поставени от наличните данни, не позволяват специфичен анализ на възрастовите групи, който да разкрие тенденции зад показаните обобщени данни.

Фигура 1.6. Развитие на първоначалната квалификация на учителите в предучилищното образование





В предучилищното образование, през 2018 г., броят на учителите без изискуемата квалификация е много по-висок, отколкото в училищното образование. През 2018 г. над 16% от работната сила в предучилищното образование не отговаря на изискванията за квалификация. Липсата на данни на индивидуално ниво ограничава наблюдението на детайлите по отношение на тази тенденция. Разликите в броя на неквалифицираните учители според групите финансиране (групи общини съобразно формулата за финансиране) показват, че общините, които принадлежат към групи 2 и 8, са единствените с по-малко от 5% от образователната си работна сила, която е под изискванията за квалификация.

Разпределение и търсене на учителската работна сила

За да се наблюдава разпределението на работната сила и нейното значение за търсенето в учителската професия, са представени характеристиките на работната сила и нейното разпределение както за основното, така и за средното и предучилищното образование чрез преглед на наличните данни, обобщени на институционално ниво относно разпределението на учителите в системата по професионални характеристики, свързани с тяхната квалификация, възраст и стаж. Тези характеристики са анализирани чрез наличните системни характеристики на училищата, като например размера на училището, местоположението му в градска или селска община, както и профила/ характеристиките на учениците. Също са представени и наблюдаваните във времето тенденции, за да се разбере по-добре динамиката във времето.

Концепцията за търсене на учители, измерена с броя на учениците в образователната институция се прилага, за да се изгради последователен индикатор за наблюдение на разпределението на работната сила (предлагането). Съотношението учител-ученици (СУУ) е ключов индикатор, използван от инструментите за планиране на работната сила от различните региони за предоставяне на информация относно предлагането и свързаните с планирането изчисления. Реалното СУУ за училище и предучилищна институция се изчислява за всяка година чрез разделяне на общия брой ученици на общия брой учители в дадено училище. Като се има предвид, че информацията за учителите се наблюдава на училищно ниво, училищата се разделят по квинтили на базата на средната им стойност. Таблицата по-долу илюстрира основни статистически данни за СУУ по квинтили, наблюдавани за 2018 г. по отношение на средната, минималната и максималната стойност за всеки от петте квинтила, както за учителите в основните и средните училища, така и за учителите в предучилищните институции. Както се вижда, категориите и средните стойности на СУУ са малко по-високи за учителите в предучилищните институции (особено в началните групи) в сравнение с основните и средните училища.

Таблица 1.3. Основни статистически данни за СУУ по училищни квинтили от СУУ (2018) – начални и средни училища

	Средна	Минимум	Максимум
K1 (Най-ниско СУУ)	4.5	0.2	6.3
K2	7.3	6.3	8.3
K3	9.1	8.3	9.9
K4	10.7	9.9	11.6
K5 (Най-високо СУУ)	13.3	11.6	28.7

Таблица 1. 4. Основни статистически данни за СУУ по училищни квинтили от СУУ (2018) – детски градини

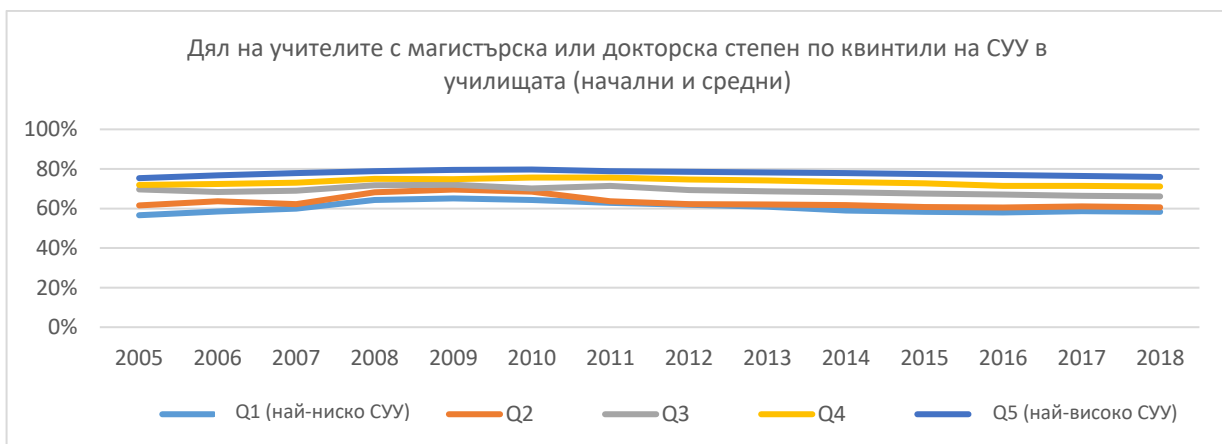
	Средна	Минимум	Максимум
K1 (Най-ниско СУУ)	7.1	0.5	8.8
K2	9.8	8.8	10.5
K3	11.1	10.5	11.7
K4	12.4	11.7	13.3
K5 (Най-високо СУУ)	14.7	13.3	26.0



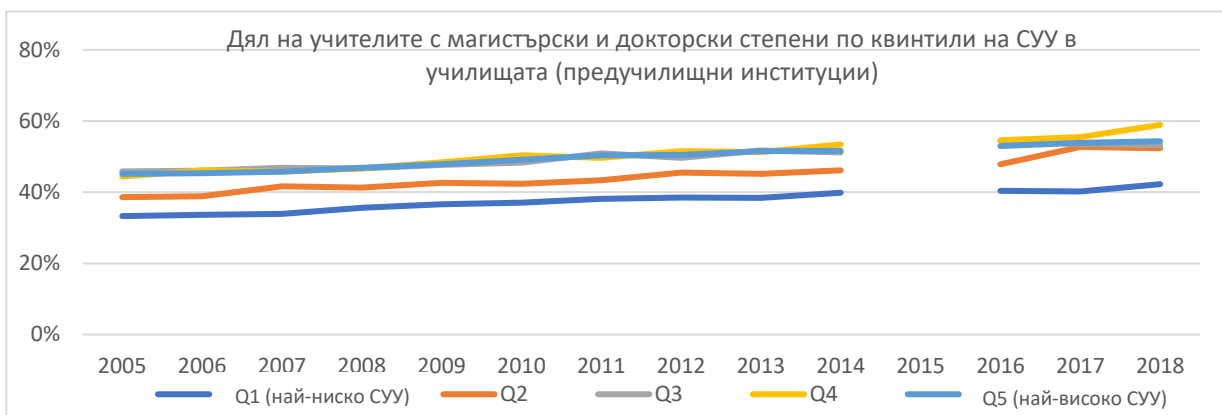
Училищата с най-високо СУУ разполагат с по-голям дял от висококвалифицирани учители (близо 80%), докато в училищата с най-ниско СУУ делът на висококвалифицираните учители е малко по-нисък от 60%.

Съществува положителна и силна връзка между СУУ и първоначалното обучение на учителите (измерена на база на дела на учителите с магистърска или докторска степен). По-специално, училищата с най-високо СУУ разполагат с по-голям дял от висококвалифицирани учители (близо 80%), докато в училищата с най-ниско СУУ делът на висококвалифицираните учители е малко под 60%. Като цяло, подобни разлики са постоянни от 2005 г. По подобен начин в предучилищните институции с най-ниско СУУ (особено K1 и K2) има по-нисък процент на учители с висока степен на начално образование за учители.

Фигура 1.7. Дял на учителите с магистърска или докторска степен по квинтили на СУУ в училищата (начални и средни)



Фигура 1.8. Дял на учителите с магистърска или докторска степен по квинтили на СУУ в детските градини



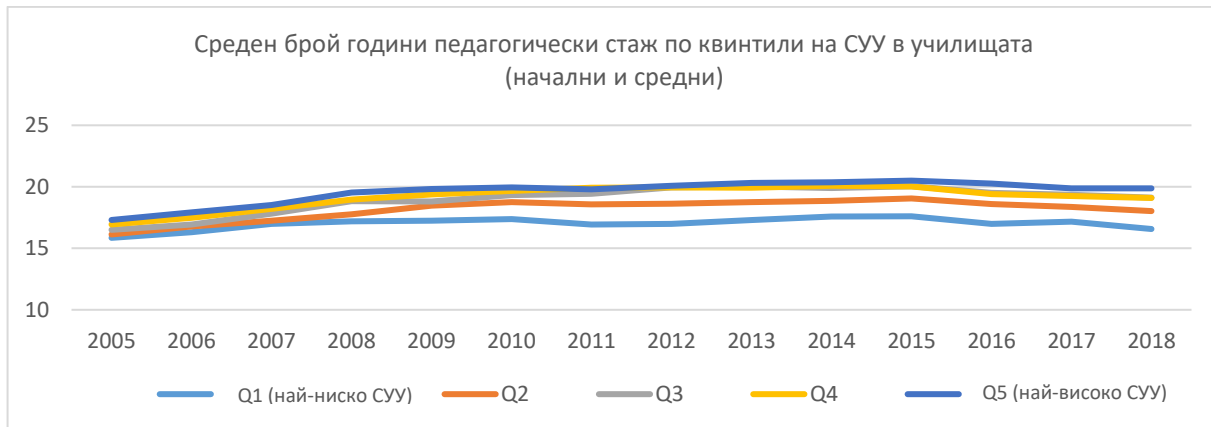
Бележка: Резултатите за 2015 г. не са представени, тъй като съществуват притеснения по отношение на надеждността на анализа за тази година.

Предучилищните институции с най-ниско СУУ (особено K1 и K2) имат по-нисък процент на учители с високи начална степен на образование.

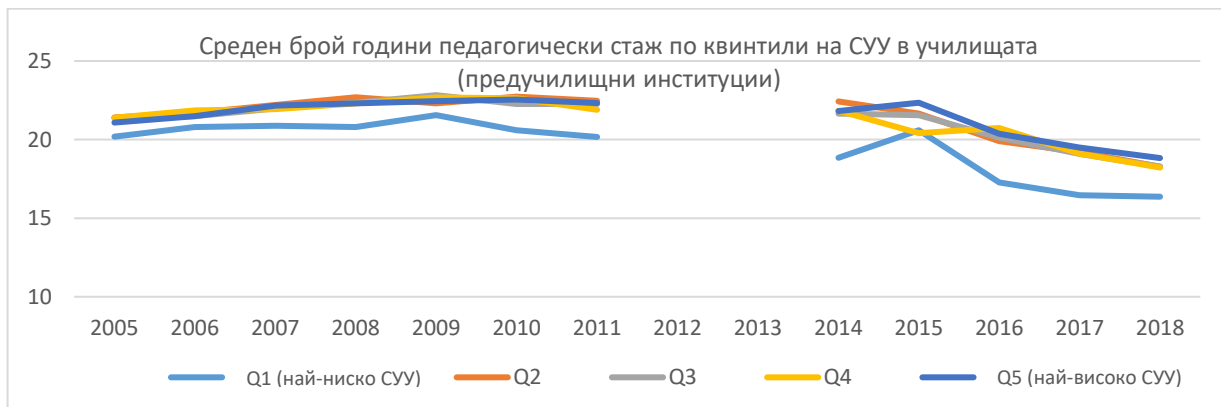
Съществува малка и положителна връзка между СУУ и педагогическия стаж на учителите, която се разширява през последните години. Докато разликите между училищата в различните квинтили на СУУ са много малки (но не пренебрежими) между 2005 и 2008 г., нарастването по отношение на годините натрупан стаж е неравномерно; докато в училищата с най-високи нива на СУУ средният учителски стаж се

увеличава до над 20 години, в тези с най-ниско СУУ се наблюдава по-скромно увеличение, последвано от тенденция на спад от 2015 г. насам. Обратно, средният учителски стаж на учителите в предучилищните институции намалява през последните години, като това важи особено за детските градини с най-ниско СУУ. Това е индикация за съществуващите различия между училищата и предучилищни институции, както и за конкретната необходимост от разработване на програми и необходимостта от непрекъснато подпомагане на професионалното развитие и политиките за кариерно развитие.

Фигура 1.9. Среден брой години педагогически стаж по квинтили на СУУ в училища



Фигура 1.10. Среден брой години педагогически стаж по квинтили на СУУ в детски градини

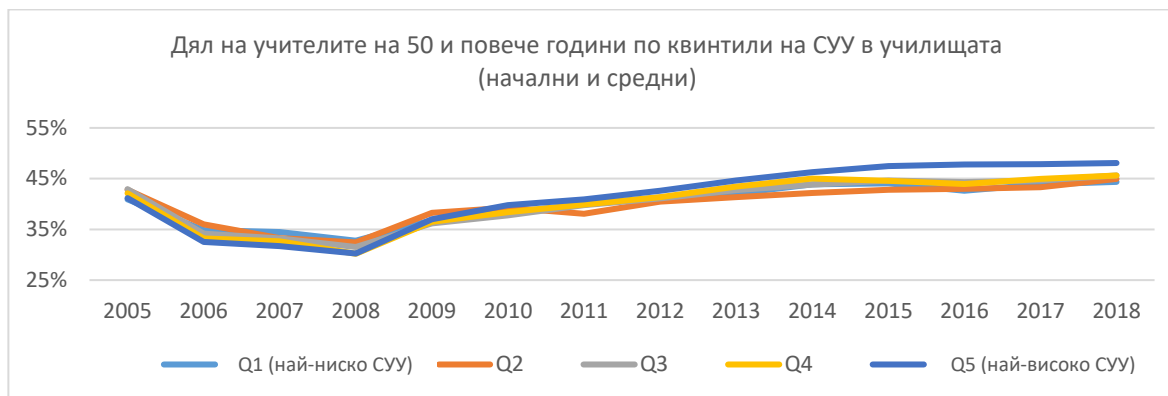


Ръстът по отношение на натрупаните години педагогически стаж е неравномерен; докато в училищата с най-високо СУУ средният професионален стаж на учителите се увеличава до над 20 години, в тези с най-ниско СУУ се наблюдава по-умерено увеличение, последвано от тенденция на спад от 2015 г. насам.

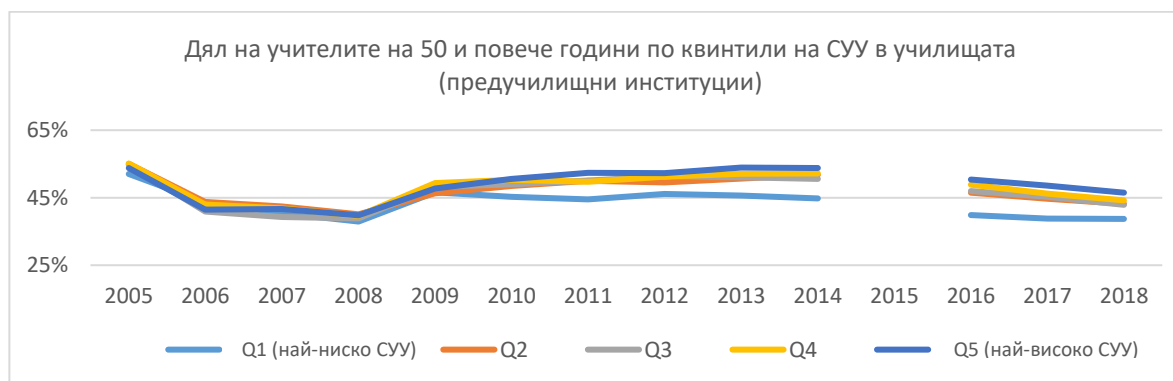
От друга страна, не са открити разлики при анализа на връзката между СУУ и възрастта на учителите (измерена чрез дела на учителите на възраст 50 и повече години), с малкото изключение на квинтилната група на училищата с високо СУУ, при която се наблюдава малко по-голямо увеличение от другите групи. И накрая, делът на учителите на възраст 50 и повече години намалява през последните години за всички училищни групи, особено в училищата с най-ниско СУУ.

Работната сила при учителите на възраст 50 или повече години намалява след 2014 г. за всички институции и особено за училищата и предучилищните институции с най-ниско СУУ - те са примерът на системата за привличане на по-млади учители.

Фигура 1.11. Дял на учителите на 50 и повече години по квинтили на СУУ в училища



Фигура 1.12. Дял на учителите на 50 и повече години по квинтили на СУУ в детски градини



Съществуват важни разлики в дела на учителите с придобита степен на професионална квалификация (ПКС) между квинтилните групи на СУУ в училищата и предучилищните институции. По-специално, разликите между групите на училищата с най-високо СУУ и най-ниско СУУ са значителни през 2005 г. (30% и 15% за училищата с най-високо СУУ и съответно по-ниско СУУ) като те се задълбочават още повече през последните години, най-вече защото училищата с най-ниско СУУ не напредват, както останалите училища в системата. Това води до още по-големи разлики между училищата с най-високо и най-ниско СУУ по отношение на дела на учителите с ПКС през 2018 г. в сравнение с 2005 г. (съответно 60% и 30%). По отношение на учителите в предучилищните институции израстването на учителите със ПКС пропорционален. Всички предучилищни групи (по СУУ) напредват приблизително в същата пропорция (около 30 процентни пункта) по отношение на броя на учителите със ПКС.

Както училищата, така и предучилищните институции с ниско съотношение учител-ученик изостават от останалите групи по отношение на развитието, свързано с придобиване на ПКС. Към 2018 г. разликите между училищата с най-високо и най-ниско СУУ по отношение на дела на учителите със ПКС нарастват в сравнение с 2005 г. (съответно 60% и 30%). Това е ясна индикация за необходимостта от по-гъвкави политики за ППР, съобразени със спецификата на съответната

институция и подчертава необходимостта от препоръката за въвеждане на програми за подобряване работата на училищата, в които са интегрирани пакети за ППР.¹²

Фигура 1.13. Дял на учителите със СПК по квинтили на СУУ в училища



Фигура 1.14. Дял на учителите със СПК по квинтили на СУУ в училища и детски градини

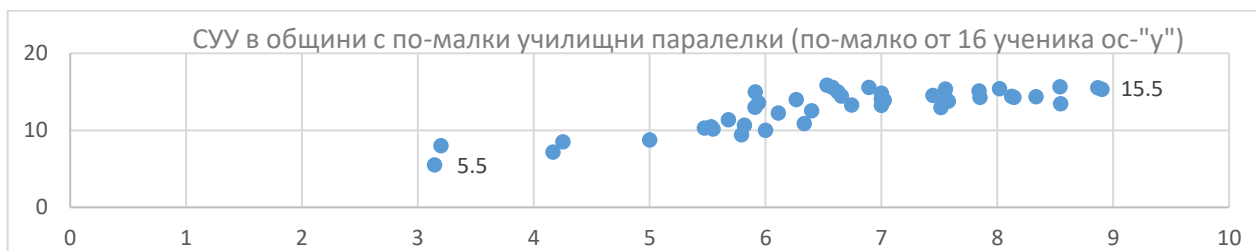


Важен въпрос, който да предостави по-задълбочен анализ на разликите по отношение на СУУ в страната, е дали те могат да бъдат обяснени с различие на регионално или общинско ниво. Ако е така, част от разликите в предлагането на учители в България ще бъдат свързани с регионалната или общинската структура на България. Както е видно от следващите таблици (както за начални/ средни училища, така и за предучилищни институции), се забелязват малки вариации в СУУ по региони, като в 95% от регионите СУУ е между 8-10 за началните училища и средните училища, и 9-11 за предучилищните институции. По-значителни разлики се наблюдават в регионите, т.е. между различните общини.¹³

¹² Вж. Глава 2

¹³ Проведен е ANOVA анализ, за да се обяснят по-добре разликите в квалификационните степени на базата на всички тези фактори както за началните, така и за средните училища, както и за предучилищните институции. Дисперсионният анализ (ANOVA) е набор от статистически модели, използвани за анализ на разликите между средните групи в извадка. Като се има предвид, че има няколко категоризации на училищни групи (според характеристиките на учениците, характеристики на учителите, географско местоположение на училищата по регион или община), този подход е подходящ за анализа. Резултатите показват, че регионалните и общинските различия помагат да се обяснят част от наблюдаваните разлики по отношение на СУУ в цяла България: регионалните различия обясняват съответно 6% и 14% от разликите по отношение на СУУ в началните/ средните училища и предучилищните институции. Общинските различия обясняват съответно 12% и 22% от разликите в ОНП в началните/ средните училища и предучилищните институции.

Фигура 1.15. СУУ в общини с по-малки училищни паралелки (по-малко от 16 ученика ос-"у")



Фигура 1.16. СУУ⁴ и разпределение на размера на паралелката на общинско ниво

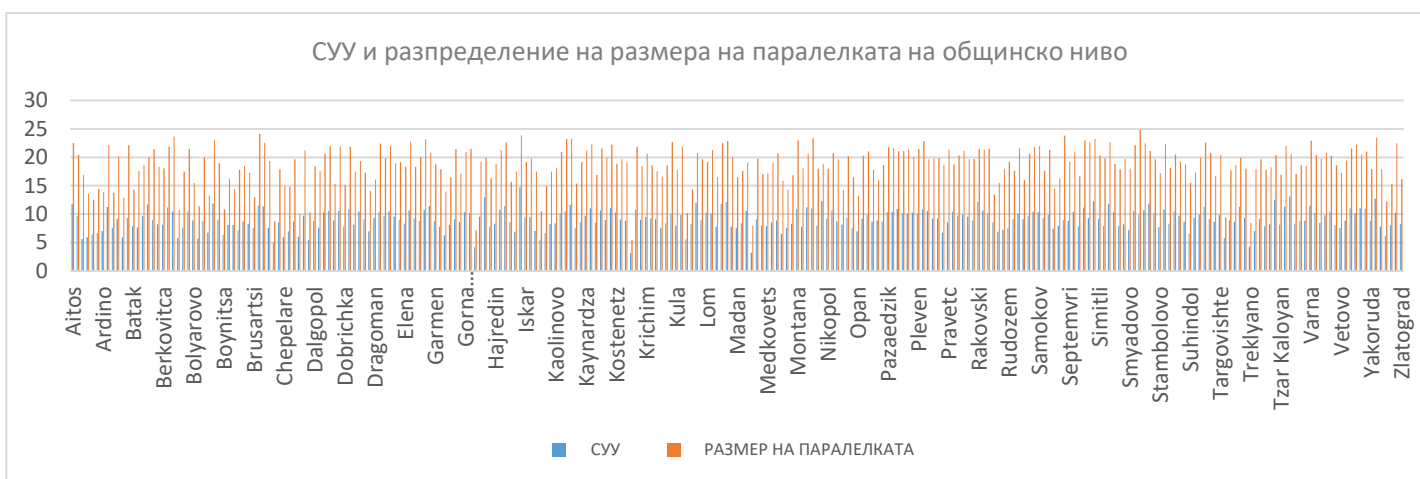


Таблица 1.5. Основна статистика за СУУ училища и детски градини

Основна статистика за СУУ по региони (само начални и средни училища)

	Средно	Стандартно отклонение	П10	П90	Брой училища
Сливен	6.0	3.0	2.0	10.1	61
Габрово	7.1	3.6	3.0	13.1	72
Търговище	7.8	3.0	3.4	12.1	83
София	8.3	2.6	4.6	11.2	50
Пловдив	8.3	3.3	5.0	13.1	70
Варна	8.4	2.6	5.1	12.2	68
Разград	8.4	2.7	4.9	11.8	65
Русе	8.4	2.2	5.3	11.0	45
Плевен	8.5	2.8	4.6	12.6	59
Благоевград	8.5	2.6	4.7	11.7	123
Монтана	8.6	3.1	4.3	12.8	40
Смолян	8.9	3.0	5.0	12.7	97
Пазарджик	8.9	2.4	5.8	11.7	105
Ловеч	8.9	2.8	5.4	12.0	111
Добрич	9.0	2.5	6.0	12.0	41
Шумен	9.0	2.6	6.0	12.0	70
Кърджали	9.1	3.1	4.4	12.0	54
Хасково	9.1	2.9	6.3	12.8	32
В. Търново	9.1	2.9	5.1	12.2	31

Основна статистика за СУУ по региони (предучилищни институции)

	Средно	Стандартно отклонение	П10	П90	Брой детски градини
Варна	9.4	1.7	3.0	14.8	86
Плевен	9.8	2.2	5.0	15.5	49
Разград	9.8	1.9	4.5	12.9	98
Сливен	9.9	2.0	3.0	15.5	49
Габрово	10.1	2.9	3.5	15.6	60
София	10.3	1.6	6.0	13.3	21
Хасково	10.5	1.8	6.5	18.0	25
Пловдив	10.8	1.5	0.8	14.5	39
Търговище	10.8	1.8	4.7	15.5	74
Русе	10.9	2.3	6.6	15.5	24
Пазарджик	11.0	1.8	4.0	14.5	76
Кърджали	11.1	2.2	7.0	16.4	32
Велико Търново	11.1	2.0	8.6	15.6	19
Шумен	11.2	1.7	7.2	16.5	44
Перник	11.6	2.0	3.5	22.8	162
Кюстендил	11.6	1.9	8.0	21.0	48
София град	11.7	1.6	6.0	16.8	78
Ямбол	11.7	2.1	8.2	16.6	19
Стара Загора	11.8	2.4	4.4	17.2	97



Кюстендил	9.1	2.7	5.3	12.1	60
Перник	9.2	3.0	5.1	12.8	194
Видин	9.6	3.8	3.6	13.6	266
Стара Загора	9.6	3.4	4.9	13.7	123
Бургас	9.8	3.7	5.7	14.2	137
София град	9.8	3.0	6.1	13.4	120
Силистра	9.9	3.2	4.9	13.8	69
Враца	9.9	2.6	6.5	13.0	77
Ямбол	10.5	2.7	6.7	13.6	43

Забележка: П10 и П90 се отнасят до проценти 10 и 90 от разпределението на СУУ в училищата за всеки регион.

Благоевград	11.9	2.1	2.7	16.0	70
Силистра	12.0	2.6	6.0	20.0	61
Враца	12.1	1.7	6.7	16.3	37
Добрич	12.3	1.7	9.3	16.5	19
Смолян	12.4	2.4	6.0	26.0	74
Ловеч	12.4	2.2	4.5	16.8	75
Монтана	12.5	1.6	7.5	16.5	22
Видин	12.7	3.0	0.5	21.4	272
Бургас	12.7	2.1	7.0	20.8	109

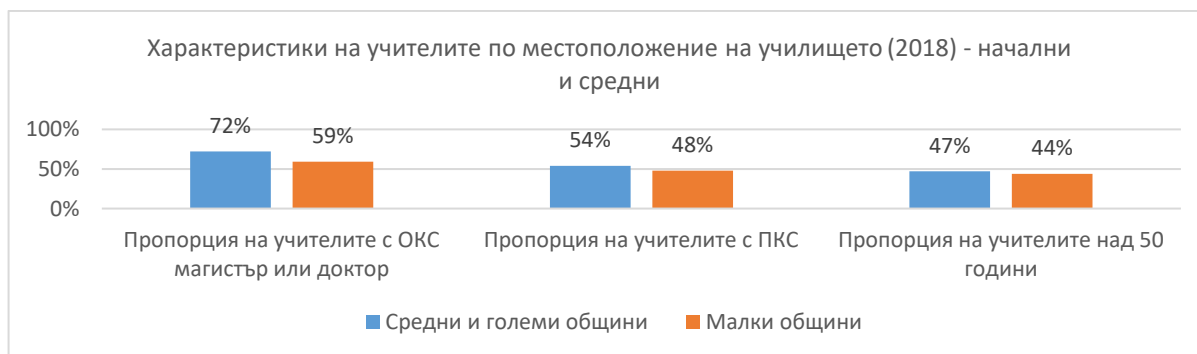
Забележка: П10 и П90 се отнасят до проценти 10 и 90 от разпределението на СУУ в училищата за всеки регион.

Разпределение на работната сила и характеристики на училищата

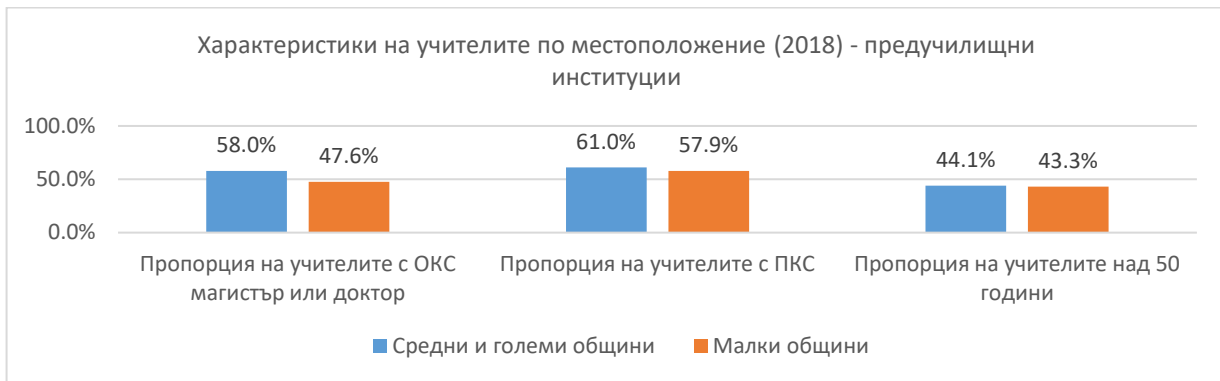
Местоположение и тенденции по отношение на работната сила: училищата в средни или големи общини разполагат с по-голям процент учители с по-висока степен на първоначално обучение на учители и с ПКС, и, в по-малка степен, с възрастни учители

По отношение на градските и селските региони, данните показват, че в училищата в средни или големи общини работят по-голям дял от учители с по-висока степен на първоначално обучение на учители и със ПКС, и в по-малка степен, възрастни учители. Такъв е случаят, както за началните и средните училища, така и за предучилищните институции. За малки общини се считат тези с общо по-малко от 1500 ученици (приблизително 10 000 до 15 000 общо население). Това определение следва дефиницията на PISA, според която населени места с по-малко от 15 000 души население се считат за селски региони. Тези тенденции не могат да бъдат показани поради ограничения в наличните за анализа данни, тъй като училищата, затворени преди 2018 г., не могат да бъдат идентифицирани по отношение на местоположението (както община, така и регион).

Фигура 1.17. Характеристики на учителите по местоположение на училището



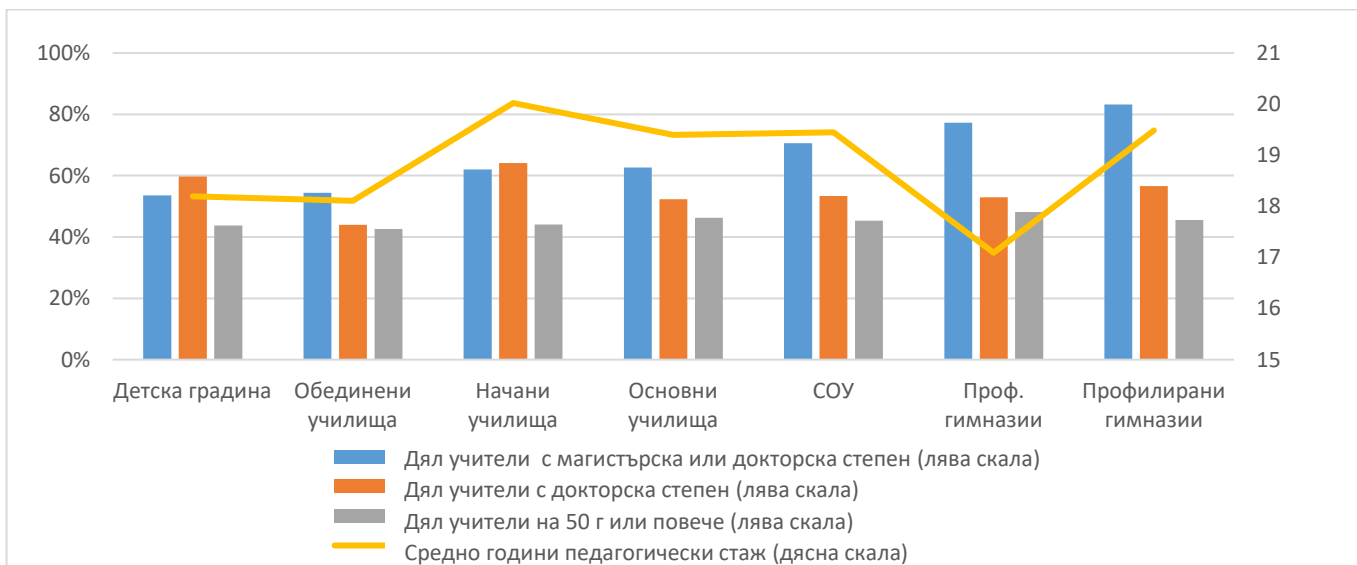
Фигура 1.18. Характеристики на учителите по местоположение на детската градина



Работна сила и тип училища: В средните училища работят по-висок дял от учители с високи степен на първоначално обучение, докато в предучилищните институции, обединените и началните училища техният дял е по-нисък.

В средните училища работят по-висок дял учители с висока степен на първоначално обучение, докато в предучилищните заведения, обединените и основните училища работят по-нисък дял такива учители. По отношение на дела на учителите със ПКС или възрастта на учителите не се наблюдават видими разлики (2018 г.), с изключение на предучилищните институции и основните училища, където делът на учителите със ПКС е по-висок, отколкото в останалите. И накрая, в началните, основните, средните училища и профилираните гимназии работят учители с повече години педагогически стаж в сравнение с предучилищните институции, обединените училища и професионалните гимназии.

Фигура 1.19. Характеристики на учителите по вид образователна институция

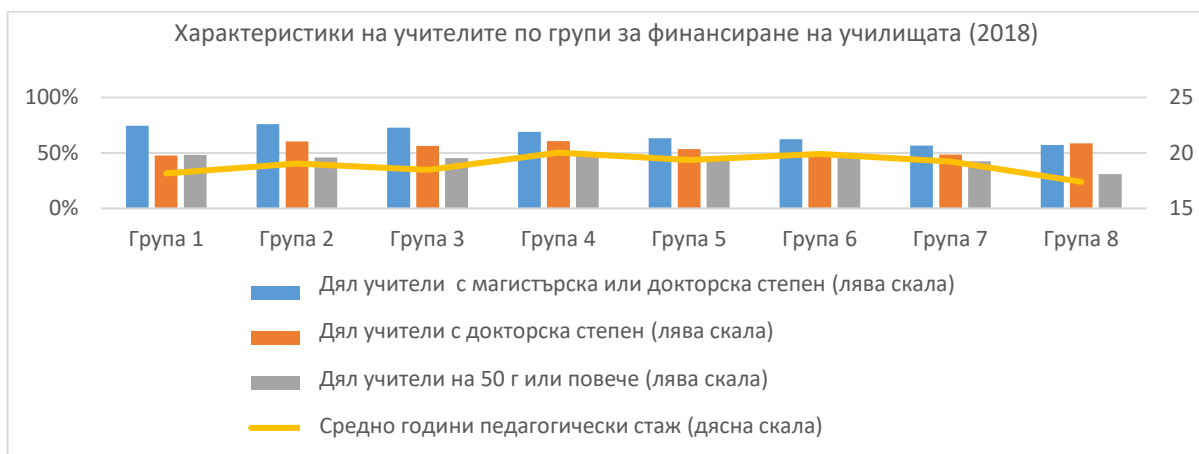


Работната сила и вид на финансиране: В училищата, които попадат в общинска група за финансиране 8, е заета по-млада работна сила, която разполага с по-малък педагогически стаж и по-ниска степен на първоначално обучение на учители. Подобни характеристики се наблюдават по отношение на работната сила в предучилищните институции. Това може да означава необходимост от специална програма, насочена към работната сила и оценка на резултатите, насочени както към работната сила, така и към обучението (вж. Глави 2 и 5).

Когато характеристиките на училищата са представени по категории групи училища, следвайки характеристиките на училищното финансиране (въз основа на общинските групи за финансиране 2018 г.) се наблюдават специфични разлики, свързани с работната сила. Това се основава на формула за финансиране, която се развива през годините въз основа на различни характеристики, като например размера на училището или неговите характеристики. Министерството на финансите променя групирането на училища няколко пъти след промяната в подхода за финансиране и използването на формулата, която да подкрепя малките училища.

- В училищата, които попадат в общински групи за финансиране 1, 2, 3 и 4, работят по-висок дял учители с висока степен на първоначално обучение на учители;
- Няма значими разлики в дела на учителите със ПКС (с изключение на група 4);
- По отношение на възрастта и педагогическия стаж, обаче, в групи 7 и 8 се наблюдава по-млада учителска популация с по-малък среден учителски стаж.

Фигура 1.20. Характеристики на учителите по групи за финансиране на училищата (2018)



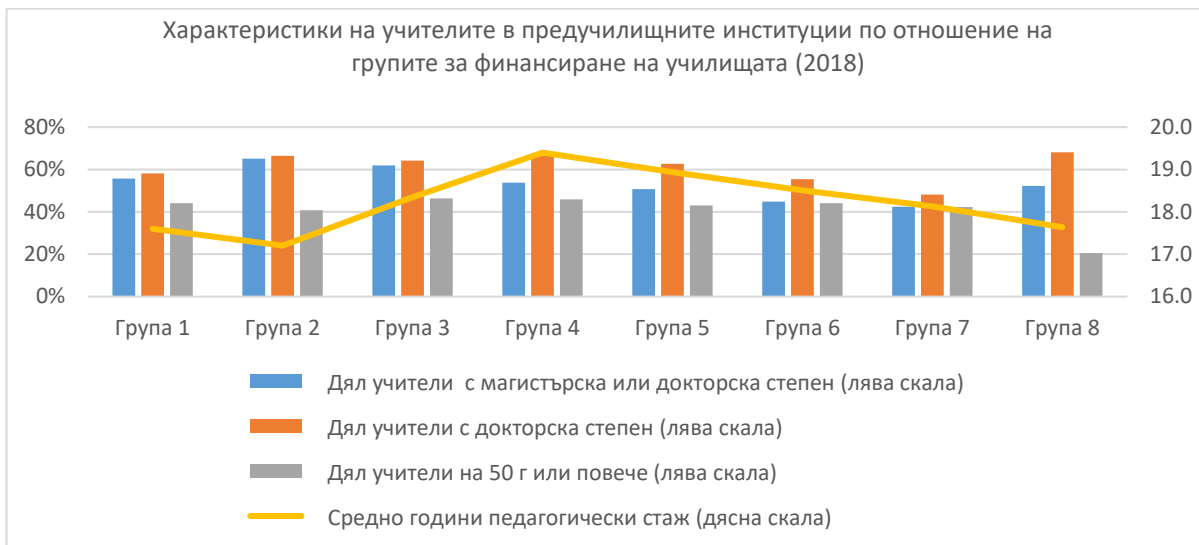
При анализ на характеристиките на работната сила в предучилищните институции на базата на същото групиране по отношение на училищното финансиране,¹⁴ се наблюдават следните тенденции:

- предучилищните институции попадат в групи за финансиране 1, 2 и 3, и в тях работят по-висок процент учители с висока степен на първоначално обучение, което съвпада с тенденциите в училищата;
- За разлика от училищата, съответни разлики в дела на учителите със ПКС се наблюдават в предучилищни институции в групи за финансиране 2, 3, 4 и 8, където работят по-висок дял учители със ПКС;
- Както и в случая с училищата, предучилищните институции в група 8 разполагат с много по-млада популация от учители;

- Групи 2 и 8 разполагат с имат учителска популация с по-малко години учителски стаж спрямо останалите групи.

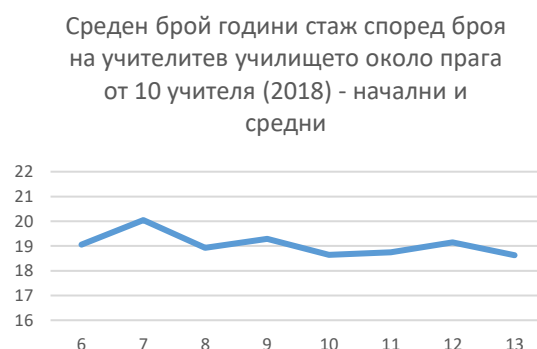
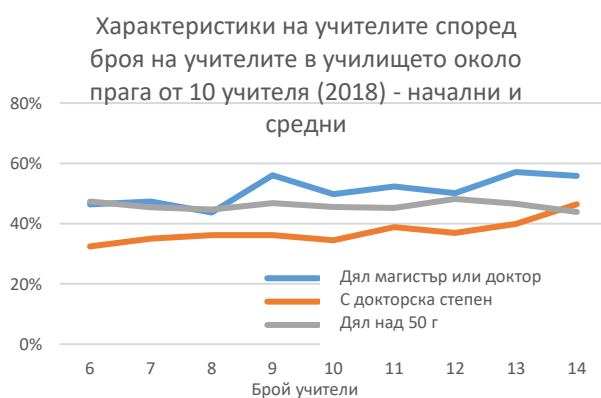
¹⁴ Подходът на финансиране на предучилищните институции се различава от този на училищата, но за целите, свързани с наблюдение на тенденциите по отношение на работната сила, предучилищните институции са групирани в същите групи за финансиране, както и училищата.

Фигура 1.21. Характеристики на учителите в предучилищните институции по отношение на групите за финансиране на училищата (2018)



Граничната стойност „10 учители“ не е определяща за разликите в характеристиките на училищната работна сила. Анализирани е възможността по-малки училища (които наемат по-малко от 10 учители) да демонстрират различни характеристики на работната сила. Преподавателският състав от 10 души е прагът, под който директорът е отговорен за оценяване на учителите, докато в училищата с повече от 10 учители педагогическият съвет също участва в оценяването. Както може да се види, не се наблюдава промяна в характеристиките на учителите, като се обърне внимание на граничната стойност от 10 учители на училище, което означава, че прехвърлянето на отговорността за оценяване на учителите не изглежда да е свързана с различните решения на директора по отношение преподавателския състав.

Фигура 1.22. Характеристики на учителите според броя на учителите в училището и брой години стаж в училището около прага от 10 учителя (2018)

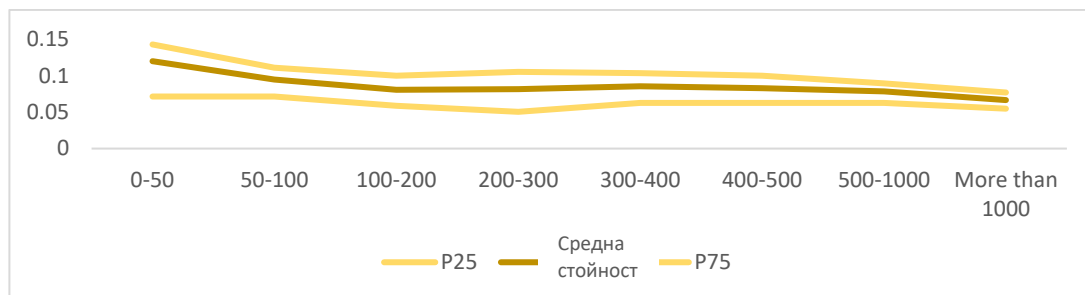


Поглед към ръководството на училищата

Броят на учителите с управленски функции в училищното образование в България непрекъснато се увеличава, за да достигне 10% през 2018 г. През 2018 г. в училищното образование са възложени управленски функции на общо 7169 директори и заместник-директори. През същия период се наблюдава спад на учителите, ангажирани с управленски длъжности в предучилищното образование с около 3%, за да достигнат през 2018 г. до 14% от учителската работна сила, на която са възложени управленски функции.

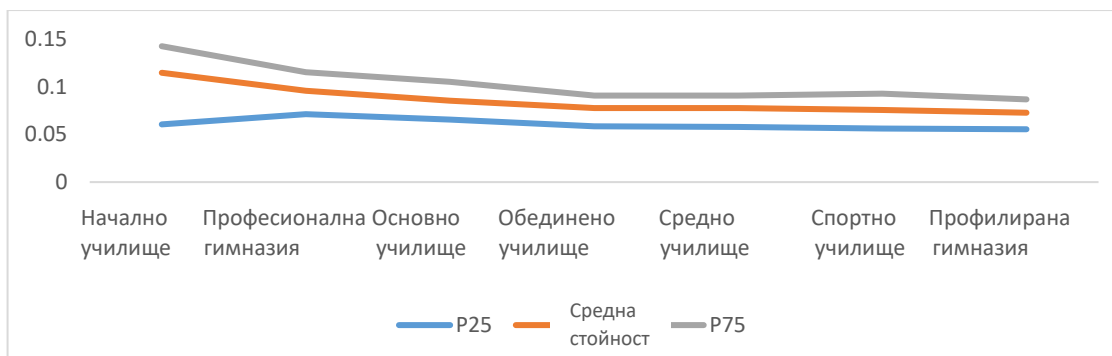
Броят на ръководните длъжности като дял от общия брой учителски длъжности („съотношение управленски състав-служители“¹⁵) намалява с намаляване на размера на училището (измервано на база броя на учениците), особено от много малки училища до средни училища. Това е логично от гледна точка на управлението предвид икономии от мащаба, които произтичат от наличието на по-големи училища. Въпреки че делът на намаления брой длъжности е разнороден, има значителни разлики в рамките на групите, формирани на база размер на училището.

Фигура 1.23. Брой ръководни длъжности като дял от общия брой учители според размера на училището (всички години)



Освен това разликите са от значение и при изследване на „съотношението управленски състав-служители“ по тип училище. По-специално при началните училища се наблюдава тенденцията за по-високо „съотношението управленски състав-служители“ в сравнение с началните и средните училища. Това се дължи най-вече на факта, че в началните училища имат средно по-малък брой ученици от началните или средните училища.¹⁶

Фигура 1.24. Брой ръководни длъжности като дял от общия брой учители по тип училище



За да се направи по-задълбочен анализ на вариациите по отношение съотношението управленски състав – служители за всяка от групите според размера на училищата, е проведен статистически модел, за да се разбере връзката между съотношението управленски състав-служители и резултатите на учениците, измерени чрез мерките с добавена стойност в училищата (МДСУ), като се контролира размера на училището. По-специално, моделът има за цел да разбере дали по-ниското съотношение води до по-висока ефективност на училището или качеството на образованието, измерено чрез МДСУ. МДСУ данните за България за 2015 г. са използвани предвид надеждността им и факта, че обхващат училищата, в които

¹⁵ Този анализ се основава на броя директори и заместник-директори във всяко училище в България. Представени са основни описателни статистически данни за броя на ръководните длъжности в училищата (директори и техните заместници) спрямо характеристиките на училището. За всяко училище се изгражда индикатор „съотношение управленски състав - служители“ - ръководни позиции спрямо броя на учителите.

¹⁶ През 2018 г. средният брой на учениците в началните училища е 254, за разлика от 446 в основните училища, 790 в средните училища или 779 в профилираните гимназии.



се обучават учениците в 4-7 клас, така и учениците в 7-12 клас. За 4-7 клас резултатите показват, че по-ниското съотношение между управленския състав и служителите има положителна връзка с резултатите от ученето в по-големите училища, което е индикация за мярка за ефективност сред тези по-големи училища, които използват по-малко ръководни позиции за всяка нова налична позиция. За 7-12 клас не се наблюдава ефект на взаимодействие, свързващ съотношението между управленския състав и служителите и МДСУ, независимо от размера на училището.

Основни послания и заключения по отношение на учителската работна сила

Възрастов профил на работната сила в образованието: Предучилищното и училищното образование преминават през различна динамика по отношение развитието на работната сила. Еволюцията на учителската работна сила показва постепенен процес на нарастване на възрастта и увеличаване на стажа на учителската популация в началното и средното образование. В предучилищното образование се наблюдава прогресивно намаляване на възрастта на учителите и техния стаж.

Първоначалната квалификация на учителите постепенно се подобрява с времето, както в училищното образование (начално и средно), така и в предучилищното образование.

Разпределение на учителите съобразно основните характеристики на работната сила: Учителите с по-висока степен на образование, ПКС или на по-висока възраст, по-често работят в училища, разположени в градове или средно големи населени места. Такъв е случаят както за началните/ средните училища, така и за предучилищните институции. В допълнение, се наблюдава, че средните училища предпочитат да наемат с по-високо завършено първоначално образование, докато началните училища са склонни да наемат по-опитни учители.

Разпределение на учителите спрямо нуждите измерени съобразно разпределението на учениците („търсенето“, измервано на база на съотношението учител-ученик): Има по-голям дял от учители с по-висока степен на първоначално обучение в училища с по-високо СУУ както за началните/ средните училища, така и за предучилищните институции. По същия начин учителите с по-дълъг учителски стаж (и в по-напреднала възраст) са концентрирани повече в училища с по-високо СУУ, както за началните / средните училища, така и за предучилищните институции. Вариациите по отношение на СУУ се разпределят най-вече между общините, докато на регионално ниво разликите в СУУ не са значителни, което показва необходимост от насочване на политиките към училищните специфики на местно ниво.

Разпределение на учителите въз основа на групата за финансиране, в която е разпределена съответната община: Категорията на общинските групи за финансиране, които определят финансирането за отделните училища, не е свързана с големи разлики в състава на учителската работна сила. Все още се наблюдават някои специфики на учителската работна сила:

- в общините, финансирани от групи 7 и 8 работят по-млади учители с по-малък стаж, което може да опит, което може да стане повод за специфични програми;
- в общините, финансирани от групи 1, 2, 3 и 4 работят по-висок дял от учители с висока степен на първоначално обучение за учители, което говори за специфични потребности и фокус;

Разпределение на заместник-директори: Изглежда, че има различни модели при наемането на заместник-директори по училища: въпреки че размерът на училището има голямо значение за разбирането на съотношението между ръководни и учителски длъжности, се наблюдават големи вариации при училища с един и същи размер. Това говори за различни управленски решения по отношение разпределението на човешките ресурси.



ГЛАВА 2. Поставяне на ученето в центъра: създаване на условия за подобряване резултатите на учениците

Както е отбелязано в аналитичната рамка, ученето - а не училищното образование - е основната цел на всички образователни политики, и това е и принципът, залегнал в основата на представения по-долу анализ. В съответствие с този принцип, настоящата глава разглежда предизвикателствата пред работната сила в по-широкия контекст на политиките и описва последиците, както от секторните предизвикателства, така и от визията на правителството за реформи, насочени към укрепване на политиките за учители и подобряване на планирането на работната сила. Представени са доказателства за резултатите от ученето на учениците в България въз основа на данни на ILSA и МДСУ, за да се постави акцент върху доказателствата и последиците за управлението и планирането на учителската работна сила.

Аналитичният преглед на учителските политики в България, който се фокусира върху тенденциите по отношение на човешките ресурси в образователния сектор, следва водещия принцип, а именно, че целта на всички образователни политики е ученето, а не записването в училище¹⁷. Ученето стои в основата на всяка образователна система, но резултатите на учениците показват, че съществува разлика между записването или присъствието в училище и ученето. Това означава, че е необходима съгласуваност по отношение на визията и политиките, за да се приведат очакванията и усилията, насочени към ученето в съответствие. Поставянето на ученето в центъра изисква последователни и съгласувани политики, които предоставят ясни дефиниции по отношение на учебните цели, ясни очаквания за учениците по отношение на резултатите от ученето (компетентности) и за учителите по отношение на професионалните техни компетентности и практики. Този процес изисква ангажираност с учебните цели¹⁸, които да включват национални, регионални и местни приоритети и перспективи. Процесът също така изисква признаване на многообразието сред учащите и общностите и гъвкавост, която да дава възможност на учителите да диференцират своите подходи, за да отговорят на различните потребности и цели на ученето. Поставянето на ученето в центъра, като принцип, залегнал в основата на всички политики за учители, е в съответствие с очертаните в България цели на политиката в сектора.

Настоящата глава представя преглед на развитието и резултатите от образователната политика, които се отнасят до ученето на деца и ученици в предучилищното и училищното образование с ключовата цел да се идентифицират критични области на възможности и потребности, които биха могли да предоставят информация за политиките за учителите. Анализът се основава на настолно проучване на реформите и развитието на политиките в предучилищното и училищното образование, и се позовава на доказателства за резултатите от ученето, налични за различните образователни степени, и приети като базова линия за информация за следващите стъпки по отношение политиките за учителите. След преглед на ключовите показатели за образователните резултати, базирани на доказателства за ученето, са предложени анализ и преглед на потребностите от политики и възможните стъпки. И накрая, е представен кратък преглед на програми и инициативи, които се отнасят до политиките за учителите (комбинация от учителски политики).

Резултати от ученето и обучението в училище - преглед на образователните показатели и показателите за ученето

В процеса на въвеждане на промени в политиката, които водят до подобряване на резултатите от ученето, от самото начало позицията на България е изоставаща в сравнение с държавите от ЕС и ОИСР.

¹⁷ Принципът е изведен от анализите, които съпътстват World Development Report 2019, World Bank.

¹⁸ Работна сила, която е мотивирана и активно участва в процеса по постигане на учебните цели, заложиени в основните политики и стратегически документи;



Посещаването на училище и детска градина (на базата на записване, посещаемост и отпадане) все още е тема от ключово значение в България, която доминира в приоритетите на политиките, насочени към населението, уязвимо по отношение на образованието и изпълнението на съответните програмни пакети. Показателите, насочени към училищното образование и свързаните с него профили на отпадане и посещаемост, доминират цялостното планиране на политиката от 2014 г. и са оказали значително влияние върху най-иновативните аспекти на политиките, свързани с цифровизацията, иновациите, STEM, гражданското образование. Националната стратегия за учене през целия живот (НСУЦЖ) и пакетът от свързани образователни стратегии за периода 2014-2020 г., насочени към изграждане на силна система, фокусирана върху подобряване на участието във формалното и неформално образование в съответствие с референтните стойности на Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“). Прегледът на съответните показатели за предучилищно и училищно образование в НСУЦЖ, свързани със съответните цели на ЕС 2020, показва, че като цяло образователната система все още изпитва трудности по отношение покриване на за пакета от показатели на ЕС 2020, както по отношение на училищното образование, така и по отношение

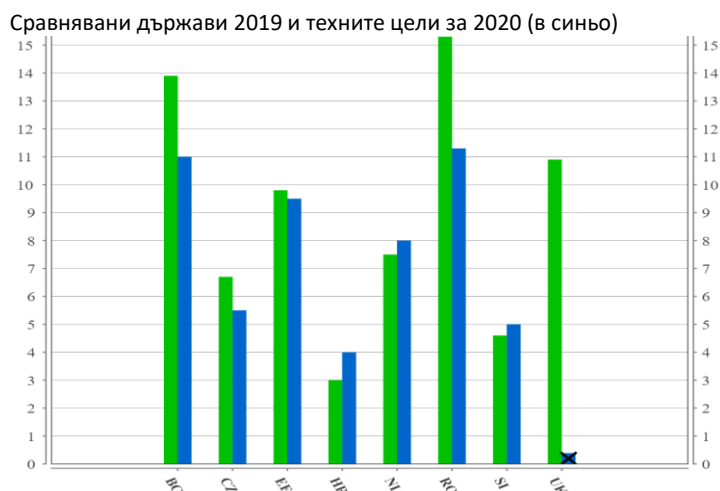
Таблица 2.1. България и ЕС 2020

Принос на показателите на Националната стратегия за учене през целия живот към целите на образователната политика на ЕС

Цели ЕС 2020 (Образование)	Цели България 2020 (Образование)
Население на възраст 25-64 години, което , участва в учене през целия живот - мин. 15%	Увеличаване на процента на участие на хората на възраст 25-64 години в учене през целия живот от 1,5% на 5%
	Увеличаване на дела на публичните разходи в образованието за увеличаване на процента на участие в учене през целия живот от 3,4% през 2010 г. на 4,0% през 2020 г.
Дял на децата от 4-годишна до задължителна училищна възраст в системата за образование и грижи в ранна детска възраст (мин. 95%)	Дял на децата от 4-годишна до задължителна училищна възраст в системата на образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ) - минимум 90%
Дял на преждевременно напусналите образование и обучение под 10%	Дял на преждевременно напусналите училище под 11%
	За <i>начална степен</i> от 2,3% през 2011 г. до 1,5%
	За <i>прогимназиална степен</i> от 3,1% през 2011 г. до 2%
	Намаляване на дела на неграмотните лица на възраст 15-19 години от 2% през 2011 г. на 1,5%
	Намаляване на дела на неграмотните лица на възраст 20-29 години от 2% през 2011 г. на 1,5%
Дял на 15-годишните ученици под 2-ро равнище по четене, математика и природни науки под 15% (PISA)	Дял 15-годишните ученици под 2-ро равнище по четене и природни науки по-нисък от 30% и по-нисък от 35% по математика (PISA)

Данните от ЕС 2020 разкриват непроменени резултати и системни различия с използваните за сравнение държави по отношение на записването и посещаемостта, както на училищно, така и на предучилищно ниво. Фигурите по-долу показват тенденциите и мащаба на предизвикателствата за осигуряване на достъп до училища в сравнение с използваните за сравнение държави от, на базата на данни на Евростат.¹⁹ Към 2018 г. България регистрира една от най-високите стойности в ЕС на отпадачи от образователната система с или под прогимназиална степен. По отношение на записването в образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ) използваните за сравнение страни демонстрират стабилна тенденция за поддържане и увеличаване на нивата на записване, която все още не се наблюдава в България.

Фигура 2.1. Показатели за България и ЕС 2020
Преждевременно напускащите образование и обучение

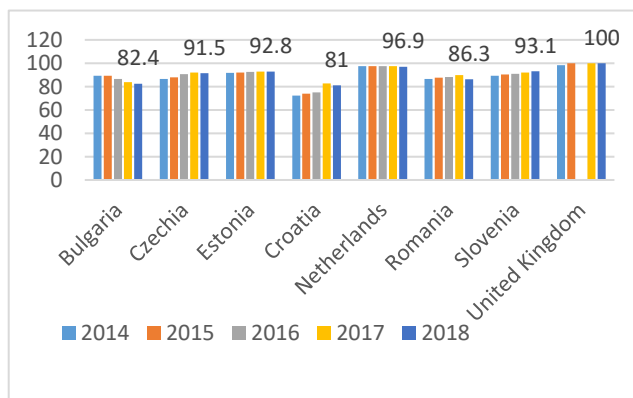


Фигура 2.2. Участие в образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ)
% от възрастовата група между 4-годиши и задължителна училищна възраст



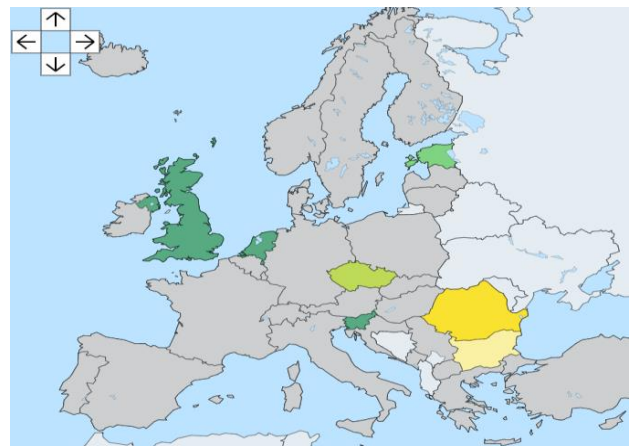
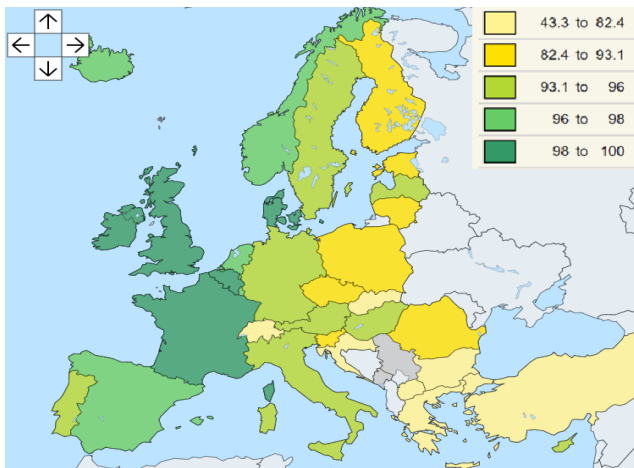
Използвани за сравнение държави 2018

Сравнявани държави: динамика за периода 2014-2018 (представени са данни за 2018)



Избрани държави за сравнение 2018: Естония, Словения, Чешка Република

¹⁹ Не са налични данни на национално ниво, които да бъдат използвани в анализа.



Източник на данни: Eurostat Авторско право на административни граници: © EuroGeographics, търговското разпространение не е разрешено. Последна актуализация: 08.06.2020 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

За да се справи със свързаните с участието в образованието предизвикателства, МОН разработва политики в отговор на четири ключови сегмента: (i) участие в предучилищно образование, (ii) усилия за повторно записване на деца и ученици, които са отпаднали от образователната система, (iii) подкрепа за ППР на учителите, които работят с уязвими групи ученици в системата на предучилищното и училищното образование, насочени към предотвратяване на отпадането чрез удовлетворяване на индивидуалните потребности (iv) опити за гъвкаво предоставяне на образователни услуги, насочени към задържане на учениците в риск от отпадане, включително чрез осигуряване на ПОО на ниво средно образование, което гарантира бърз достъп до пазара на труда. Инструментите на политиката включват:

- Постепенно въвеждане на задължително ОГРДВ за четиригодишните деца от учебната 2020-2021 година. От юли 2020 г. са инициирани законодателни промени, които да гарантират изпълнението на този процес. Данните за 2018 г. показват, че процентът на записване в контекста на незадължителното участие на 4-годишните все още не отговаря на показателите, определени на национално ниво или на ниво ЕС. Както литературата, така и контекстуалният анализ за България съдържат доказателства за положителната връзка между годините, прекарани в ОГРДВ и образователни резултати на по-късен етап;
- За справяне с процента отпадащи ученици, и не и записването и участието в предучилищното и училищното образование, през учебната 2017-2018 година МОН инициира общонационален политически инструмент, насочен към идентифициране, оценка и гарантиране на реинтеграцията на отпадналите ученици в образователната система. Този многосекторен подход, наречен *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*²⁰, се трансформира в постоянен системен процес, интегриращ мерките за образование и социална сигурност като основна платформа за базирани на местно ниво действия, фокусирани върху записването и задържането на учениците в образованието. За да наблюдава ефектите от инициативата, МОН провежда мониторинг на основните ключови показатели за изпълнение, който позволява проследяване на отпадналите от училище, профилиране на потоците от ученици и формулиране на съобразен с потребностите отговор, насочен както към образователната, така и със социалната уязвимост на базата на идентифицирани характеристики на

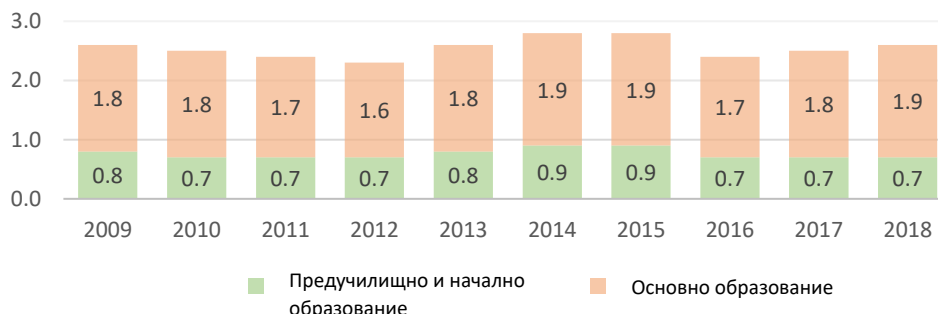
²⁰ Установен с Постановление № 100 на Министерски Съвет от 8 юни 2018 г.

учениците и фактори. Освен това практиките за отпадане и реинтеграция могат да бъдат обект на училищно развитие и специални програми, които не само се инициират от училищата, но се управляват на национално или регионално ниво в зависимост от местните потребности и специфики;

- След реформите, инициирани от ЗПУО през 2016 г., МОН постепенно започва да въвежда и прилага специални програми, насочени към образованието на уязвими групи ученици и отпаднали ученици: (i) въвеждане на допълнителна образователна подкрепа за ученици със затруднения, интегрирана като пакет от общообразователни услуги, (ii) национални програми за развитие на образованието и (iii) специализирани програми, финансирани от ЕС. Като цяло, тези инструменти се нуждаят от добра координация, както и от регулярна и систематична оценка, с оглед извличане на поуки от практиката и определяне на насоката на политиките. Основните предизвикателства при разбирането на резултатите от всички инвестиции се крият във фрагментацията на дейностите, необходимостта от подобряване и координиране на показателите за проследяване на процеса, и недостатъчната оценка на ефектите и резултатите от предвидените в политиките мерки. Комбинацията от инструменти, които се отнасят пряко до учителските политики следват същия фрагментиран политически подход и са интегрирани главно като елементи от действията, които дават приоритет на записването.

Въпреки непроменените резултати от ученето, размерът на публичните средства, отпуснати за предучилищното и училищното образование в България, остава сред най-ниските в ЕС като съставлява 3,5% от БВП през 2018 г., което е значително под средното ниво за ЕС-27 от 4,6%.²¹ Около 71% от държавния бюджет за образование (еквивалент на 2,5% от БВП) се разпределя за предучилищно (ИСКЕД 0), основно (ИСКЕД 1) и средно (ИСКЕД 2-3) образование, като средното образование представлява най-големия разходен блок, равняващ се на 1,8% от БВП през 2017 г.

Фигура 2.3. Общи публични разходи по образователна степен като % от БВП



Източник: Евростат, код на данни: [gov_10a_exp]

Индикаторът за хармонизирани резултати от ученето (комбиниране на резултатите от PIRLS и PISA) показва, че България се представя над очакваното предвид нивото на доходите за страната.²² Това се дължи на високите резултати от ученето в началната степен в сравнение с държави с подобни доходи, както се вижда от PIRLS и TIMSS. Хармонизираните учебни резултати в България се равняват на 498, което е ниво по-добро от средното за държавите с по-висок среден доход (428), но по-ниско от средното за Европейския съюз (515). Този резултат също е много по-нисък от този на страната с най-добри резултати

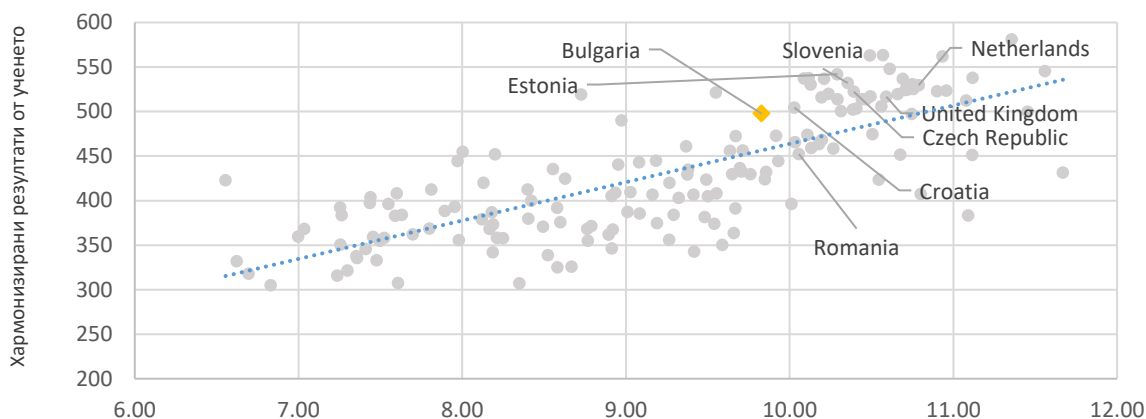
²¹ Източник: Държавно финансиране и статистика според Класификацията на държавните функции (COFOG), достъпна от Евростат. Последни налични данни за 2018 г.

²² Индикаторът за хармонизираните резултати от ученето е разработен и стартиран от Световната банка през 2018 г., за да хармонизира резултатите от тестовете в рамките на широкомащабни оценки в образованието с цел измерване на образованието по света на базата на действителните резултати от ученето и поставяне на ученето в центъра националните реформи в образователната политика.



Сингапур (581) и също много по-нисък от високия праг от 625, който свидетелства за голям напредък по отношение на учебните постижения. България трябва да надгради върху позицията си по отношение на основното образование, за да зададе насока на стъпките по отношение на политиките, необходими за преодоляване на разликата в резултатите от обучението в сравнение със страните от ЕС и ОИСР. Както е показано по-долу, България трябва да се съсредоточи върху целите на политиката за учене, насочени към премахване на образователната бедност, подобряване на резултатите от ученето в прогимназиалното и средното образование, и въвеждане на политики, които надграждат настоящите усилия за постигане на устойчиво приобщаване на уязвими групи деца и ученици.

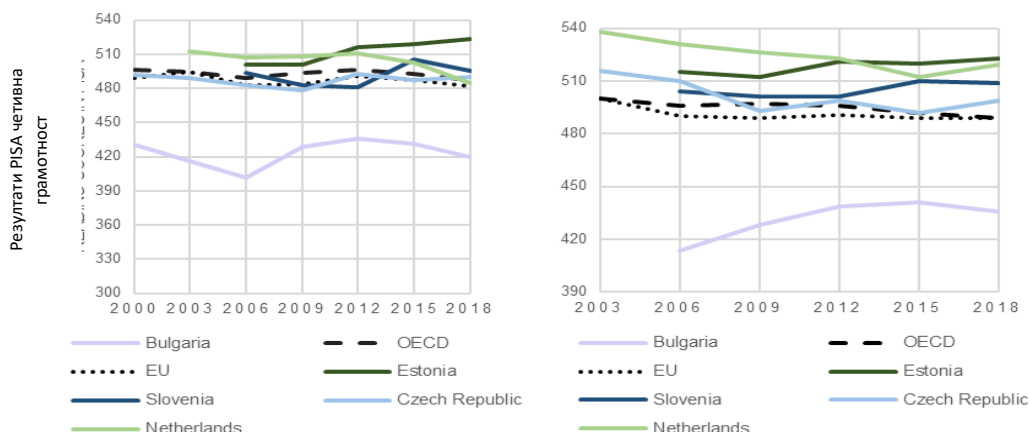
Фигура 2.4. БВП на глава от населението 2017 г. Световна банка



Средно образование: Резултатите от ученето не са се променили значително през последните 12 години, което показва необходимост от фундаментална промяна в подходите за преподаване и учене. От 2000 г. България е редовен участник в PISA, което предоставя международно сравними данни за средното образование. Резултатите на учениците са постоянно под очакваните нива въз основа на нивото на доходите в България. В сравнение със държавите от ОИСР, учениците в България постигат с 67 точки по-ниски (при приблизително една година и половина повече посещение на училище) резултати по четене. Данните демонстрират системни различия с използваните за сравнение държави, избрани въз основа на сравнимост на системата и наличието на приоритетни инвестиции и фокус върху политиките за учителите²³. Изследването PISA за 2018 г. се провежда преди въвеждането на новата учебна програма за 9 клас и не предоставя информация за потенциалните ефекти от усилията в рамките на политиките за въвеждане на базиран на компетентностите подход по отношение на ученето, които стартират през 2019 г. Резултатите от PISA за 2018 г. отразяват резултатите от началните мерки, предприети от системата с помощта на ЗПУО през 2016 г., за справяне с постоянните предизвикателства по отношение резултатите от ученето, т.е. предоставяне на допълнителна образователна подкрепа на изпитващите затруднения деца и ученици, като част от общия образователен пакет и увеличаване на броя на националните програми за развитие в образованието, стартиране на национални проекти, финансирани от ЕСФ, насочени главно към уязвими групи ученици.

²³ Детайлен анализ на трите избрани държави за сравнение е представен в Глава 5.

Фигура 2.5. България и сравняваните държави: резултати по четене (PISA 2000-2018 г.)

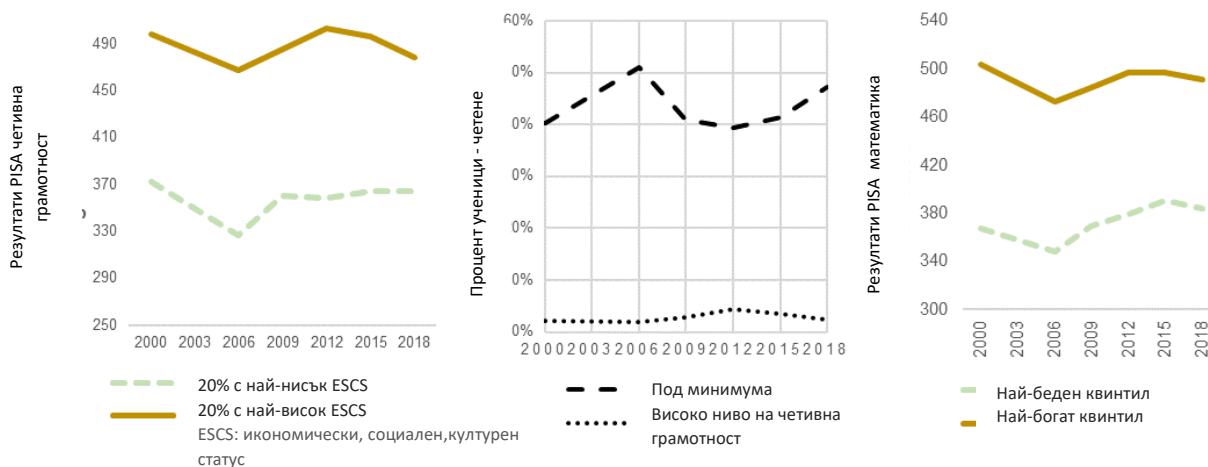


Между 2015-2018 г. резултатите по четене, математиката и природни науки показват спад в средното образование и изоставане по отношение на целта на стратегическата политика за учене до 2020 г., насочена към намаляване дела на 15-годишните ученици под ниво 2 в PISA, на по-малко от 30% по четене и природни науки, и до по-малко от 35% по математика. Данните от PISA 2018 показват, че 47% от учениците в страната не успяват да придобият основни умения, което е почти два пъти по-висок процент от средното ниво за ЕС от 24%. Подобен процент от учениците не успяват да придобият основни познания по математика и природни науки (съответно 44% и 47%). Българската образователна система се характеризира с голямо неравенство между групите с най-висок и най-нисък доход, като последната изостава със 114 пункта, което се равнява на почти 3-годишно посещение на училище. По същия начин учениците от училищата в селските райони училища изостават с 80 пункта, което се равнява на две години посещение на училище. Момчетата значително превъзхождат по постижения момчетата, което е тенденция, наблюдавана в региона. По същия начин съществуват големи пропуски в социално-икономическите постижения в математика и природни науки, като учениците от групите с най-ниски доходи получават съответно 107 точки и 111 точки (близо до три години посещение на училище) по-малко от учениците от групата с най-високи доходи. Също така разликата в постиженията не намаляла много от 2000 г. насам, когато учениците от групата с най-ниски доходи получават 126 точки по-малко от учениците от групата с най-високи доходи.

Има малък процент от българските ученици, които се представят с високи нива на владеене (Нива 5 и 6 в PISA). При четене 2,3% от 15-годишните ученици в страната са високо владеещи в сравнение със средните 8% за ЕС. По подобен начин по-малък процент от учениците се представят на високо ниво по математика и природни науки в България - съответно 4,2% и 1,5%, в сравнение със средната стойност за ЕС от съответно 10% и 6%. Процентът на високо представящите се не се е променил значително с течение на времето и дори леко е спаднал от 2012 г. насам.



Фигура 2.6. Ученици с високи резултати по четене: PISA (2000-2018)



Националното външно оценяване за учениците в 7-12 клас, интерпретирано чрез анализ на мерките с добавена стойност в училищата (МДСУ)²⁴, показва големи разлики в резултатите от ученето²⁵ в средните училища, като профилираните училища получават високи оценки, общообразователните училища получават над средните оценки, а професионалните училища получават отрицателни и ниски резултати. За да се получи информация за конкретните резултати и потребности на училището, както и за формулиране на насоки за разработването на политики, през 2018 г. Световната банка разработва мерки с добавена стойност в училищата (МДСУ) - индикатор, насочен към резултатите от ученето и социално-икономическия статус на децата за всички училища, в които се обучават ученици в 5-7 и 8-12 клас в България. Цифрите разкриват, че процесът на проследяване на училищата след 7 клас играе важна роля за определяне на по-нататъшния принос на училището към ученето на учениците. Като цяло ранното проследяване се идентифицира като свързано с моделите на социална сегрегация в средното образование²⁶. Дори след контролиране на социално-икономическия статус на учениците, моделът на МДСУ разкрива същите модели по отношение на сегрегацията. За да разбере ролята на политиките на училищно ниво и управлението на училищата и ресурсите в условията на силна сегрегация, МОН трябва да проследи и оцени политиките на различните групи училища и да използва информацията при разработване на програми за училищна подкрепа. Данните на МДСУ за училищата в средното образование дават добра възможност за по-добро разбиране на разликите между училищните пътеки (средни общообразователни училища, професионални гимназии и профилирани гимназии), заедно със състава на учениците и начина, по който моделите на сегрегация могат да повлияят на резултатите от тестовите в клас 12 и оттам нататък на възможностите на учениците в живота им на възрастни. Регионалните различия представляват повече от едно стандартно отклонение в резултатите на МДСУ, като се наблюдават големи разлики в качеството (измерено по МДСУ модела), предлагано от средните училища. Наблюдаваните различия между регионите разкриват структурни пропуски, които изискват

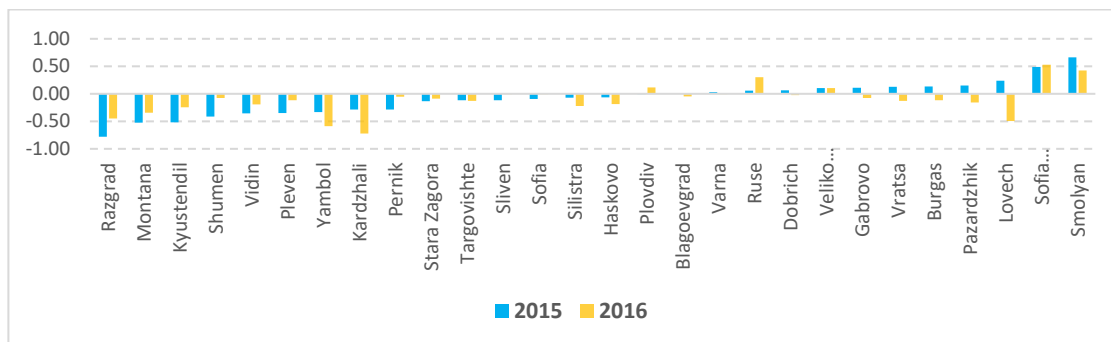
²⁴ Gortazar et al. 2014

²⁵ Представените данни са все валидни предвид липсата на систематични стъпки и развитие на оценяването на резултатите, в посока на задълбочено отразяване и анализ на факторите, които обуславят резултати от ученето. В анализа са използвани целенасочено данни, които отразяват данни за резултати в комбинация със данни за социално икономическия статус на учениците/техните семейства, разгледани на ниво училище и измерващи ефективността на образователните институции. За разлика от международните изследвания, в които тези характеристики се проследяват систематично (представени по-горе), МОН все още няма практика стандартно да наблюдава резултати от ученето, които са в контекста на социалната среда на учениците

²⁶ Gortazar et al. 2014

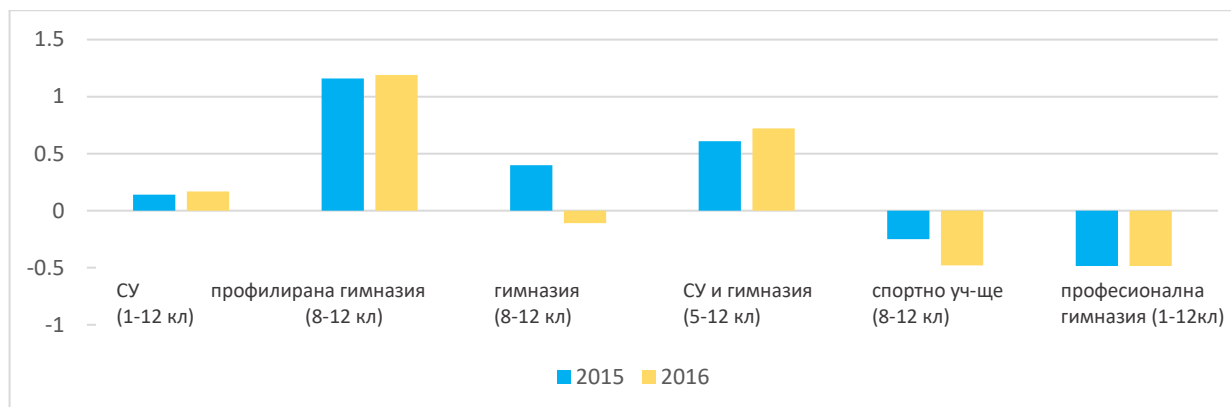
внимателен анализ на кумулативните ефекти на финансирането, качеството на учителите, достъпа до предучилищно образование, културната специфика на популациите ученици и специфичния отговор на потребностите, предлаган от училищните програми за подкрепа.

Фигура 2.7. Резултати по български език за 7-12 клас: МДСУ резултати по региони за 2015 и 2016 г.



Източник: Световна банка, на базата на външно оценяване на МОН в 7 клас и зрелостен изпит по български език за 12 клас за 2015, 2016 и 2017 г. *Забележка:* Резултатите от МДСУ имат средна стойност 0 и стандартно отклонение 1. Разлики в МДСУ резултатите между групите са статистически значими. Използван е модел 1.

Фигура 2. 8. Резултати български език за 7-12 клас: МДСУ резултати по тип училище за 2015 и 2016



Източник: Световна банка, на базата на външно оценяване на МОН в 7 клас и зрелостен изпит по български език за 12 клас за 2015, 2016 и 2017 г. *Забележка:* Резултатите от МДСУ имат средна стойност 0 и стандартно отклонение 1. Разлики в МДСУ резултатите между групите са статистически значими. Използван е модел 1.

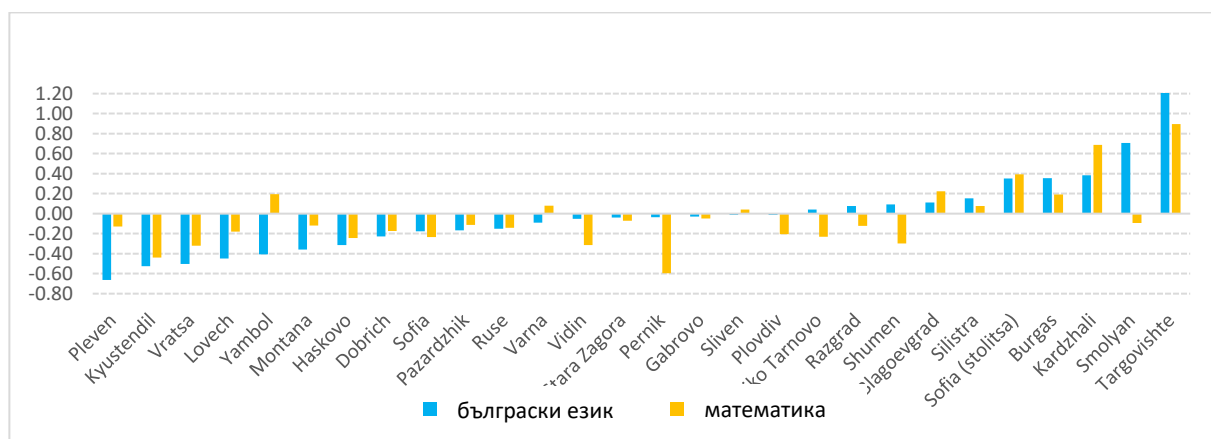
Прогимназиално образование: Резултатите от ученето, получени на базата на националното външно оценяване също показват големи различия между регионите и типовете училища и очертават необходимостта от специални програми, насочени към прогимназиалната степен. Оценките на МДСУ за 2017 г. показват, че разликите дължащи се на образователното равнище на родителите са по-големи по български език, отколкото за математика. Като цяло резултатите показват, че в училищата с ниски резултати от МДСУ се обучават голям дял ученици, чиито родители имат ниско равнище на образование. Този факт е показателен за необходимостта от комбинация от „социален“ подход (основан на обхватни програми за социално подпомагане на училища и общности с ученици в неравностойно положение), съчетани с педагогическа подкрепа. В допълнение, международните оценки PISA и PIRLS показват, че (i)

традиционно добрите резултати по четене на четвъртокласниците, демонстрирани от PIRLS²⁷, не се поддържат по време на прогимназиалната степен, което води до огромни различия при резултатите в гимназиалната степен в допълнение към тенденциите за отпадане от образованието; и че (ii) учениците от по-слабите социално-икономически групи вече имат пропуски в ученето още в края на началната степен, демонстрирано от PIRLS.

Фигура 2.9. Резултати по български език и математика за 4-7 клас: МДСУ резултати по основен говорим език вкъщи за 2017 г., национално ниво



Фигура 2.10. Резултати по български език и математика за 5-7 клас: МДСУ резултати по региони за 2015 г.



Източник: Световна банка, на базата на външно оценяване на МОН в 7 клас и зрелостен изпит по български език за 12 клас за 2015, 2016 и 2017 г. *Забележка:* Резултатите от МДСУ имат средна стойност 0 и стандартно отклонение 1. Разлики в МДСУ резултатите между групите са статистически значими. Използван е модел 1.

Начално образование: началните училища демонстрират високи резултати в четенето, като 83% от четвъртокласниците достигат високо ниво на владеене по четене (PIRLS), но също така се сблъскват с предизвикателства по отношение справяне с ниските резултати. 17% от 10-годишните са под средното ниво на владеене (Ниво 2) по четене. Този резултат остава постоянен между 2001 и 2016 г., което показва значителните предизвикателства, пред които е изправена образователната система по отношение справяне с уязвимите области по отношение на ученето. 5% от 10-годишните се представят под минималното ниво на владеене (ниво 1). Като се разгледат вариациите в резултатите от обучението в училищата и учениците в PIRLS, 43% в началното образование се разпределят между училищата, като по-голямата част от тези вариации се дължат на средния социално-икономически статус на учениците. Социално-икономическият статус (ESCS) в PIRLS се извлича с помощта на информация за образованието на родителите, професията и притежанията на домакинството, включително книги, налични у дома.

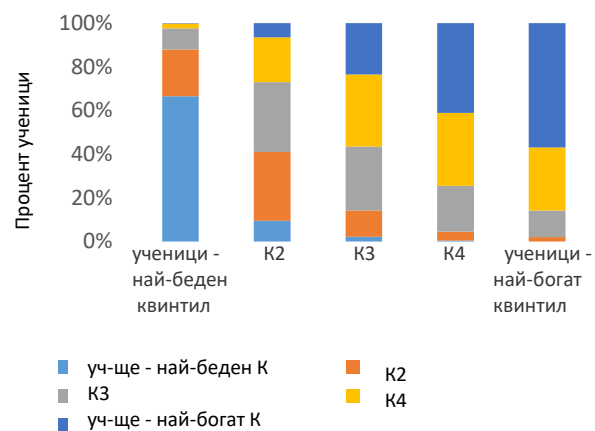
²⁷ Анализът не се отнася до националното външно оценяване след 4-ти клас поради специфики на методологията, идентифицирани през 2017-2018 г. в работата по оценката на мерките с добавена стойност в училищата, което показва, че инструментите за тестване са проектирани за измерване постигането на минимума на даден образователен стандарт.

Разликата от 43 процента между училищата означава, че 43 процента от разликите в резултатите от образованието в училищата се обясняват с разликите между училищата, главно по отношение на средния социално-икономически статус на учениците в училището. Други фактори, които могат да се различават в различните училища и обясняват разликите в резултатите от ученето са наличието на образователни материали в училищата, наличието на квалифицирани учители и т.н. вариациите в рамките на училището предполагат различия в резултатите от образованието, които се обясняват с разликите в училище, например разликите по отношение на наличността на образователни материали за учениците в училището, разлики във взаимодействието ученик-учител, както и между ученици в училище. В училищата има сегрегация на учениците според техния социално-икономически статус. Учениците от най-бедния социално-икономически квинтил преобладаващо (66%) посещават училища с връстници от най-ниския социално-икономически произход.

Фигура 2.11. Вариации в рамките на и между училищата по отношение на резултатите от ученето в PIRLS - 2016



Фигура 2.12. Разпределение на учениците в училищата по социално-икономически статус.



Една от ключовите задачи на насочените към ученето политики е свързана с изкореняване на образователната бедност, представена по-горе.²⁸ Нивото на образователна бедност в България е 12 процента, което я прави все още почти двойно по-висока от средната за Европейския съюз (6 процента) и с четири пункта по-висока от средната за ОИСР (8 процента). Както в повечето държави, образователната бедност е по-висока сред момчетата, отколкото сред момичетата. В България момчетата проявяват по-ниска склонност към постигане на минимални умения в края на началното училище (6%), отколкото момичетата (4,4%). България се представя с 1,6 процентни пункта по-добре от средните стойности за региона на Европа и Централна Азия и с 17,3 процентни пункта по-добре от средните стойности за държавите с висок среден доход.

След 2016 г. МОН въвежда различни програми и инициативи за училищата за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени учениците от уязвими групи. Те включват подкрепа за деца от семейства, в които български език не се говори у дома, проследяване на отпадналите ученици, насърчаване на участието в предучилищното образование, и в последно време, въвеждане на целенасочени програми за социално уязвими деца, осигуряващи свободен достъп до предучилищното

²⁸ Образователната бедност се дефинира като неспособността на децата, до навършване на десетгодишна възраст, да четат и разбират кратък, съобразен с възрастта им текст. Проектът „Човешкият капитал“ поставя фокус върху четенето, тъй като то: (i) е лесно разбираем показател по отношение на ученето; (ii) отваря вратата на учениците към всички други области на познанието; и, (iii) може да послужи като ориентир за фундаменталното учене по други предмети, също както спирането на растежа при децата се използва като маркер в областта на ранното детско развитие.



образование и законодателни изменения гарантиращи постепенен преход към задължителни предучилищно образование за 4-годишни деца. За успешна оценка и управление на ефекта от тези стъпки МОН трябва да съсредоточи вниманието си върху спецификите на училищата и специализирани програми за целева подкрепа.

Предучилищно образование: Според училищните директори, училищата готовност в България трябва да бъде обект на допълнително внимание и подлежи на подобрене. Във въпросниците за PIRLS 2016 директорите на училищата посочват, че най-малко 28% от децата са записани в училища, в които по-голямата част от учениците са започнали училище без подготовка (само 25 процента от тях са подготвени). Като цяло не са налице (i) систематични усилия от страна на политиките за оценка на предучилищната отчетност в контекста на училищната готовност (т.е. предучилищни резултати) и (ii) инструменти на системно ниво, споделени подходи и капацитет на системата за оценка на готовността и получаване на информация за необходимата подкрепа преди започване на училище. Последната област е адресирана чрез противоречиви действия и трябва да бъде предложена като приоритет на политиката.

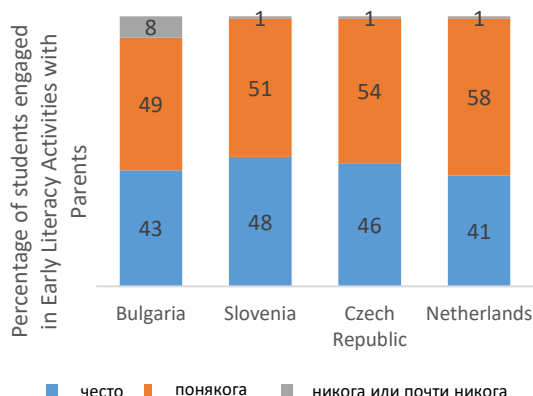
Данните от PIRLS показват, че България изостава в известна степен по отношение на показателите, определящи училищната готовност, и подчертават необходимостта от специални програми за родителска подкрепа преди и по време на формалното предучилищно образование. 8% от четвъртокласниците в България не са участвали в никакви дейности за ранна ограмотяване²⁹ с родителите си, в сравнение с едва 1% от използваните за сравнение държави.³⁰ По същия начин 87% от четвъртокласниците в България са посещавали предучилищно образование в продължение на поне две години в сравнение с повече от 90% в използваните за сравнение държави. След 2016 г. МОН организира специални програми, насочени към участието на родителите, особено на предучилищно ниво. Както е показано по-долу, тази положителна тенденция в разработването на програми, отговаряща на настоящите предизвикателства, трябва да бъде засилена и съчетана със специфични програми за подкрепа на институционално ниво, насочени към ученето.

²⁹ PIRLS включва скала за Дейности свързани с ранното ограмотяване във всяка оценка, като всички резултати показват пряка връзка с постиженията. Скалата е разработена въз основа на въпроса дали родителите са участвали в 9 дейности за ранно ограмотяване, включени в списък, с децата си, преди постъпването им в начално училище.

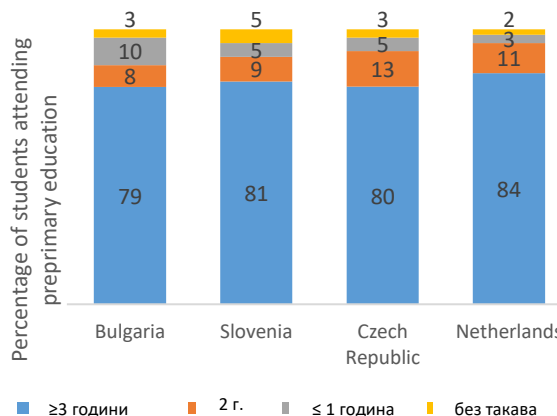
³⁰ Естония не участва в PIRLS 2016.



Фигура 2. 13. Дял на учениците, включени в занятия в четенето в ранна възраст със своите родители



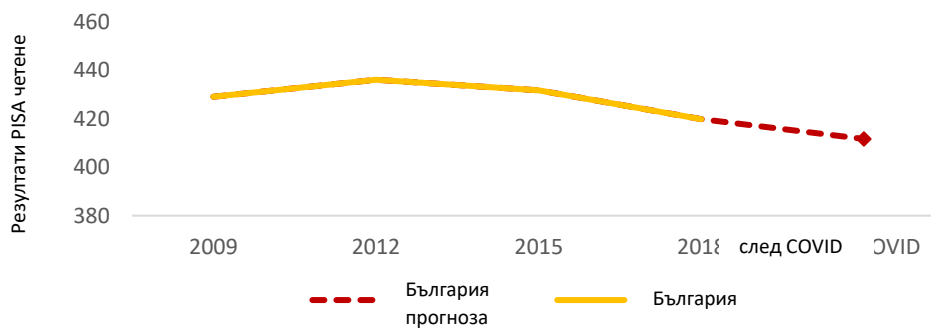
Фигура 2.14. Дял на учениците с поощряващи предучилищна подготовка



Пандемията COVID-19 генерира загуби в по отношение на ученето и тласка повече ученици към функционална неграмотност. ³¹ Очаква се процентът на учениците, които се представят под функционална грамотност, да се увеличи с до 7 процентни пункта (от 47% на 54%). Преди избухването на глобалната пандемия COVID-19 образователната система в България има проблеми по отношение осигуряването на висококачествено образование за всички ученици. COVID-19 принуди България да затвори училищата и да премине към спешно дистанционно обучение, използвайки онлайн платформи, телевизионни предавания и форми на непряко учене, насочени към най-уязвимите групи. Поради спешният характер на инициативите за дистанционно обучение, се очаква ефективността да бъде пониска в сравнение с традиционното обучение. Ако приемем, че един ученик получава 40 точки по PISA за една година по отношение на своето учене, в случай на затваряне на училищата средно за около четири месеца, и при положение, че дистанционното обучение в страната е наполовина по-малко ефективно от преподаването лице в лице, ученето в България може да спадне с еквивалента на 8 PISA точки, като по този начин допълнително се влоши тенденцията към демонстриране на ниски резултати от ученето в страната. Освен това, докато много ученици се представят на или над прага за функционална грамотност и предполагайки, че някои от тях ще загубят повече от други, загубите по отношение на ученето предполагат, че процентът на учениците, представящи се под функционална грамотност, може да се увеличи с до 7 процентни пункта (от 47% до 54%).

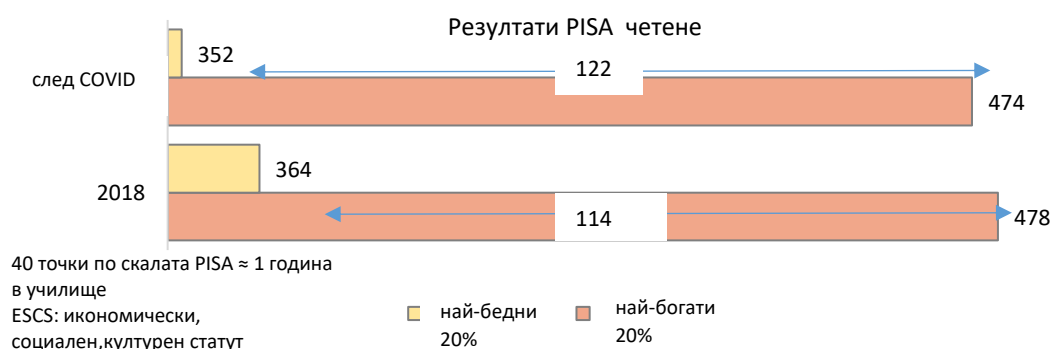
³¹ Световната банка оценява ефектите от затварянето на училищата във връзка с COVID-19 върху резултатите от ученето за 157 държави. Симулации използват данни за резултатите от ученето и годините, прекарани в училищно образование, за да се оценят потенциалните ефекти от затварянето на училищата като цяло и между социално-икономическите групи. За повече информация относно работата на Световната банка по COVID-19 посетете <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/03/24/world-bank-education-and-covid-19>.

Фигура 2.15. Очаквано въздействие върху резултатите от PISA на COVID-19



Диференцираният достъп и ефективността на дистанционното обучение увеличава и без това значителните пропуски в ученето сред популациите на учениците. Докато се очаква дистанционното обучение да бъде по-малко ефективно за всички ученици, то е още по-малко ефективно за ученици от по-ниските социално-икономически квинтили, за които е възможно да се сблъскат с проблеми като лоша свързаност с интернет, ограничен достъп до електронни устройства и по-ниска подкрепа от страна на семейството. Също така, независимо от нивото на доходите, семействата с много деца се сблъскват с допълнителното предизвикателство за балансиране на потребността на родителите и децата от свързаност с интернет и устройства. Студентите със специални нужди могат по същия начин да се сблъскат с уникални предизвикателства по отношение на достъпа до съдържание за дистанционно обучение. Използвайки показатели от данните на PISA 2018 и предположения за диференцираната ефективност на обучението (25% ефективност за най-бедните, 50% за средната класа и 75% за най-заможните ученици), се очаква разликата в постиженията по четене да се увеличи със 7 % (от 114 на 122 точки PISA) само след кратко прекъсване на присъственото обучение. Увеличената разлика в постиженията и шокът по отношение на доходите в резултат от настоящата пандемия могат да доведат до увеличаване на процента на отпадане от училище в средносрочен план, особено за учениците в неравностойно положение. Учениците, които изостават по отношение на обучението си, ще бъдат демотивирани и ще се сблъскат с по-висок риск от отпадане от училище. Загубата на доходи на домакинствата поради COVID-19 също ще постави на изпитание способността на домакинствата да задържат учениците в училище, което ще доведе до увеличаване на броя на младежите извън училище и ще възпрепятства прехода към образование след завършване на средно образование.

Фигура 2. 16. Очаквано въздействие на COVID-19 върху разликите в постиженията на база социално-икономически статус



Политика по отношение на ученето - цели и развитие

Законът за предучилищното и училищното образование в България (ЗУПО) от 2016 г. ясно формулира националната визия за учене. Той идентифицира няколко важни *принципа на учене*, включително



ориентация към индивидуалните интереси и мотивация на учениците, равен достъп и приобщаване, иновации в педагогическите практики, прозрачност в управлението и автономност в провеждането на образователни политики, самоуправление и децентрализация. ЗПУО също така определя *основните цели на ученето*, включително: интелектуалното, емоционалното, социалното, духовното, моралното и физическото развитие на децата и учениците в съответствие с тяхната възраст, потребности, способности и интереси; придобиването на компетентности, необходими за успешно личностно и професионално развитие; формирането на нагласи и изграждане на мотивация за учене през целия живот; и припознаването на национални, европейски и глобални културни ценности и традиции, наред с други. ЗПУО въвежда ключовите компетентности като специфична образователна цел, за да засили значението на насърчаването на способността на учениците да използват компетентности, придобити по време на формалното образование. Ключовите компетентности допълват и насочват структурата на учебната програма³² за всяка образователна степен, като все още са много ориентирани към специфични за предмета знания и умения (наричани още компетентности) както в предучилищното, така и в училищното образование.³³ Докато учебната програма (държавните образователни стандарти) определя компетентностите, които трябва да бъдат придобити в резултат от учебния процес по всеки предмет във всеки клас, предучилищният образователен стандарт следва традиционния подход, ориентиран към знания и фокусиран върху отделните предмети, и косвено засяга целите за ориентирано към компетентности обучение, заложено в ЗУПО. Ключовите компетентности са в основата на постигането на целта, заложена в ЗПУО, за провеждането от страна на държавата на политики за повишаване на качеството на образованието и предотвратяване на преждевременното отпадане от училище.

Образователната система бавно позиционира базираното на компетентности учене в центъра на образователния процес и усилията от страна на политиките. През последните пет години националните усилия демонстрираха бавен преход от базово стратегическо планиране и създаване на необходимата рамка за административно регулиране към въвеждане в класната стая на подходи за преподаване и учене, базирани на компетентности. За да дефинира ориентираното към компетентности образование, в началото на периода на планиране 2014-2020 г. България приема определението за ключовите компетентности за учене през целия живот в Европейската референтна рамка, където те са дефинирани като комбинация от знания, умения и нагласи.³⁴ Терминът ключови компетентности е въведен официално в стратегически документи, най-вече Националната стратегия за учене през целия живот. През 2016 г. ЗПУО представя ключовите компетентности като очакван резултат от ученето, но едва през 2019 г. МОН започва активно да прилага действия, свързани с базирано на компетентности учене, насочени директно към училищата и педагогическите специалисти.

Препоръка: България следва да въведе подход фокусиран върху ученето³⁵, който да бъде разработен като програма от взаимосвързани мерки, които адресират цели, свързани с резултатите (ученето), и който да послужи като алтернатива на фрагментирания и ограничен набор от дейности, които се констатират в монета на провеждане на проучването³⁶. Към 2020 г. дейностите, насочени към ученето, са фокусирани главно върху повишаване на осведомеността в образователната система, разпространението на учебни помагала и методически насоки, както и на възможностите за ППР. Тези дейности не са въведени като последователна програма и не дават възможност стандартизирана подкрепа от страна на институциите. Европейската референтна рамка описва ключовите компетентности

³² Чрез наредби на МОН за образователните стандарти.

³³ Образователните стандарти в България въвеждат както набор от ключови компетентности, така и компетентности като образователни цели. Последните са свързани главно със знания и умения на ниво предмет.

³⁴ Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 относно ключовите компетентности за учене през целия живот, изготвена от Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз (2006 г.), стр. 4

³⁵ Резултатите от образователния процес

³⁶ Прочуването обхваща периода октомври 2019- септември 2020 година



за учене през целия живот като комбинация от знания, умения и нагласи, и предоставя дефиниция, свързана със специфично придобитите „основни знания, умения и нагласи, свързани с всяка една компетентност“. В българското законодателство определението „*знания, умения и нагласи*“ е насочено към множество „компетентности“, въведени от ЗПУО и учебните програми (наредбите на МОН за образователните стандарти), но нито един от документите за политиките и регулаторните документи не определя обхвата на всяка от специфичните ключови компетентности. През 2019 г. МОН стартира два основни процеса, насочени към базираното на компетентности учене - мобилизиране на системата за институционална подкрепа и посрещане на потребностите на учителите от насоки и подкрепа.

Като първа стъпка МОН разработва и разпространява набор от ръководни документи - методически помагала за учителите, които имат за цел да разяснят концепцията за ключовите компетентности и да повишат осведомеността сред учителите и училищните екипи. Тази стъпка е насочена към подкрепа и насърчаване на преподаването (прилагане в класната стая) и справяне със съществуващите концептуални предизвикателства, а именно:

- Всеобхватни концепции: Ключовите компетентности са директно интегрирани в училищните учебни програми, за да допълнят съществуващите резултати, свързани със знанията по предмета (също дефинирани като компетентности) без подходящи насоки за обхвата и очакваните резултати, свързани с компетентностите, както и с тяхната оценка. В допълнение, реформираните учебни програми затвърждават концепцията, че само някои, а не всички ключови компетентности могат да бъдат придобити в рамките на определен клас и училищен предмет, която противоречи на подхода, популяризиран от ЕС³⁷ и не е придружена от инструкции за специална подкрепа на ниво класна стая. Картите с ключовите компетентности, разпространявани от МОН, имат за цел да изгладят различията между компетентностите, свързани с предмета и ключовите компетентности с оглед справяне с концептуалните предизвикателства;
- Подход: По-голямата част от учителите в България имат опит в преподаването, насочено към придобиване на специфични за предмета знания, а националните външно оценяване на учениците все още е ориентирано към учебните предмет (Национални външно оценяване). В този контекст новият „пласт“ в учебната програма, представляващ фокусиран върху компетентностите образователни цели, не е въведен от системата като съществен процес, който трябва да окаже влияние върху реалността в класната стая и резултатите на учениците. Методологическите указания, разпространявани от МОН (четири брошури за ключови компетентности и национален уебсайт за споделяне на добри практики между учителите), предлагат малко, ако изобщо някакви, практически примери и разбиране за това *как* да бъдат подпомогнати учениците в процеса на придобиване на ключови компетентности, както и как да бъде оценен техния напредък.

Таблица 2.2. Цели по отношение на ученето комуникирани като *компетентности* в ключово законодателство в областта на образованието в България

Термин	Дефиниция	Пример	Документ
Академична компетентност, педагогическа компетентност, комуникативна компетентност,	Очакваните от специалистите знания, умения, и нагласи, които поставят минималните стандарти за професията (Не се отнасят към Европейската референтна рамка)	Притежава теоритични познания по предмета, както и знания в областта на педагогиката, психологията, методиката и специализирани предмети, включително свързани с последните развития в областта	Наредба № 15 от 22.07.2019 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти

³⁷ Препоръка на Съвета на Европейския съюз относно ключовите компетентности за учене през целия живот, 2018 г.



административна компетентност				
Компетентности (свързани със съответния предмет) в учебните програми в училищата и предучилищните институции	Знанията, уменията и нагласите на всеки ученик като очакван резултат от обучението в училище в края на всеки клас за всеки предмет. Не се отнасят към Европейската референтна рамка	Електричество – Учебна програма, 7 клас, физика) <i>„Дефинира електрическия ток и основните качества, с които се характеризира“.</i>	Наредба № 5 за училищното образование Наредба № 5 за предучилищното образование Учебни програми	
Ключови компетентности в училищната учебна програма	Списък от ключови компетентности, както са представени в ЗПУО Липсва дефиниция за обхвата на всяка компетентност, само референция към Европейската референтна рамка	В Наредба № 5 за училищното образование ключовите компетентности са изброени на базата на връзката им с определени компетентности по предмети. Тази връзка се прави на ниво образователна степен, а не на ниво клас. В учебните програми <i>„комбинацията на знания, умения и компетентности“</i> се използва когато се дефинира придобиването на свързани с даден предмет компетентности като <i>„очакван резултат от образователния процес“</i>	Училищно образование: наредба № 5 за училищното образование Учебни програми	

Кумулативният ефект от тази последователност от дейности е, че педагогическите специалисти се нуждаят и вероятно им липсват конкретни практически насоки и подкрепа за това как да приложат „новите подходи“ в преподаването и как да променят преподаването, за да насърчат придобиването на ключови компетентности, като същевременно покрият задължителните компетентности на ниво предмет, определени в учебните програми. Необходимо е да се подкрепи разбирането на работната сила за процеса като цяло. Както ППР, така и първоначалното обучение на учители, ключовите инструменти, в които МОН инвестира, за да въведе промени в политиките за учителските и резултатите от ученето през последните години, все още не са включени в стабилна програма, която да предоставя информация за усилията, резултатите и въздействието от въвеждането на базиран на компетентностите подход. МОН изпълнява отделни дейности и програми, от които се очаква да осигурят кумулативен ефект, но като цяло не разполага със систематичен пакет за подкрепа, ориентирана към практиката обратна връзка, мониторинг и оценка. Следващите глави на доклада разглеждат ролята и развитието на ППР и първоначалното обучение на учители. В допълнение, съществуването на ефективни програми за ППР е една от ключовите разлики между България и използваните за сравнение държави, идентифицирани на база на казусите. Политиките за учители в използваните за сравнение държави предвиждат разработване на стабилни програми, които обвързват ППР и първоначалното обучение на учителите с резултатите от ученето и позволяват непрекъснато наблюдение на тяхното въздействие върху резултатите на учениците и училищата.

На практика насочените към конкретния предмет учебна програма и учебни цели, са сред ключовите образователните реформи и съдържат в себе си настоящите усилия на системата и работната сила по отношение на ученето. В съответствие с Националната стратегия за учене през целия живот са планирани нови учебни програми и тяхното въвеждане започва постепенно след 2015 г. В съответствие с разпоредбата на ЗПУО, че ключовите компетентности се придобиват „чрез изучаване на училищните предмети“, ³⁸ наредбите, които установят образователните стандарти в училищното образование (учебни резултати) и учебните програми за 1-12 клас, осигуряват връзката с ключовите компетентности, наред със

³⁸ Според чл. 77 от ЗПУО общообразователната подготовка „обхваща“ девет основни групи от компетентности, които се „реализират“ чрез изучаване на учебните предмети.



съответните компетентности по предметите, чрез интегриране на придобиването на ключова компетентност в йерархично организираната структура на резултатите от ученето и поставянето им над очакваните учебни цели, свързани с предмета. Този подход, доразвит в образователните стандарти за училищно образование, показва, че чрез постигане на всяка от очертаните учебни цели учениците придобиват една или повече ключови компетентности. Оценката на резултатите от ученето не е адаптирана, така че да отговаря на целите по отношение на ключовите компетентност, и следва традиционните формиращи и обобщаващи подходи.

Таблица 2.3. Нови учебни планове за предучилищните институции и училищата учебни програми според годината, през която са въведени

Учебни програми/ учебна година	Година
Учебни програми	2015
Предучилищни учебни програми	2016
Учебни програми 1 и 5 клас	2016/2017 учебна година
Учебни програми 2,6 и 8 клас	2017/2018 учебна година
Учебни програми 3,7 и 9 клас	2018/2019 учебна година
Учебни програми 4 и 10 клас	2019/2020 учебна година
Учебни програми 11 клас	2020/2021 учебна година
Учебни програми 12 клас	2021/2022 учебна година

Въз основа на наличната информация и без проследяване на ефективността и въздействието на въведените мерки, посочени по-горе, ще бъде трудно да се прецени дали ходът на действията през последните години ще доведе до положителна динамика в резултатите от ученето и ще предостави информация за политиките за учителите. Новите учебни програми за деветокласниците (целева група на PISA) стартират през учебната година след теста PISA през 2018 г. Въпреки че е твърде рано да се приписва каквото и да е въздействие на новите програми върху резултатите от PISA, които като цяло остават непроменени през последното десетилетие, в образователната система все още липсват инструменти за наблюдение и подкрепа на процеса. В началото, в допълнение към традиционното обучение, фокусирано върху нововъведените учебни програми на ниво предмет, първоначалното обучение и ППР на учителите трябва да се съсредоточат върху подпомагане уменията на преподавателския състав за развиване и използване в редовните часова иновативни, ориентирани към компетентностите подходи за преподаване и учене, както и на съответната ориентирани към компетентностите среда, с цел подобряване на резултатите от ученето и ангажираността на учениците.

Препоръка:

Необходими са както целенасочен мониторинг, така и инструменти за подкрепа и обратна връзка в класната стая относно прилагането на компетентностния модел за учене, въведен чрез новите учебни програми. Това се налага поради липсата на систематизиран анализ и проследяване на начина, по който учителите разбират базираното на компетентности учене в различните образователни степени, както и липсата на доказателства за въздействието на тези учебни програми върху преподаването и организирането на процесите в класната стая. Докато МОН инвестира усилия в продължаващото професионално развитие на учителите с фокус върху новите учебни програми, не е идентифицирана последваща подкрепа и проследяване на изпълнението в класната стая, които могат да гарантират разбиране на напредъка и постоянните предизвикателства, които могат да бъдат използвани при допълнително обучение в процеса на ППР. В цялата образователна система практиките за наблюдение в класната стая, насочени към събиране и анализ на качествени и количествени данни относно прилагането на новите учебни програми, са по-скоро изключение, отколкото правило, и системата изглежда не разполага с капацитет да разбере потенциала на подобни инструменти не само за наблюдение, но и за подкрепа на развитието на модерна и иновативна практика на преподаване. Адаптирането и пилотното

използване на съществуващите инструменти за наблюдение в класната стая могат да предоставят информация на МОН и РУО за идентифициране и справяне с потребностите от обучение на учителите както на ниво първоначално обучение, така и на ниво ППР. МОН разполага със стандартизирана платформа за наблюдение в класната стая - TEACH, която предлага интегрирано цифрово решение за събиране и анализ на данни. Пълният пакет на инструмента е преведен на български език и е предоставен на МОН през 2019 г. TEACH може да се използва като основна платформа за бърз старт за разработване и тестване на наблюдението в класната стая с цел предоставяне на информация за първоначалното обучение на учители (въвеждащо обучение за нови учители в системата) и усилията по отношение на политиките за ППР, особено след въвеждане на нови подходи, съдържание, учебни цели.

Фигура 2.17. Teach: Инструмент за наблюдение в класната стая за предоставяне на информация за стандартите за обучение и потребностите на учителите

Преведено на български език и предоставено на МОН през 2019 г.

The image displays the 'Teach' observation tool interface, which is a digital platform for classroom observation. It features a 'КАРТА НА НАБЛЮДЕНИЕТО' (Observation Map) with various sections for different aspects of teaching and learning. Each section includes specific criteria and a 5-point rating scale. To the right, there is a 'РЕЗЮМЕ' (Summary) section with the 'Teach' logo and a brief description of the tool's purpose.

За да се подобри ефективността на фокусираните в преподаването и ученето инвестиции, може да се разработи рамка, насочена към ключовите компетентности, дефинирани в учебните програми, за да се пренасочат усилията на преподаването към целите на учебната програма на по-високо ниво, свързани с основано на компетентности преподаване и учене. Без ясни цели, свързани с основаното на компетентности учене, на настоящите усилия по отношение на политиките липсва фокус и потенциал за управление на въведените промени, в учителите не получават ефективна подкрепа за справяне със съществуващите предизвикателства и необходимост от промяна на стиловете на преподаване, практиките в класната стая и проследяването на напредъка. Рамката би могла да допълва съществуващите образователни стандарти за предучилищно и училищно образование³⁹ чрез ясно определяне на очакваните учебни резултати за всяка образователна степен по отношение на придобитите ключови компетентности, като в същото време взема предвид инструментите за оценка за проследяване на напредъка на учениците спрямо резултатите от ученето над специфичното за предмета ниво. Рамката може да постави ясни и измерими очаквания по отношение на придобиването на ключови компетентности съответно от деца, ученици и учители. Друга цел на документа би била да се изгради консенсус в цялата образователна система по отношение на основополагащия принцип, че всеки

³⁹ Посочено в Наредба № 5 от 30.11.2015 г. за общото образование и Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование.



училищен предмет има роля в придобиването на всяка една от ключовите компетентности и/ или различни комбинации от тях съобразно контекста и учебната ситуация според подхода на Европейската рамка за ключови компетентности⁴⁰. Настоящият подход за разделяне на придобиването на определени компетентности в рамките на различни учебни програми възпрепятства развитието на общо разбиране за очакванията към учителите и очакваните резултати от ученето на ниво ученик, система и училище/предучилищна институция.

МОН трябва да се възползва от инвестициите за развитие на капацитета на работната сила в образованието по отношение на преподаването и ученето чрез изграждане на адаптивна рамка, ориентирана към жизнения цикъл на учителската работна сила.⁴¹ МОН поставя акцент върху развитието на компетентностите на учителите чрез политики, насочени към ППР, които са обвързани с потребностите на съответната образователна степен и включват разработване на ръководства, изготвени под формата на методически средства за учителите относно базирания на компетентности подход към ученето и преподаването, и картографирането на учебната програма и ключовите компетентности. Понастоящем комбинацията от некоординирани финансови инструменти (финансиране, насочено към образователни институции, национални програми, оперативни програми, програма Еразъм +), използвани за посрещане на потребностите от ППР, представлява ключово предизвикателство по отношение на планирането и мониторинга на конкретни тематични приоритети от различните инструменти и оценка на техните кумулативни резултати и въздействие. МОН не провежда мониторинг на различните инвестиционни програми, които разглеждат преподаването и ученето по интегриран начин. По-скоро програмите и техният кумулативен ефект се наблюдават и управляват като отделни процеси, което води до належащата необходимост от подобряване и насочване на планирането на координацията. Като цяло оценката на разпределението и обхвата на ориентираната към компетентностите ППР на учителите, не се извършва систематично от МОН, а различните инструменти на политиките и подходи за събиране на данни затрудняват тези усилия. Няма доказателства, че МОН предоставя специална подкрепа или системно наблюдение на резултатите от такива инвестиции.

Препоръка: Настоящият подход към изпълнението на политиките трябва да се основава на специфични методи за мониторинг и оценка на резултатите от квалификацията (както първоначална, така и ППР) по специфични групи работна сила и по степен на образование. Някои специфични аспекти, които МОН може да разгледа, наред с приоритетите за изграждане на капацитет за преподаване и учене, са свързани със специфично и целенасочено ППР за училищните директори; търсене, събиране и отразяване на перспективите на учителите и директорите при планирането и прилагането на учителските политики; и осигуряване на подкрепа на образователните институции за подобряване на училищните резултати и развитие.

(i) ЗПУО осигурява равни възможности и достъп до ППР за педагогическите специалисти. Трудно е обаче да се направи разлика между предоставянето на целенасочено обучение и подкрепа на училищното ръководство и учителите. Предоставяните на директорите възможности могат да се окажат недостатъчни както по обхват, така и по отношение на предлагането. Не е възможно да се оцени как системата прави разлика между това, което се очаква от учителите и директорите в техните роли и ППР курсовете, до които

⁴⁰ Всички ключови компетентности се считат за еднакво важни. Компетентностите могат да се прилагат в много различни контексти и в най-различни комбинации. Те се припокриват и са взаимосвързани; аспекти от съществено значение за дадена област ще подкрепят компетентностите в друга. Умения като критично мислене, решаване на проблеми, работа в екип, комуникационни умения и преговори, аналитични умения, креативност и междукултурни умения са заложили във всички ключови компетентности. Ключовите компетентности за учене през целия живот: Европейска референтна рамка, Европейска комисия, 2006, стр. 7

⁴¹ Включително нови учебни програми

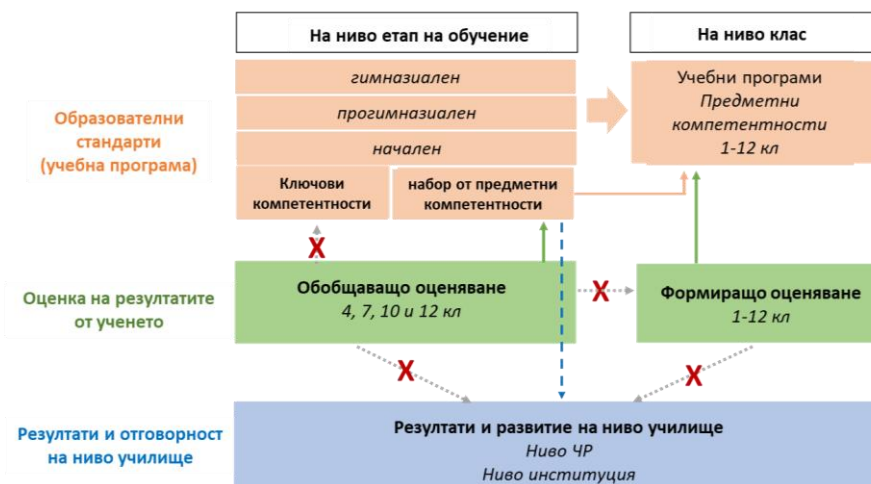


те имат достъп и се възползват. Анализът дава примери за последователни и целенасочени пакети, насочени към училищното ръководство;

(ii) Няма установен канал и практика за МОН за провеждане на проучване сред работната сила с оглед събиране на информация. Прякото събиране на обратна връзка от учителите е ограничено и, когато е налично, се фокусира върху конкретни действия или временни инициативи, без да има установен систематичен подход за събиране и двупосочно предаване на информация за процесите, предизвикателствата и ефектите по отношение на основните политики. Прегледът на нагласите на учители и директори, които хвърлят светлина върху възприеманите то тях ключови предизвикателства по отношение на политиките за учителите, се основават на анализа на данните от големи международни оценки.

(iii) Докато Регионалните управление на образованието имат отговорности, свързани с подпомагане и ръководство на учебния процес, предоставянето на стандартизирана, планирана и структурирана подкрепа за развитието на училищата/ предучилищните институции остава неясно. РУО са разработили рутинни дейности, включващи отделни примери за всеобхватни практики и местни подходи за наблюдение и подкрепа на преподаването и ученето и техните ефекти. Функциите на МОН по отношение на резултатите от ППР се различават от ролята и отговорностите на новосъздадения Национален инспекторат по образованието (2018 г.), чиито дейности са насочени към провеждане на независима оценка. Примери за училищни програми за развитие и подкрепа са посочени по-долу.

Фигура 2.18. Училищно образование: Цели по отношение на ученето, оценяването и развитието на училищата



Мониторингът на резултатите от ученето в училищното образование се основава главно на обобщаващи национални оценки, които имат за цел да предоставят информация за стандартите на ниво предмет, определени от учебната програма, и трябва да бъдат допълнително развити, за да включват и резултатите от ученето. В училищното образование националните обобщаващи оценки (след 4, 7, и 10 клас, планирани за учебната 2019-2020 г. и отложени поради COVID19 и след 12 клас - зрелостните изпити) са насочени към набиране на информация за резултатите от ориентираните към предметите учебни програми. Докато регулаторната рамка е изградена около разбирането, че компетентностите по предметите са необходими за развиване на ключови компетентности, не е разумно резултатите от оценяването да се използват за измерване на целите на политиката, свързани с базираното на компетентности учене, предвид естеството и фокуса на тестовете. Въвеждането на ключови компетентности не е довело до промяна на подхода или инструментите за оценка на резултатите от ученето, тъй като тестовете за оценяване обхващат само подгрупа от предметите в учебната програма и измерват само свързаните с предмета резултати от ученето, посочени в съответния образователен стандарт. Въпреки че оценяването⁴² трябва също така да „наблюдават образователния процес по отношение на прилагането на политиката“,⁴³ то няма за цел да набира информация за напредъка в придобиването на ключови компетентности.

⁴² Резултатите от тестовете могат да се използват за прием в гимназиите (оценка с висок залог), за прием във висши учебни заведения, и според законодателството⁴² за: 1. диагностика на индивидуалния напредък и на образователните потребности на учениците; 2. мониторинг на образователния процес за прилагане на политики и мерки, насочени към подобряване качеството на образование; 3. установяване на степента на постигане на отделни очаквани резултати от обучението по учебен предмет, определени в учебната програма за съответния клас; 4. установяване на степента на постигане на отделни очаквани резултати от обучението по учебен предмет, определени в държавния образователен стандарт за общообразователна подготовка по съответния учебен предмет, в края на даден етап от степента на образование.

⁴³ Наредба № 11 от 1 септември, 2016 г. за оценяване на резултатите от обучението на учениците, Чл. 44



Таблица 2.4. Оценяване

ОЦНЯВАНЕ			
Клас	Обхват на компетентностите по предмети	Обхват	Бъдещи планове ⁴⁴
4 th	- Български език и литература - Математика - Човек и обществото - Човек и природа	Оценяването на е задължителна. Регистрирано високо участие; Преминаването в следващия клас (5-ти) не е ограничено в случай на незадоволителни резултати или липса на участие. Неявилите се ученици трябва да посочат основателна причина да не участват в оценяването.	От 2022-2023 г. МОН планира да въведе интегрирано тестване: Тестът по български език ще съчетава предмети от областта на социалните науки; Тестът по математика ще съчетава природни науки с цел насърчаване на учениците да съсредоточат усилията си върху всички предмети, не само тези, обхванати от националното оценяване.
7 th	Български език и литература - Математика	Оценка с висок залог, която се използва за прием в училище след 7 клас. Оценката не е задължителна. Регистрирано е високо участие. Продължаването в следващия клас (8-ми) не е ограничено в случай на незадоволителни резултати или липса на участие. Учениците ще бъдат записани в средни училища дори с 0 точки. Неявилите се ученици трябва да посочат основателна причина да не участват в оценяването.	
	- Чужд език	Участието е по избор	
10 th	-- Български език и литература -- Математика	Оценката не е задължителна. Преминаването към следващия клас (11-ти) не е ограничено в случай на незадоволителни резултати или липса на участие. Неявилите се ученици трябва да посочат основателна причина да не участват в оценяването.	
	- Чужд език - ИТ	Участието е по избор	
12 th	- Български език и литература - + един избираем предмет по избор на ученика (математика, английски, италиански, испански, френски, руски, немски, география, история, биология, химия, физика, философия)	Оценката е задължителна предпоставка за присъждане на диплома за завършено средно образование. Зададеният минимален праг е много нисък - 23 от 100 точки.	

Трябва да се инвестират повече усилия във формулирането на подход за наблюдение и измерване на целите и резултатите на политиките в предучилищното образование. В България мониторингът и оценяването за училищна готовност не са разработени като систематичен подход в рамките на политиките за набиране на информация за нуждите на основните програми на политиките, насочени към спецификата на учениците и предучилищните процеси. До 2020 г. усилията на системата са насочени към налагане на задължително предучилищно образование, което започва от 4-годишна възраст. Данните от PISA и PIRLS за България предоставят доказателства, че училищната готовност оказва значително влияние

⁴⁴ Георгиева, Силвия. "Прагът за тройките на матура ще се повиши", Сера, <https://www.segabg.com/hot/category-education/pragut-za-troyka-na-maturite-shte-se-povishi>



върху по-късните резултати от ученето в училище⁴⁵. Като цяло липсва систематичен анализ на училищната готовност с изключение на анализи, фокусирани основно върху набавянето на доказателства за ефекта върху групите деца в неравностойно положение. Измерването на представянето и резултатите от предучилищното образование все още е ориентирано основно към училищното образование във връзка със записването на възрастови групи, които подлежат на задължително образование), а не към системното наблюдение на училищната готовност.⁴⁶ Националната стратегия за учене през целия живот 2014-2020 отразява планираните политики за въвеждане на стандартизиран инструмент за диагностика на училищната готовност. Някои РУО използват инструменти за оценка, но това не е практика в цялата страна и МОН не събира и не наблюдава данни за неформални политики. Освен това, макар да има консенсус относно необходимостта от такъв инструмент, няма съгласие за това как той трябва да бъде разработен. Държавният образователен стандарт⁴⁷ за предучилищното образование поставя две основни цели, свързани с ученето през целия живот и личностното развитие на всяко дете, без да се позовава на Европейската рамка за ключови компетентности:

1. цялостно развитие на личността на детето;
2. придобиване на набор от компетентности - знания, умения и нагласи, необходими за успешния преход на детето (от предучилищно) към училищно образование.

Стандартът следва подхода на Националната стратегия за учене през целия живот с действия в рамките на политиките, насочени към качеството в предучилищното образование, с фокус върху ранното учене и развитието на детето, но измерването на резултатите от прилагането е ограничено до наблюдение на процента на записвалите се и обхват по възрастови групи. Въпреки че през 2019 г. предучилищните институции са включени в разпространението на публикации с насоки за базирано на компетентности учене, изглежда, че ключовите компетентности остават предимно цел за училищно образование, докато на предучилищно ниво подходът към ранното обучение е по-креативен от дадена стандартизирана цел.

Пакетите за оценка на ученето в България са насочени към по-високите образователни степени (прогимназиално и средно образование), за разлика от подхода, използван в ориентираните към ученето системи, като Обединеното кралство и Холандия, за идентифициране и използване на резултатите от ранното учене, организирани около показатели за училищна готовност или регистриране на основните данни за децата с оглед набавяне на информация и подпомагане на училищното образование. Графиката по-долу показва сравнение между системите за оценка на ученето в предучилищното и училищното образование в България, Великобритания и Холандия, като с тъмно синьо са отбелязани оценките на ученето и тяхното позициониране спрямо образователните степени. Българската система е все още слабо развита и в нея липсват знания и наблюдения за предоставяне на информация за предучилищната и началната образователна степен. Резултатите от PIRLS показват, че различията в образованието в България започват от ранните образователни степени, но при сегашния подход МОН не разполага със системен инструмент за информиране, наблюдение и разглеждане на ученето и потенциални пропуски в преподаването в предучилищна и ранна училищна възраст, които може да са от решаващо значение за развитието на ученето на учениците .

⁴⁵ Mavrodieva, Progress In International Reading Literacy Study (PIRLS). Report for Bulgaria. 2019

Gortazar, K Herrera-Sosa, How Can Bulgaria Improve Its Education System? An analysis of PISA 012 and Past Results

⁴⁶ Чрез финансиране от ЕС МОН успешно прилага програма на системно ниво за скрининг и справяне със закъснението по отношение на ранното учене. Тази програма обаче има конкретна цел, ориентирана към приобщаващо образование и няма за цел да разглежда цялостния процес на ранно учене и потребностите от отчетност по отношение на ранното учене в предучилищното образование.

⁴⁷ Наредба №5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование



Препоръка: Необходимо е да бъде подобрена съгласуваността на политиките по отношение на образователните стандарти, оценяването на ученето, представянето на училищата и отчетността за всички образователни степени. Това може да се реализира с поставяне на конкретни цели и определяне на конкретни подходи към реализиране на политиките, насочени към преподаването и учителите:

- В предучилищното образование непосредствените цели трябва да се насочат към предоставяне на учителските екипи на инструменти за наблюдение на напредъка; фокусираното върху компетентности преподаване трябва да бъде интегрирано;
- В училищното образование оценяването (има се предвид външното оценяване, което проследява резултатите) трябва да отразява и интегрира концепциите за компетентностите извън оценката на знанията по конкретен предмет; трябва да се интегрира преподаването, фокусирано върху компетентностите;
- В предучилищното и училищното образование отчетността на училищата и институциите трябва да отразява постигането на целите, свързани с компетентности, а като приоритетен подход на политиките трябва да бъдат разработени различни видове подкрепа, ориентирани към резултатите от ученето.



Фигура 2.19. Измерване на образователните резултати в Англия, Холандия и България

МДСУ и инструменти за събиране на данни за учениците в Англия, Холандия и България към 2017 г.

Англия	Възраст / Класа България	България	Холандия	
A Levels в края на осн етап 5 (година 13)		ДЗИ (Български език)	Изпити профил пред университет (18 г)	
Основен етап 5: възраст 17-18	18 г / 12 кл	Втори гимназиален	Изпити общ "висок" профил (17г)	
AS Levels в края на година 12	17 г / 11 кл	(от 2020) Национално външно оценяване след 10 кл	Изпити проф. образов. (16г)	
Основен етап 4: възраст 15-16	16 г / 10 кл	Първи пимназиален	Прогимназиален етап	
GCSE изпит (8-10 предмета вкл. Английски език и математика)	15 г / 9 кл	Национално външно оценяване след 7 кл (Български език и математика)		
Основен етап 3: възраст 11-14	14 г / 8 кл	Прогимназиален етап	Задължителни стандартизирани тестове (математика, четене, граматика, общи умения в края на началното образование)	
	13 г / 7 кл			
	12 г / 6 кл			
Външен тест (четене, математика, граматика, правопис)	11 г / 5 кл	Национално външно оценяване след 4 кл (Български език и математика)	Регулярни тестове СИТО	
Оценяване от учител – четене, писане, математика, науки	10 г / 4 кл	Начален етап	Регулярни тестове СИТО	
Основен етап 2: възраст 7 до 11 Начално образование	9 г / 3 кл		Задължително предучилищно образование (от 2010)	Регулярни тестове СИТО
	8 г / 2 кл			Регулярни тестове СИТО
	7 г / 1 кл	Регулярни тестове СИТО		
Задължителен външен тест (четене и математика) + изборен (граматика и правопис)	6 г	Незадължително предучилищно образование	Начално образование: възраст 4-12	
Оценяване от учител – четене, писане, математика, науки	5 г		Регулярни тестове СИТО	
Основен етап 1: възраст 5 до 7 Начално образование	4 г	Ранно детско образование и грижа / ясла (вкл в детска градина)	ранно детско образование /незадължително предучилище/	
Тест за базово ниво – Външен тест за математ. и езикова грамотност (валидира се към 2017, плановете за задължителен към 2018)	3 г		детска градина	
Базов профил на ранното детство (Early Years Foundation Stage Profile)	10 м - 3 г			
Прием: възраст 4 / 5 Начално образование				
Ранно детство, базов период: възраст 0 до 5				
Център за детска грижа				

Сиво МДСУ оценяване/периоди
Тъмно син Инстр. за събиране на данни за учениците

Оранжев Гимназиален етап
Тъмно зелен Прогимназиален етап
Св. Зелен Начален етап
Синьо Предучилищен период
Св. Синьо Услуги за ранно детско развитие и образование (ясли)

*Обхват на МДСУ за България, използвано като сравнителен пример на базата на проекта за оценка на МДСУ от 2017 г.



Кохортата от деца, обхванати в проект „Готови за училище“ е потенциална група за надлъжно проследяване (до учебната 2029-2030) на причините и последствията от училищната готовност, образователните пътеки и резултати, след оценка и мониторинг на тяхното записване и резултати от оценката на готовността им за училище. Единствената мащабна оценка на готовността за училище е осъществена от Световната банка по Проекта „Готови за училище“. Проектът е реализиран от Тръста за социална алтернатива (ТСА) през 2015 и 2017 г. и е насочен към уязвимото население, за да информира за предучилищните бариери пред достъпа и резултатите от обучението (вж. по-долу). През 2015 и 2017 г. група от приблизително 5000 деца от уязвими общности са обхванати в експериментален анализ с цел наблюдение на тяхното участие и препоръчване на политики за насърчаване на участието в предучилищното образование на деца от уязвими семейства (СБ и ТСА). Проучването от 2017 г., което съвпадна с механизма на МОН за проследяване и реинтегриране на деца, отпаднали или незаписани в образователната система, установява силна връзка между по-дългия престой в предучилищните програми и готовността за училище сред най-уязвимите деца. Същата тази кохорта деца вече е в образователната система и е готова да бъде наблюдавана аналитично по отношение на учебните пътеки и резултати. МОН препоръча, въз основа на набора от данни с предучилищни наблюдения на ниво дете, проект от няколко части за проследяване и анализ на резултатите от образованието, който да бъде инициран въз основа на националните и международни обобщаващи оценки и да даде солидна основа за политики, насочени към уязвимите по отношение на образованието популации.

Препоръка: Предложение за програма за надлъжно проучване на резултатите от ученето и ученето през целия живот. Потокът от ученици от кохортата „Училищна готовност“ (Проект „Готови за училище“) в образованието, представен по-долу, предоставя уникална възможност за проследяване и анализ на развитието на образователния жизнен цикъл за изправените пред най-голям риск по отношение на образованието. По този начин може да се моделира подобно наблюдение за различни групи, за да се набере информация за резултатите от политиката - необходима е сериозна инвестиция в посока разбирането на резултатите. Цветовете показват различните образователни степени. (вж. Приложение 3)

Вторият основен процес, инициран от МОН по отношение на базирания на компетентности подход, е фокусиран върху институционалната структура и капацитета за подкрепа на преподаването и ученето. В допълнение, този процес е съсредоточен върху формулирането на стратегия за вземане предвид на общите резултати от ученето, използването на унифициран подход, планирането на инвестиции и спечелването на сила. През последните пет години образователната система претърпява постоянни структурни промени, които ангажират до голяма степен фокуса и капацитета на администрацията (реорганизация на институции, потоците ученици, въвеждане на нови процеси и съответните разпоредби и др.), особено след приемането на ЗПУО през 2016 г. Промените водят до реструктуриране по отношение на отговорностите за мониторинг и контрол, както и до осигуряване на ресурси и укрепване на някои от ключовите процеси, насочени към подпомагане на практиките на ниво класна стая, така че те да могат да се обърнат към ученето. През 2017 г. е въведена нова функция на регионалните управления на образованието (РУО) за предоставяне на подкрепа на образователните институции на регионално ниво, която се добавя към съществуващите им функции (вж. по-долу) и по този начин води до увеличаване на тяхното натоварване.⁴⁸ Има признаци, че привлекателността на работните места в РУО намалява, и наред с постоянното увеличаване на заплатите на учителите, води до търсене от страна на

⁴⁸ Преди реформата РУО имат водеща роля в процеса по инспектиране на образователната система. След 2017 г. функцията по инспектиране се изпълнява от МОН и новосъздадения независим орган за инспекция – Националният инспекторат по образование. Експертите от РУО посочват, че преди 2017 г. са оказвали подкрепа на учителите по различни начини, но с влизане в сила на новите разпоредби терминът „подкрепа“ по-често се използва от термина „инспекция“, когато се мисли за планиране на взаимодействия с училищата.



експертите в РУО на заетост в преподаването и или управлението на училищата. Капацитетът на МОН и РУО да предоставят единна и ефективна подкрепа за подобряване на резултатите от преподаването и ученето трябва да бъде оценен и подкрепен. Докато законодателството се опитва да постави акцент върху ролята на РУО за подпомагане на училищата и предучилищните институции, ефективността на тази нова функция не е ясна. За разлика от учителите, експертите от РУО имат ограничен достъп до обучения за ППР и нарастващото им натоварване (редовни проверки в училищата, документи, осигуряване на подкрепа за учители) не отразява ограниченията във времето и капацитета за управление на този набор от оперативни задачи. Ако бъде ефективно планирано и внедрено, подкрепата за РУО може да доведе до резултати дори в краткосрочен план, тъй като експертите познават местния училищен контекст и предизвикателства.

Таблица 2.5. Основни заинтересовани страни по отношение на резултатите от ученето в България

Основни участници	Отговорности
Министерски съвет на Република България	Органът, натоварен с цялостното управление, наблюдение и контрол на изпълнението на Националната програма за развитие България 2020. Придобиването на ключови компетентности е част от Приоритет 1. Подобряване на достъпа до и качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила. Резултатите от ученето се разглеждат на макро ниво, със свързани ключови показатели като БВП на глава от населението, дял на безработните, дял на хората, живеещи в бедност, дял на хората в работеща бедност.
Министерство на образованието и науката	Министерството разработва и прилага Националната стратегия за учене през целия живот, както и други тематични образователни стратегии, за да подкрепи целите на Националната програма за развитие България 2020. Министерството отговаря за прилагането на ЗПУО и рамковите разпоредби на законодателството. То също така наблюдава резултатите от образованието (чрез националното външно оценяване/ държавни обобщаващи оценки, доклади на РУО и представителни проучвания), идентифицира предизвикателствата, планира и прилага модификации. МОН отговаря за изпълнението на Националната програма за развитие на образованието (вж. по-долу). 28-те РУО са пряко подчинени на МОН.
Регионалните управления по образованието (РУО)	През февруари 2017 г. съществуващите преди това 28 регионални инспекторати по образованието са трансформирани в регионални управления на образованието ⁴⁹ , като се въвежда значителна промяна чрез промяна на фокуса на функциите им от инспектиране към подпомагане на образователни институции на регионално ниво. Наред с други функции, свързани с наблюдението на училищните бюджети (споделена отговорност с общинските власти), планирането и провеждането на инспекции в училищата, РУО са натоварени с осигуряване на методическа подкрепа за учители и директори „чрез консултации, организиране на обучения и споделяне на добри практики или други форми на партньорска работа като наблюдение на уроци, организиране и осъществяване на приобщаващи образователни дейности съвместно с педагогическите специалисти“ ⁵⁰ . Всяко РУО разработва годишен план, очертаващ планираните обучения и други дейности, насочени към осигуряване на допълнителна подкрепа за учителите и училищното ръководство на регионално ниво.

⁴⁹ След прилагането на „Правилник за структурата и функциите на Регионалните управления на образованието“, от 7.02.2017г.

⁵⁰ Регулиране на структурата и функциите на регионалните управления на образованието, чл. 9 (2)



<p>Национален инспекторат по образованието</p>	<p>ЗУПО въвежда създаването на нов административен орган - Национален инспекторат по образованието (НИО). НИО има автономно управление, назначено от министър-председателя на България, и бюджет, финансиран от държавния бюджет.⁵¹</p> <p>Основната цел на НИО е да извърши задълбочен, задълбочен анализ на функциите и качеството на училищата и детските градини, представяйки в края на всяка учебна година всички констатации пред министъра на образованието и науката и Министерския съвет.⁵²</p>
<p>Директори на училища и предучилищни институции</p>	<p>Директорите на училищата и предучилищните институции отговарят за прилагането на стратегически и програмни документи и наблюдават резултатите. Те имат ключова роля в определянето на училищната визия, дългосрочната стратегия на училището, както и годишния план за професионална квалификация на учителите.</p> <p>Те 'организируют качествен образователен процес в съответствие със спецификата на възрастовите и социално-културните характеристики на децата и учениците' и са запознати и прилагат стратегически и програмен документ за определяне на приоритети, свързани с развитието на образователната институция.⁵³</p>
<p>Учители в училищата и предучилищните институции</p>	<p>Учителите в крайна сметка са отговорни за изпълнението на учебните цели, както са определени в законодателството и учебните програми.</p>

Разработването на ясна концепция и план за прилагане на подкрепа за развитие на училищата, която освен създаването на рамка за спазване на административни задължения да е фокусирана също върху резултатите от преподаването и ученето (училищната отчетност) не е приоритизирано от МОН. Дейността на МОН за адресиране на този пропуск в политиката може да бъдат информирани от комбинация от елементи от (i) съществуващи местни практики, установени от регионалните управления на образованието; (ii) системни проекти, съфинансирани от ЕС, които са въвели групиране на училища и специфични мерки въз основа на резултатите от ученето; (iii) успешни примери от други страни от ЕС, които включват не само системни органи като МОН и НИО, но и успешни директори на училища/предучилищни институции в системата, които да послужат като пример и да окажат влияние върху училища и детски градини със сходни характеристики на популацията на учениците и резултатите; (iv) МОН може да се възползва и да продължи с планирането въз основа на дискусии, придружаващи работата по мерките с добавена стойност в училищата за България, която се отнася до развитието на училищата и свързаните с него доказателства за набиране на информация за развитието на училището и неговите резултати.⁵⁴ Препоръките са уместни в пълния им обхват предвид липсата на значителни развития в тази област.

Препоръка: Списъкът по-долу може да информира процеса и подготвителните стъпки на базата на настоящия системен подход. Той отразява съществуващите потребности и системата, която може да се използва като платформа за разработване на по-разнообразни и ефективни програми:

- Съществуващата роля на РУО трябва да бъде уточнена и планирана, за да се осигури „пространство и време“ за по-добра подкрепа и тясно сътрудничество с изпитващите затруднения (и не само) педагогически специалисти / училища. Съществуващият „Регламент за структурата и функциите на

⁵¹ Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, чл. 2 и чл. 6 (2)

⁵² Пак там, чл. 19, чл. 20.

⁵³ Наредба № 15 от 22.07.2019 г. за статута и професионалното развитие на учители, директори и други педагогически специалисти, приложение 3

⁵⁴ Световна Банка, Analytical report assessing the relationship between School Value Added Measures under activity 1.2 and the key social and economic characteristics at student, school and local level. March, 2018



регионалните управление по образованието“ може да бъде използван като рамка за методологичната подкрепа, цялостния подход или елементите и стандартите (качество) на предоставяната подкрепа. Трябва да се намери баланс между конкретните задачи (административна работа, контрол, инспекция на училищата и наставничество/ подкрепа), напр. длъжностната характеристика на експертите. Подкрепата на процеса на придобиване на ключови компетентности от учениците е посочена като основна в работата както на МОН, така и на РУО. Но що се отнася до работата на РУО този фокус не е формализиран, планиран и изпълнен в дългосрочен план на базата на годишните планове на РУО и други съответни документи.

- РУО трябва да подкрепят учителите и училищното ръководство, но в същото време самите експерти на РУО се нуждаят от подкрепа по отношение на наставничество и професионално напътствие на педагогическия персонал. Необходима е специална подкрепа за експертите от РУО, включително възможности за обучение за това как да предоставят подкрепа и наставничество на училищата/ учителите, предвид променените функции на институцията с влизане в сила на ЗПУО през 2016 г. Специфичните знания за профила и уменията/ талантите на служителите на РУО (основен профил, тематичен опит, опит в системата) трябва да бъдат сред базовите усилия за планиране и изграждане на техния капацитет. За подпомагане и наставничество на училища / учители се изисква набор от нови умения, които трябва да се предоставят чрез ППР, както и други помощни инструменти като протоколи за провеждане на срещи между учители и експерти, въпросници за оценка на потребностите и др.
- Концепцията за „добра практика“ за усъвършенстване на ученето трябва да бъде по-добре дефинирана. В момента няма ясен подход към добрите практики, нито ясни цели и очаквания въз основа на този тип взаимодействия. Експертите от РУО могат да отговорят за насърчаването и популяризирането на добрите практики в училищата, но няма ясни критерии за това какво е добра/ най-добра практика и как тя трябва да бъде описана, за да бъде приложена от други педагогически специалисти.

Фигура 2.20. Ирландия: Предоставяне на равни възможности в училищните програми⁵⁵



Като учебен процес с висок приоритет, базираното на компетентности учене се нуждае от стабилна концепция за прилагане, както и от осигуряване на подкрепа по отношение на преподаването, мониторинга и оценката, фокусирана върху ученето и резултатите от него:

(i) изглежда липсва баланс между усилията на предучилищно и училищно ниво по отношение както на наблюдението и оценката на резултатите от ученето, така и на целите и стандартите на учебната политика, при които позиционирането на ключовите компетентности не е ясно структурирано. Изглежда, че връзката между ключовите компетентности и образователните постижения се нуждае от по-нататъшна концептуализация, планиране и изпълнение. Процесът на развитие на ключови компетентности е фокусиран основно върху училищното образование. Въздействието и връзката с предучилищното образование не са налице и не са сведени до знанието на училищното образование.

(ii) намерението на политиката за измерване на резултатите от ученето, изложено в стратегическите документи за периода 2014-2020 г., е ограничено само до два ключови показателя, предложени за измерване на прилагането на ориентираното към учене образование – резултатите на учениците от PISA⁵⁶ и постиженията им⁵⁷ по отношение на стандартите на учебната програма по български език.

НСУЦЖ изрично свързва ключовите компетентности с ученето през целия живот: „Всички области на въздействие подпомагат постигането и непрекъснатото развитие на девет ключови компетентности за учене през целия живот в рамките на общ процес“, но измерването на

⁵⁵ Преведено на български и предадено на МОН през 2018 г. По проект МДСУ

⁵⁶ Национална стратегия за учене през целия живот; Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020).

⁵⁷ Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020): % на постижимост на изискванията за учебно съдържание на учебната програма по български език и литература за всяка образователна степен, измерен на база на държавните изпити.



ключовите компетентности е изрично изброено само в една област на въздействие - 3.4.4. Подобряване на качеството на училищното образование и обучение за придобиване на ключови компетентности, подобряване на постиженията на учениците и развитие на личността “ По-конкретно показателят е свързан със:

„Делът на учениците, чиито постижения са под критичното второ ниво на скалата PISA по четене, математика и природни науки“

От друга страна, документите определят конкретна политическа мярка, насочена към ученето в училищното образование - 3.4.3. Подобряване на образователните постижения и намаляване на преждевременното напускане на училище (ПНУ) - но по отношение на ученето планираните показатели се отнасят главно до резултатите от училищното образование и нивата на грамотност

Брой преждевременно напуснали образованието и обучението по години;

Дял на напусналите началното образование (%);

Образователно равнище на населението на възраст 25-64 години

Грамотност на населението (базова грамотност) - дял на грамотните сред възрастовите групи над 15 години -%

(iii) по отношение на изпълнението липсват усилия за оценка, които да предоставят информация за резултатите от ученето, постигнати въз основа на избрания компетентностен подход, както и въз основа на свързаните инвестиции на МОН. Основният фокус на МОН е върху набавянето на информация за политики, основаващи се на обобщаващото национално оценяване, които се отнасят предимно към компетентности по съответните предмети, и които не се отнасят към по-високите образователни цели, представени от ключовите компетентности (за набавяне на информация за базирания на компетентности подход). Този пакет е недостатъчен за предоставяне на информация и оценяване на цялостния процес, и причините за предизвикателствата по отношение на различните образователни степени (предизвикателства, свързани с прилагането на ключови компетентности в учебните програми и отразяващи образователните степени; предизвикателства, свързани с управлението на училищата и учителите; предизвикателства, свързани с ППР и първоначалната подготовка на учителите), както и за идентифициране и вземане предвид на проблемните области за учениците в процеса на промяна на фокуса на ученето от знания към умения и ключови компетентности. Липсата на целеви показатели не позволява измерването на всички усилия по отношение на базираното на компетентности учене, а също така не дава възможност на политиките да идентифицират силните и слабите страни на избраните стъпки за изпълнение. МОН би могло да обмисли въвеждането, в допълнение към целите на учебната програма, на отделен основен пакет от показатели, насочени основно към ученето и набавянето на информация за програмите, които се отнасят до ключовите инструменти на политиката, а именно:

- Операции по отношение на политиките на МОН на национално ниво: Национални програми за развитие на образованието, инвестиции в ППР;
- Мониторинг на отчетността в училищата и предучилищните институции: Предложен е пакет от основни показатели със специфичен фокус върху ученето в рамките на аналитичната работа за МДСУ 2018;
- ключови външни източници на финансиране: финансиране от ЕС и международно сътрудничество за развитие;



Преглед на набора политики в периода 2016-2020 г., насочени към учителите и ученето

Конкретните действия в рамките на политиките за учителите, които имат принос към целите на политиката за учене се състоят от насочени към процеса нововъведения в образователната система, както и в последно време програми, които поставят акцент върху учебния процес. Програмирането на МОН трябва да се развива в посока на осигуряване на финансиране, което (i) е по-фокусирано върху ученето, (ii) отчита постигнатите резултати и (iii) се основава на сериозните усилия в посока повишаване качеството на училищното образование и приобщаване, особено сред най-уязвимите по отношение на образованието групи. Инициативите в областта на политиките трябва да бъдат оценени с оглед постигане на стабилност по отношение кумулативните процеси, насочени към всички училища и предучилищни институции, като по този начин се обърне внимание на учебните цели и се допринесе за постигане на целите на политиката за учене в допълнение към целите на политиката за записване. Също така, е необходим специфичен подход за наблюдение и оценка, който да замести формалното докладване и да даде приоритет на целите за обучение. Таблицата по-долу представя основните стъпки на политиката в комбинацията от разработки, които се отнасят до политиките за учители след приемането на ЗПУО.

Таблица 2.6. Политики, насочени към работната сила и ученето, въведени след 2016

(в хронологичен ред)

Тема/ година	Детайли по отношение на темата	Действия	Източник/ законодателство	Оценка на изпълнението
ППР 2016	Стандартизиране на ППР чрез кредити за професионална квалификация	Създаване на регистър от сертифицирани програми и доставчици на ППР (висши училища, предлагащи курсове за ППР не са задължени да се включат)	Въведено от ЗПУО, Чл. 229 – 245 Наредба № 15, Чл. 89 - 95	Количествени показатели: брой участници, брой получени кредити за професионална квалификация
ППР 2016	Разширяване на броя на доставчиците на степени за професионална квалификация (ПКС)	Даване на възможност на всички висши училища, които предлагат ПОУ да осъществяват обучение за придобиване на степен за професионална квалификация (ПКС)	Въведено от ЗПУО, Чл. 225 (3)	Не са налични данни
Управление на човешките ресурси 2016	Възможности за кариерно развитие и професионално израстване на базата на професионална квалификация спрямо години професионален стаж	Промяна на минималните изисквания за професионалното израстване в законодателството и подзаконовите разпоредби	Въведено от ЗПУО, Чл. 227 Наредба №15, Чл. 69 – 75	Показатели: дял на старшите и главните учители
Управление на човешките ресурси 2016/2020	Кариерно развитие: Оценка на учителите	Въвеждане на процедура за оценка (атестация), която да се изпълнява на всеки четири години (Първоначалната концепция на законодателя е първата атестация да се проведе през 2020-2021, но поради	Въведено от ЗПУО, Чл. 228, Наредба № 15, Чл. 76 – 88	Доклади на комисиите по оценката (атестацията)



Тема/ година	Детайли по отношение на темата	Действия	Източник/ законодателство	Оценка на изпълнението
		извънредната епидемична обстановка през 2020 г. процесът по атестиране бе отложен ⁵⁸⁾		
Учене/ отчетност 2017-2020	Отчетност на училищата/ предучилищните институции – външно оценяване на образователните институции от Националния инспекторат по образование (НИО)	Създаване на НИО и въвеждане на механизъм за външно оценяване на работата на всички училища и детски градини (първи официални инспекции 2020-2021)	Въведено от ЗПУО, Чл. 271 - 279 Разпоредби за структурата и функциите на НИО	Доклади от инспекциите на училищата/ детските градини Регулярни отчети и анализи от страна на НИО
Учене/ отчетност 2017	Подкрепа на училищата/ предучилищните институции за развитие	РУО се фокусират върху методологическата подкрепа за учителите и училищата, а не върху инспекцията и контрола	Въведено през 2017 г. (07. 02. 2017) в правилника за структурата и функциите на РУО	Доклади на РУО, представени на Министъра на образованието и науката
ППР 2018-2019	Осигуряване на финансиране за методологическа подкрепа на педагогическите специалисти и вътрешни квалификационни дейности	Гаранции, че част от предвидените средства за ППР ще бъдат инвестирани във вътрешни квалификационни дейности	Колективен трудов договор от 11 юни 2018 и приложение към договора от 12 ноември 2019 г.	Финансови отчети от страна на училищата/ предучилищните институции Годишни доклади за професионалната квалификация, предавани от училищата/ предучилищните институции на РУО (количествени показатели за участие)
Учене/ПОО	Преподаване, ориентирано към развиване на ученията и потребностите на пазара на труда/ Укрепване на партньорството между образователната система и бизнеса	Национални програми за развитие на образованието: <i>ИТ бизнесът преподава, Обучение за ИТ кариера</i>	Национални програми за развитие на образованието (2018 -2020)	Доклади за изпълнението на програмите от МОН (количествени показатели) Училищата докладват броя на участниците

⁵⁸ С изменение на Наредба 15, публикувано в ДВ, бр. 101 от 2020 г., „Първото атестиране на учителите, директорите и другите педагогически специалисти в детските градини и училищата при условията и по реда на раздел VIII „Атестиране на дейността на педагогическите специалисти“ се извършва до една година след провеждане на първото инспектиране на институцията.“ (§ 4 от преходните и заключителни разпоредби на Наредбата)



Тема/ година	Детайли по отношение на темата	Действия	Източник/ законодателство	Оценка на изпълнението
ППР 2018	Осигуряване на допълващо финансиране от ЕС за ППР на учителите	Проект <i>Квалификация за професионалното развитие на педагогическите специалисти</i> <i>BG05M2OP001-2.010-0001</i>	ОПНОИР (2018 - 2020) Проект BG05M2OP001-2.010-0001	Мониторинг на ключовите показатели по проекта (количествени) и кратко проучване на обратната връзка сред учителите, участващи в обучението
Учене/ базиран на компетентности подход 2019	Насърчаване на базиран на компетентности подход в преподаването и ученето Платформа за обмен на практики между колеги	Четири брошури върху ключовите компетентности създадени и разпространени през 2019 г. от МОН Е-платформа за споделяне на добри практики https://e-learn.mon.bg	Не е уредено чрез наличните документи Информацията се разпространява чрез РУО	Не се планира оценка на изпълнението Проследяване на общия брой споделени материали чрез платформата и общия брой посещения и сваляне на материали
Управление на човешките ресурси 2019	Ограничаване на автономията на висшите училища: потенциално въздействие на педагогическите програми за първоначална квалификация на учителите субсидирани от МОН	Министърът на образованието и науката упражнява по-широки контролни функции по отношение управлението на висшето образование	Въведени през 2019 г. промени в Закона за висшето образование	Не са налични данни
Учене/ насочено към компетентности 2020	Фокус върху иновативни подходи на преподаване	Холистичен подход спрямо придобиването на ключови компетентности чрез подобряване на ученето и предоставяне на подходящо обучение за учители	Национални програми за развитие на образованието: 2020 <i>Изграждане на училищна STEM среда</i>	Доклад за изпълнението на програмата от страна на МОН (очаква се); Доклади от участващите училища

Националният бюджет за образование (базирани на формули трансфери за образование) е основният източник на финансиране за ключовите направления⁵⁹ на политиката за учителите в предучилищното и училищното образование, но друг инструмент, Националните програми за развитие на образованието (НПРО), са ключовият инструмент за финансиране на конкретни стъпки по отношение на политиките. В последните години (2014-2020) разходите, които се добавят към основните разходи за заплати и продължаващо професионално развитие, също се финансират чрез (i) Националните програми за развитие на образованието (НПРО), (ii) фондовете на ЕС и международните програми, (iii) собствени приходи на общините⁶⁰, (iv) собствени приходи на училищата⁶¹ и проекти по Еразъм +. По-долу е

⁵⁹ (i) плащания на работна сила (междуправителствени трансфери на общини на базата на формули и делегирани бюджети на училища и някои от предучилищните институции) и (ii) за по-голямата част от разходите, свързани с професионалното развитие на учителите

⁶⁰ Общините (в съответствие с политическите си приоритети) могат да превеждат допълнителни средства на училищата от собствените си приходи, без да са задължени да използват формула за разпределение.

⁶¹ Училищата могат свободно да използват собствените си приходи за покриване на различни допълнителни разходи, свързани с учителите, включително допълнително възнаграждение.



представен конкретен преглед на НПРО и оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ с оглед на значителното въздействие на тези инструменти върху инвестициите в политиката. Останалите инструменти са разгледани в следващите раздели във връзка с тяхната тематична значимост. Образователната система в България се финансира предимно от държавата, като около 90% от разходите за предучилищно и училищно образование през 2016 г. се финансират от държавния бюджет⁶². Частните източници (включително домакинства, предприятия, организации с нестопанска цел и религиозни институции) играят малка роля като източник на финансиране на образователната система, като представляват 7,3% от общите разходи за предучилищно и училищно образование, като най-значителната част е разпределена за средно образование (15,9%).

Таблица 2. 7. Източници на финансиране на предучилищното и училищното образование (2016)

	Публични	Частни	Международни организации ⁶³
Образование в ранна детска възраст (ISCED 0)	93,0%	7,0%	0,0%
Начално образование (ISCED 1)	93,5%	2,7%	3,8%
Прогимназиално образование (ISCED 2)	93,6%	3,3%	3,1%
Средно образование (ISCED 3)	82,3%	15,9%	1,8%

Забележка: Включено е финансиране от ЕС. Източник: Изчисления на екипа, базирани на Евростат (код на данни: educ_uoe_fine01)

НПРО се използват широко като гъвкав инструмент за предоставяне на ресурси за интервенции в рамките на политиките, които не са включени в базовия механизъм за финансиране (унифицирани стандарти за разходи и конкретни целеви трансфери), въпреки това планирането и оценката на НПРО, насочени към резултатите, трябва да бъдат засилени. НПРО са насочени към предучилищното и училищното образование⁶⁴ и представляват ключов инструмент на националния бюджет, фокусиран върху разработването на инструменти за политиките, които се отнасят до стъпките за реформа, критичните проблеми и пилотирането на практиките. Специфичните програми осигуряват финансиране на специфични политики, свързани с учителите, покриващи разходи за квалификация на учителите, допълнително възнаграждение за учители за участие в конкретни дейности, мотивиране и реструктуриране на учителската работна сила в детските градини и училищата и др. Повечето показатели за ефективност, определени в програмите, са основни показатели, свързани с ресурсите и процесите (напр. брой ангажирани учители, брой часове, брой обучения и др.). Въпреки че някои от програмите предвиждат процедури за наблюдение и оценка, доказателствата и поуците от тези

⁶² Публични многостранни организации за помощ за развитие на образованието като многостранни банки за развитие (Световната банка и регионалните банки за развитие), агенциите на ООН и други междуправителствени организации, правителствени агенции за двустранно сътрудничество за развитие и международни агенции на НПО, създадени в България.

⁶³ Достъпът до финансиране за училища и предучилищни институции по националните програми се основава на проекти и се осъществява чрез трансфер от МОН към бюджета на съответния първостепенен разпоредител с бюджетни средства (община или ресорно министерство), а след това – към съответното училище/ предучилищна институция. Националните програми също така осигуряват ресурси за разработване и финансиране на общински програми за развитие на образованието, където мерките и дейностите, предвидени в националната програма, са предназначени да бъдат планирани, организирани и прилагани най-ефективно на общинско ниво⁶³ (като политиките за десегрегация)



инвестиции не са ясно определени. Освен това, малко програми са обект на оценка и липсва системна оценка на резултатите и въздействието.

Таблица 2.8. Развитие на НПРО (2010-2020)з

Година	Брой национални програми	Общ бюджет (BGN)	Дял (%) от общите разходи за предучилищно и училищно образование	Програми с доклад върху изпълнението/ инфо фиш	Програми с доклади от външна оценка
2010	12	80 411 300	4,6%	8	8
2011	9	30 300 000	1,7%	6	5
2012	9	34 644 935	2,0%	8	4
2013	10	37 566 207	2,0%	8	5
2014	10	95 875 855	4,8%	6	4
2015	10	45 500 000	2,3%	5	3
2016	9	50 394 000	2,4%	6	3
2017	11	59 500 500	2,5%	6	3
2018	13	63 430 000	2,4%	7	2
2019	17	76 000 000	Не е приложимо.	8	2
2020	21	139 650 000	Не е приложимо	16	4

Източник: Изчисления на екипа по националните програми и базата данни BOOST на Световната банка



Таблица 2.9. НПРО от 2019 г, насочени към политиките за учителите

НПРО	Обхват	Мониторинг	Отчетност	Оценка
НПРО "Квалификация" (2019)	Финансиране за ППР въз основа на приоритети, обявени чрез програмата;	Да – обратна връзка от участниците	Да	Не
НПРО "Мотивирани учители" (2019)	Предоставяне на ресурси за: (1) назначаване на мотивирани и опитни учители по математика, физика и астрономия, компютърни науки и информационни технологии в бедстващи училища с идентифицирани нужди - допълнително възнаграждение (300 лв. в допълнение към основната заплата) и възстановяване на разходите за наем (200 лв. на месец) за 12 месеца или възстановяване на транспортни разходи за пътуващи учители и за обучение; (2) Обучение за придобиване на степен на професионална квалификация „учител“ за специалисти, притежаващи магистърска степен по математика, физика и астрономия, компютърни науки и информационни технологии и чужди езици, но без професионална учителска квалификация и педагогически опит; (3) Обучение за допълнителна квалификация за учители по математика, физика и астрономия, компютърни науки и информационни технологии, чужди езици и религия.	Да – РУО, МОН		Да
НПРО "Ученически олимпиади и състезания" (2019)	Осигуряване на финансиране за възнаграждение на учители, които работят с таланти ученици;	Да/ РУО	-	Да
НПРО "Заедно в грижата за всеки ученик" (2019)	Финансиране на възнаграждението на учителите за до 10 часа допълнителна работа (извън задължителните учебни часове), включително за подготовка на допълнителни учебни ресурси, домашни посещения и др.	Да/ РУО	Да	
НПРО "Оптимизиране на вътрешната структура на персонала" (2019)	Компенсации за съкращения на учители поради реструктуриране на институции, оптимизиране на училищната мрежа, затваряне на училища и др. ;	Да/ РУО	-	-
НПРО "Без свободен час" (2019)	Осигуряване на допълнителни средства за възнаграждение на заместници на отсъстващи учители	Да/ РУО, МОН	Да	-
НПРО „Осигуряване на съвременна образователна среда“ (2019)	Модернизиране на съоръженията на професионалните училища; Подобряване на условията за експериментална работа по природни науки в профилираното образование Използване на културните институции като образователна среда	Да	Да	-
НПРО "ИТ бизнесът преподава" (2019)	200 учители, участващи в ИТ обучения (поне 16 часа) или проекти (20-40 работни часа) в ИТ компании Една от целите на програмата е да улесни сътрудничеството между училищата и бизнеса и да създаде повече възможности в бъдеще за представители на бизнеса да бъдат учители, да ръководят училищни проекти и т.н.	Да/ РУО	-	-
НПРО "Обучение за ИТ кариера" (2019)	Насърчаване на ИТ образованието (главно в професионалните училища) и подготовка на специалисти за пазара на труда след завършване на средно образование. Въпреки че не е изключително „базирана на компетентности“, програмата има за цел да предостави на участващите ученици всички умения, които са им необходими, за да успеят на ИТ пазара на труда. Важна част от програмата е насочена към разработването на нова учебна програма и материали за обучение, тъй като „обучението ще се провежда въз основа на държавен образователен стандарт, разработен от бизнеса в съответствие с неговите потребности“.	Да/ РУО	-	-
НПРО "Изграждане на училищна STEM среда (2020)	Холистичен подход към придобиването на ключови компетентности чрез подобряване на ученето и осигуряване на подходящо обучение за учителите.	Да	Да	-



През бюджетния период на 2019 г. две НПРО са приложени от МОН за подпомагане на прилагането на базиране на компетентности учене в училищата⁶⁵ - Програма „Осигуряване на съвременна образователна среда“ и Програма „Квалификация“. В допълнение, неотдавнашните (2018 г.) НПРО „ИТ бизнесът преподава“, „Готови за ИТ кариера“ и „Изграждане на училищна STEM среда“ (2020) оказват влияние върху базираното на компетентности учене. Списъкът с програмите по-горе представя селекция от НПРО, които са допринесли различни елементи от учителските политики - допълнителни ресурси за политиките за училищния персонал, включително за компенсации в случай на съкращения; допълнителни ресурси за привличане на таланти и мотивирани учители; допълнителни ресурси за провеждане на специализирано обучение и допълнителни ресурси за въвеждане на различни парични стимули. Комбинацията от показатели за наблюдение на напредъка по всички програми не отразява резултатите от ученето, и е ограничена до прости количествени измерители, както е посочено по-долу.

Таблица 2.10. НПРО, насочени към учене базирано на ключови компетентности⁶⁶, Ключови показатели

Име на програмата	Основни програмни показатели
Осигуряване на съвременна образователна среда	Подобрена учебна среда за професионално образование в 20 професионални училища Брой ученици в клас X, чиято експериментална работа през учебната 2019 - 2020 година е подкрепена от допълнителното финансиране на Програмата - 53 000. Брой училища и центрове за личностно развитие, получили допълнителни средства за експериментална работа по природни науки - 1 000. Брой училища с нови класни стаи и / или лаборатории за практическо обучение в областта на физиката, астрономията, химията и опазването на околната среда или биологията и здравното образование - 15. Брой ученици, записани в извънкласните дейности, подкрепяни от Програмата - 1 750. Брой ученици, участвали в задължителни, избираеми и незадължителни часове в музеи, галерии или театри - 7000. Брой деца и ученици със специални потребности, които са били подкрепени от Програмата - до 2500. Брой центрове за подкрепа за личностно развитие, оборудвали специализирани стаи чрез Програмата - до 40.
Квалификация	Брой педагогически специалисти, участвали в обученията - до 2400. Брой проведени дискуссионни форуми - 3 Брой проведени конференции - 4 Брой подготвени документи - 2 доклада Брой издадени сертификати за квалификационни кредити Брой проведени проучвания - 1
Бизнесът преподава	Брой семинари - 500 Брой учители, участвали в семинари в ИТ компании - 200. Брой часове, прекарани в присъствието на представители на ИТ компании - 900 академични часа Брой учители - участващи в проекти на ИТ компании - 50..
Обучение за ИТ кариера	Партньорства между училища, висши училища и ИТ компании - 5 Брой обучени учители - минимум 30. Брой ученици, записани в Програмата за учебната 2019-2020 г. - 450 Брой ученици, преминали успешно теста за първия етап от програмата - минимум 150. Брой ученици, преминали успешно теста за втория етап на програмата - минимум 100. Брой ученици, преминали успешно третия етап от програмата - минимум 75.

Фондовете на ЕС са ключов източник на финансиране на работната сила и капиталовите инвестиции със силен потенциал да повлияят на реформите и критичните области на действията в рамките на политиките. Разпределението на средствата по разходни категории преминава през основно реструктуриране през последните 5 години: докато 59,1% от финансирането от ЕС е насочено към разходи за персонал през 2014 г., разходите за персонал намаляват до 22,5% през 2018 г. В същото време делът на финансирането от ЕС на капиталови инвестиции в училищата и детските градини (главно инвестиции в модернизация на образователната инфраструктура) се повишава от 9,5% през 2014 г. до 57,4% през 2018 г. За периода 2007-2015 г. България изразходва 1,2 млрд. лева безвъзмездни средства от

⁶⁵ На базата на интервюта с експерти на МОН.

⁶⁶ WB section based on content review



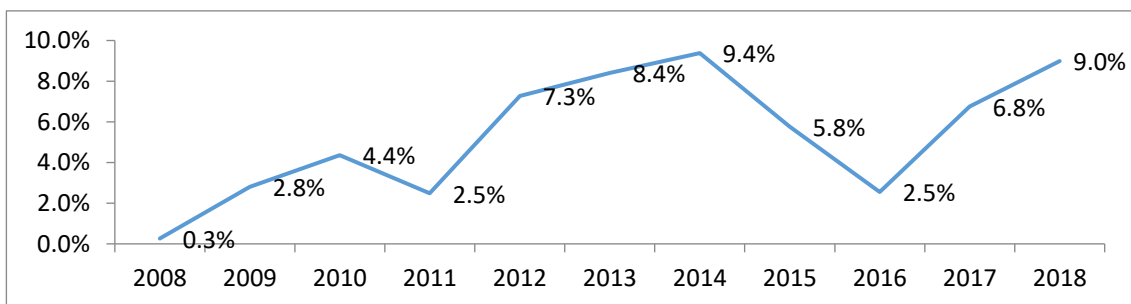
ЕС за образование. От началото на новия програмен период на фондовете на ЕС през 2014 г. до 2018 г. средствата на ЕС, инвестирани в образование, възлизат на допълнителни 1,16 млрд. лева като се очаква изпълнените суми по финансирането от ЕС да достигнат около 1,7 млрд. лева до 2020 г. През 2018 г. приблизително 9 процента от общите публични разходи за образование са финансирани от еврофондовете, което съответства на 358,6 милиона лева.

Таблица 2. 11. Разпределение на финансирането от ЕС за училищно образование

	2014	2015	2016	2017	2018
Финансиране от ЕС за училищното образование според източника					
Кохезионен и структурни фондове на ЕС	92,2%	79,4%	47,0%	88,8%	86,8%
Други европейски фондове	6,1%	8,3%	7,5%	10,0%	13,3%
Европейски земеделски фонд	1,7%	3,4%	8,5%	1,1%	3,5%
Разпределение на финансирането от ЕС по типове разходи					
За персонал	59,1%	57,4%	32,1%	38,6%	22,5%
Текущи, на за персонал	31,4%	38,5%	60,9%	25,5%	20,1%
Капиталови	9,5%	4,1%	7,0%	35,9%	57,4%

Забележка: Таблицата включва данни за финансиране от ЕС за детски градини и всички видове училища и не включва европейско финансиране за допълнителни институции като хостели, центрове за личностно развитие, училищно столове, възстановителни лагери и обсерватории. Източник: База данни BOOST на Световната банка

Фигура 2. 21. Дял на финансиране от ЕС от общото публично финансиране за образование



Източник: База данни BOOST на Световната банка

Седем от 15 програми на системно ниво (по ПО 2 и ПО 3), изпълнявани от МОН и съфинансирани от фондове на ЕС, се отнасят пряко до политиките за учители. Чрез тези инвестиции на системно ниво МОН финансира широкообхватни политики в областта на образованието - от подкрепата на предучилищните институции, през проекти, насочени към намаляване на броя на преждевременно напускащите образователната система и подкрепа за деца в риск, до проекти за кариерно развитие на студенти и практически стажове във висшето образование. Докато повечето проекти, насочени към училищата и предучилищните институции включват финансови стимули за учителите, посочените по-долу проекти имат специфичен компонент, насочен към учителите - главно дейности за изграждане на капацитет и мерки, пряко допринасящи за ППР. Като цяло проектите, фокусирани върху квалификацията, имат за цел



да отговорят на няколко специфични цели на ОПНОИР, създадени в съответствие с политическите цели на ЕС и на стратегическото планиране на България⁶⁷.

Таблица 2. 12. Финансиране по ЕСФ на системни проекти, насочени към политиките за учителите

Име на проекта	Договор	Кратко описание	Грант BGN
BG05M2OP001-3.003-0001-C06 „Подкрепа за равен достъп и личностно развитие ”	22.12.2015	Дейности за подпомагане на образованието и личностното развитие на деца на възраст от 3 до 6 години с риск от затруднения в ученето, деца и ученици със СОП и ученици с девиантно поведение.	16 852 080,00
BG05M2OP001-2.001-0001-C07 Система за кариерно ориентиране в училищното образование	11.01.2016	Разработване на система за професионално ориентиране в 28 административни области.	5 201 235,00
BG05M2OP001-2.002-0001-C06 Стажове за университетски студенти	29.03.2016	Финансиране на практически стажове за студенти.	35 821 371,38
BG05M2OP001-2.003-0001-C05 Стипендии а студенти – фаза 1	29.03.2016	Стипендии за студенти в определени области на висшето образование, определени като приоритетни за страната.	28 000 000,00
BG05M2OP001-2.005-0001-C07 Поддържане и усъвършенстване на развитата рейтингова система на висшите училища в България	15.06.2016	Усъвършенстване на рейтинговата система на висшите училища в България	2 167 561,09
BG05M2OP001-2.004-0004-C04 Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности за изграждане на специфични знания, умения и компетентности (Вашият клас) - Фаза 1	29.07.2016	Оценка на индивидуалните потребности на учениците и развитието на техните таланти и умения в предпочитани области. Целта му е да увеличи успеха на учениците и да ги задържи в образователната система.	105 237 182,00
BG05M2OP001-3.004-0001-C04 Нов шанс за успех	21.09.2016	Основната дейност на проекта е да улесни по-нататъшния достъп до общо образование и професионално обучение и по този начин да улесни участието на пазара на труда.	19 070 732,00
BG05M2OP001-2.006-0001-C06 Стажове за ученици от професионалните училища	08.11.2016	Подобряване на съвместимостта на професионалното образование и бизнес изискванията чрез стажове.	6 986 236,00
BG05M2OP001-2.007-0001-C04 „Въвеждане на кредити в системата за ПОО	12.01.2017	Проектът е насочен към създаване на предпоставки за реализиране на ориентирано към резултатите професионално образование и обучение.	2 000 000,00
BG05M2OP001-2.010-0001-C01 Квалификация и професионално развитие на педагогическите специалисти	04.10.2018	Квалификационно обучение в съответствие с ЗПУО, предлагано на педагогически специалисти.	19 911 123,00
BG05M2OP001-2.011-0001-C01 Подкрепа за успех	28.02.2019	Намаляване на преждевременно напусналите училище чрез разработване на система за идентификация на преждевременно напусналите и осигуряване на подкрепа.	127 759 359,94
BG05M2OP001-3.005-0004-C01 Активно приобщаване в системата на предучилищното образование	16.05.2019	Проектът има за цел да разшири достъпа до предучилищно образование за деца от уязвими групи и тези, които живеят в бедност.	82 500 000,00
BG05M2OP001-2.012-0001-C01 Образование за утрешния ден	15.10.2019	Модернизиране на училищното образование чрез дигитализация.	104 959 178,01
BG05M2OP001-2.013-0001-C02 Студентски практики – фаза 2	13.01.2020	Практическо обучение за студенти от висшето образование, насочено към осъществяване на връзката между образованието и бизнеса.	46 000 000,00
BG05M2OP001-2.014-0001-C01 Подкрепа за системата на дуално обучение	03.02.2020	Развитие на системата за дуално обучение, която би позволила стажове в партньорски компании.	24 425 618,58

⁶⁷ ОПНОИР, версия 3.0, 31.10.2019, стр. 8 – 10



Източник: 2020.eufunds.bg, ОПНОИР, последно посетена на 30 юли 2020 г.

Таблица 2. 13. Цели и показатели по проекти на системно ниво, насочени към политиките за учителите

Име на проекта	Конкретни цели на политиките в рамките на ОПНОИР	Показатели
(2015) BG05M2OP001-3.003-0001-C06 Подкрепа за равен достъп и личностно развитие	Намаляване на броя на ранно напускащите училище	34 детски градини: подкрепа на приобщаваща среда за ранна превенция на затрудненията в ученето. 1907 деца на възраст 3-6 години, получили услуги, насочени към предотвратяване на образователни затруднения (което надвишава целевата стойност повече от 7 пъти). 3159 Деца и ученици със СОП, участващи в дейности, подкрепяни от проекта (в сравнение с целта 1800)..
	Посрещане на потребностите на учениците със СОП	
(2016) BG05M2OP001-2.001-0001-C07 Система за кариерно ориентиране в училищното образование	Намаляване на броя на ранно напускащите училище	107132 ученици участвали в дейности по кариерно ориентиране по проекта в 28 центъра за кариерно ориентиране. Приблизително една пета от участващите ученици получават индивидуална консултация за професионално ориентиране.
	Съобразеност на образованието с пазара на труда	
(2016)BG05M2OP001-3.004-0001-C04 Нов шанс за успех	Интегриране и ре-интегриране на учениците от семейства в неравностойно положение	Брой лица над 16 години (включително роми), които са участвали в обучение по проекта.
(2018) BG05M2OP001-2.010-0001-C01 Квалификация за професионално развитие на педагогическите специалисти	Съобразеност на образованието с пазара на труда	5000 педагогически специалисти, включени в обучение по прилагане на съвременни методи за оценка; 30 000 педагогически специалисти на възраст 35 - 54 години, записани в квалификационни курсове;
	Посрещане на потребностите на учениците със СОП	4000 педагогически специалисти над 34 години, записани в квалификационни курсове.
(2019) BG05M2OP001-2.012-0001-C01 Образование за утрешния ден	Намаляване на броя на ранно напускащите училище	2000 училища и детски градини участвали в дейности за внедряване на съвременни методи на обучение чрез използване на съвременни ИКТ.
	Посрещане на потребностите на учениците със СОП	26900 педагогически специалисти, които ще бъдат включени в обучение за учене, внедряване и използване на иновативни методи за преподаване чрез използване на съвременни ИКТ; 220 000 ученика, които ще участват в проекта.
(2019) BG05M2OP001-3.005-0004-C01 Активно приобщаване към системата на предучилищното образование	Намаляване на броя на ранно напускащите училище	50 000 деца, участващи в дейности за активно включване в предучилищната образователна система (включително деца от маргинализирани общности, роми, участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция).
	Посрещане на потребностите на учениците със СОП	40 000 деца, включени в системата на предучилищното образование (включително деца от маргинализирани общности, роми, участващи в образователната система).
	Интегриране и ре-интегриране на учениците от семейства в неравностойно положение	1500 детски градини, които ще бъдат подкрепени по проекта за осигуряване на среда за активно включване



		в системата на предучилищното образование, включително ранна превенция на учебните затруднения.
(2020) BG05M2OP001-2.014-0001-C01 Подкрепа за дуалната система на обучение	Намаляване на броя на ранно напускащите училище	147 ПОО за въвеждане на дуалната система 55% от учениците в професионалното образование са обхванати
	Съобразеност на образованието с пазара на труда	

Препоръка: За да се позиционира ученето в центъра на образователната система, е необходима по-добра съгласуваност между елементите и подходите на политиките. Широкото и успешно предоставяне на информация на ученици, учители и образователни институции демонстрира оперативната готовност и потенциал на образователната система да мобилизира предоставянето на услуги и дейности. България трябва да инвестира в много амбициозни цели по отношение на политиките, които се отнасят пряко до ученето. В резултат на нарастващия брой програми, които възприемат по-разширен подход относно това „как“ да бъдат преодолени образователните предизвикателства и „как“ да се постави фокус върху ученето, България трябва да разшири процеса на програмиране и оценката на политиките, за да се насочи пряко към конкретните резултати от ученето, които да допринесат за конкретните учебни цели. Това трябва да се направи чрез надграждане на богатия опит на МОН при изпълнение на съфинансирани от ЕС програми в периода 2016-2020 г., както и на широкото програмиране на Национални програми за развитие на образованието (НПРО). Сред целите на политиките, включително политиките за учителите, както е показано по-горе, въпреки приносът на политиките по много теми, обхватът на планирането и инструментите за измерване на ефектите и резултатите следват основен административен пакет, фокусиран върху количествени доказателства за участниците и процесите. Поставянето на ученето в центъра изисква последователни и съгласувани политики, които предоставят ясни дефиниции по отношение на целите на ученето, ясни очаквания за учениците по отношение на резултатите от ученето (компетентности) и за учителите по отношение на техните професионални компетентности и практики.

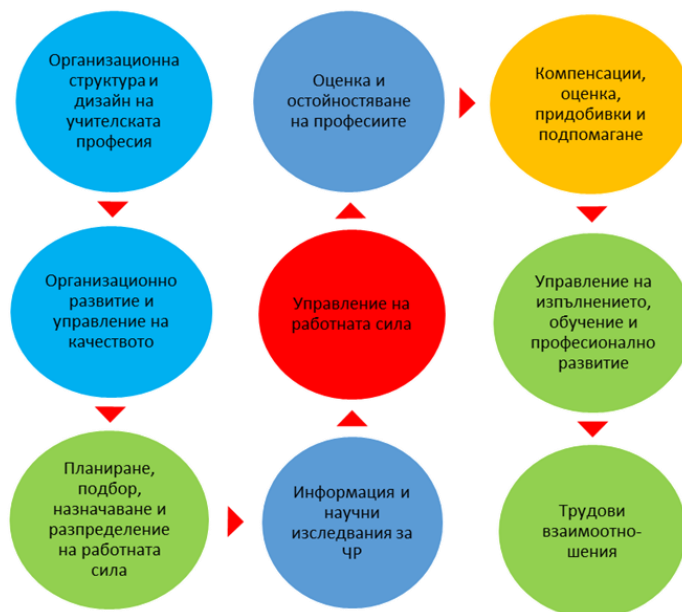


ГЛАВА 3. Стандарти, стимули и планиране в областта на политиките за работната сила

В каква степен политиките, инструментите и процесите за развитие на човешките ресурси подкрепят организацията на работната сила в българските образователни институции? Къде е мястото на образователната система в процеса на привличане, развиване и задържане на таланти и в култивирането на необходимите нагласи, умения и компетентности сред учителите, за да се гарантира формирането на нужния човешки капитал за постигане на успех и устойчивост при създаването на силно конкурентни завършили студенти? В настоящата глава се прави оценка на текущите политики и практики във връзка с управлението на училищната работна сила, в това число учители, ръководители и друг непедагогически персонал. В главата се разглеждат четири области на управление: (а) стратегическо управление, (б) управление на процесите (с фокус върху възлагането на функции), (в) управление на човешките ресурси ([УЧР] с фокус върху подготовката и обучението) и (г) вътрешна координация и комуникация. Оценката изследва набор от осем измерения на политиките за работната сила (за да постави всички тези аспекти в специфичния български контекст, анализът насочва вниманието към ключовите резултати от политиките, конкретно насочени към работната сила). Тъй като всички тези елементи са взаимосвързани в спектъра на политиките за учителите, следвайки естествената верига на потребностите от политики и практики, анализът използва следния подход:

- Общата структура и дизайн на професиите се разглежда съвместно с оценката и управлението на изпълнението;
- Разработването на политиките и аспектите на качеството са обвързани с изпълнението, информационните ресурси и планирането;
- Поради всеобхватната роля на научните изследвания и информацията за УЧР, са засегнати и други важни констатации за всички тематични групи;
- За да постави всички тези аспекти в специфичния български контекст, анализът насочва вниманието към ключовите резултати от политиките, конкретно насочени към работната сила.

Фигура 3.1. Измерения на оценката на планирането и управлението на работната сила, извършвани с цел да отговорят на потребностите на образователните институции



Резултати от управлението на работната сила на ниво система

Производителност, качествени условия, удовлетвореност, развитие на човешките ресурси, готовност за промяна, сигурност на работното място, компенсаци, придобивки и мотивиране на учителите

Изследването TALIS показва, че удовлетвореността на опитните учители от професията е по-ниска от тази на новите учители. Възприятието за стойността, която обществото придава на преподавателската работа, намалява с нарастване на трудовия стаж.⁶⁸ Затова не е изненада, че в България – една от страните с най-висока средна възраст на учителите – процентът на учителите, които смятат, че тяхната професия се цени от обществото е 19.6%, в сравнение със средно 31% в страните, в които е проведено изследването TALIS.⁶⁹ Въпреки посочените предизвикателства, около 95% от учителите са удовлетворени от професията си. Наличните доказателства сочат, че професията по принцип е с нисък статут, но той вероятно се подобрява заради ефекта от увеличаващите се заплати. Условиата на труд и възможностите за израстване се възприемат негативно в сравнение с алтернативите. Системата на трудовите възнаграждения и придобивките има дълги традиции през годините. С усилията на синдикатите са извоювани немалко придобивки през годините – например платения годишен отпуск, възможността учителите да подготвят уроците си извън училището, трудовите договори с гарантирани социалноосигурителни вноски.

Учителските заплати доминират усилията в областта на политиките, а въпросите на търсенето и предлагането в учителската професия трябва да се разглеждат по-всеобхватно. Ангажиментът за удвояване на учителските заплати през 2021 г. е мярка, която според политическите, експертните и обществените мнения има положителен – макар и още официално неопределен количествено - ефект върху „интереса към

⁶⁸ ОИСП, TALIS 2018 г. Таблица I.4.34

⁶⁹ <http://www.oecd.org/education/school/TALIS-Country-profile-Bulgaria.pdf>.



учителската професия“ и вероятно върху качеството на преподавателската работа.⁷⁰ Заплатите се определят от правителството след консултации със синдикатите. В три последователни години те се увеличиха с 10-15% годишно. Заявената цел е средната учителска заплата да поддържа ниво от 120 процента от средната заплата за страната. Допълнителните стимули за учителите да работят в училища, които имат трудности с наемането им, са ограничени. В допълнение към учителските заплати има годишни премии, ваучери за работно облекло, допълнителни часове и административни отговорности, но изброените са по-важни за задържане на кадрите, отколкото за привличане на нови такива в професията. Към основната заплата има годишни добавки за клас прослужено време. Към основната заплата учителите получават и добавки за допълнителни административни задължения и за участие в дейности, финансирани по национални или европейски програми. Част от разходите им за пътуване до работното място могат да бъдат възстановени, а също така получават годишна сума за работно облекло. Сегашният модел на компенсации не е атрактивен за високоефективните млади дипломирани кадри и професионалисти. От всички професии, свързани с предоставянето на социални услуги, учителите в детските градини получават най-голямо трудово възнаграждение (съизмеримо с това на учителите в училищата), което би могло да допринесе за интереса към професията.

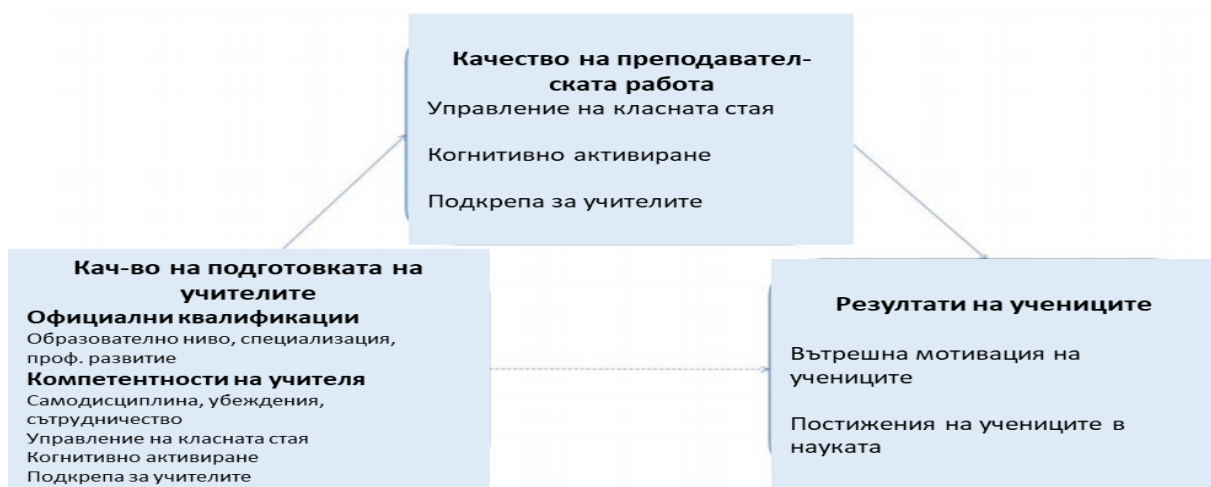
Таблица 3.1. Мерки за политики за стимулиране на учителите

	Отговорност за нормативна уредба и прилагане	Основни скорошни промени
Сигурност на работното място, компенсации и придобивки	Кодекс на труда и годишен КТД (договорен между МОН, МФ и социалните партньори), финансиране чрез делегирани бюджети	Политически ангажимент за увеличаване на заплатите в образованието
Възможности за допълнителни плащания (напр. квестори, наставници и извънучилищни дейности)	Координирани от МОН с включване по желание на директорите и финансирани по национални и европейски програми	Няма скорошни промени
Кариерно развитие	Регулирано от МОН и изпълнявано от директорите на училищата	Посочено в Наредба № 15
Стимули за ефективност	Сума за финансови премии, регулирани от МОН и финансирани чрез делегирания училищен бюджет; принципите на отпускане са нормативно уредени от МОН; решенията за отпускането се делегират на директорите. Връчват се годишни отличия от президента, МОН, РУО и учителските синдикати. Отрицателни стимули: в Кодекса на труда са заложили санкции за слаба ефективност, а изпълнението е възложено на директорите.	От Наредба № 15 става ясно, че повишението е възможно въз основа на положителна оценка, а не само на стажа.

⁷⁰ Не сме наясно как е определена тази цел и какъв би бил референтният показател, залегнал в основата ѝ.

За да хвърли светлина върху постиженията на политиките за учителите по отношение на резултатите от процеса на учене⁷¹, беше направен анализ на наличните данни от международни мащабни оценки, в които България редовно участва, а именно: TIMSS 2015, ICCS 2016, TALIS 2018 и PISA 2018. При анализа е използван вариант на модел (фигура 3.2.), фокусиран върху учителите, с градивни елементи, представени чрез структурни връзки помежду им, където „качество на подготовката на учителя“ е дефинирано като официални квалификации и компетентности. Качеството на подготовка на учителите на свой ред води до „качество на преподавателската работа“, а подобряването на качеството на преподаването – до подобрени резултати на учениците, което означава пряка връзка между качествена подготовка на учителите и резултатите на учениците. Моделът се опитва да обхване мащаба на връзките и да извлече закономерности чрез сравнение с резултатите на трите страни избрани за сравнение.⁷²

Фигура 3.2. Теоретична рамка за връзките между качеството на подготовката на учителите, качеството на преподавателската работа и резултатите на учениците



Source: *Northern Lights on TIMSS and PISA 2018*, Nordic Council of Ministers

Анализът на данните от международните оценки TIMSS, в които България систематично се представя добре, показва, че въпреки всичко, страната има по-ниски резултати от средните за всички останали държави по отношение на компетентностите на учителите, качеството на уменията за преподаване и тяхното въздействие в крайна сметка върху подобряването на резултатите на учениците или върху мотивацията на учителите.⁷³

Няма пряка връзка между формалната квалификация на учителите, техните педагогически умения, педагогическите методи, които използват и мотивацията им да преподават по основни предмети като математика и природни науки. Според изследването, комбинацията от квалификация, практически умения за преподаване и чувството на увереност в способностите им (обикновено функция на педагогическия стаж) се отразяват пряко върху мотивацията на учителите за преподаване на математика и природни науки. Не е

⁷¹ Използваната аналитична рамка за политиките в доклада (Приложение 6) се базира на поставянето на ученето в центъра на образователния процес, а политиките и мерките по отношение на учителите излизат радиално от тази централна цел.

⁷² Естония не фигурира в TIMSS 2015.

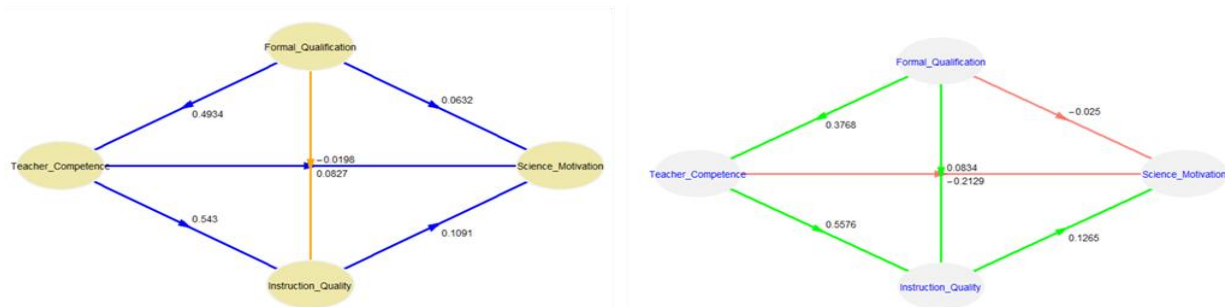
⁷³ В анализа се използва вариант на модела, представен от Нилсен, Шерер и Бьомеке за скандинавските страни в доклада на Скандинавския съвет на министрите "Северна светлина върху TIMSS и PISA 2018" с акцент върху въпроса с учителите. <https://www.norden.org/en/publication/northern-lights-timss-and-pisa-2018>.

такъв случаят в България, където мотивацията на учители с висока формална квалификация и дълъг педагогически стаж (средно 25 години) е под средните стойности за всички участващи страни.

Фигура 3.3. Връзка между квалификацията и мотивацията на учителите, TIMSS 2015 г.

Всички участващи страни в TIMSS

България



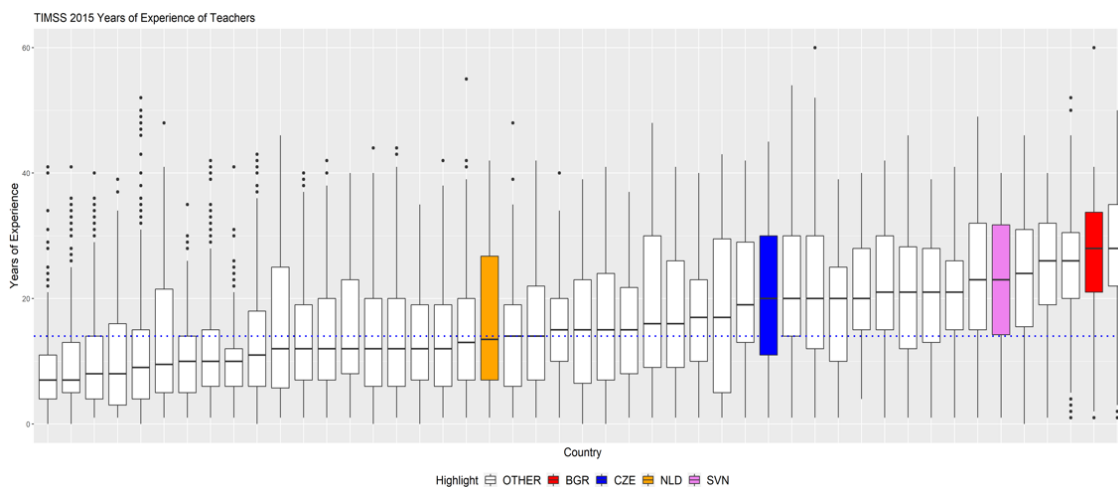
/отгоре, по посока на часовниковата стрелка/:

Официални квалификации, природни науки, математика, качество на преподаване, компетентности на учителя

По отношение на трудовия стаж на учителите, България се нарежда сред челните места в региона. Макар последните инвестиции в политики да са силно насочени към обучение за продължаваща и надграждаща квалификация на педагогическите специалисти за професионално развитие, общият брой часове, посветени на продължаващо професионално развитие по предметите от основно значение за компетентностите не е същият като в другите страни. Това би могло да има много обяснения:

- въпреки че българските учители участват в много обучения за професионално развитие, количеството на целенасочените обучения в областта на основните предмети не е достатъчно в сравнение с останалите страни;
- по-възрастните учители не показват желание да променят практиките си, нито са заинтересовани да задълбочат знанията си – или да подобрят знанията на учениците – по предметите, свързани с математика и науки;
- предложените възможности за обучение не са балансирани по отношение на фокуса им върху основите на учебната програма, базирана на компетентности.

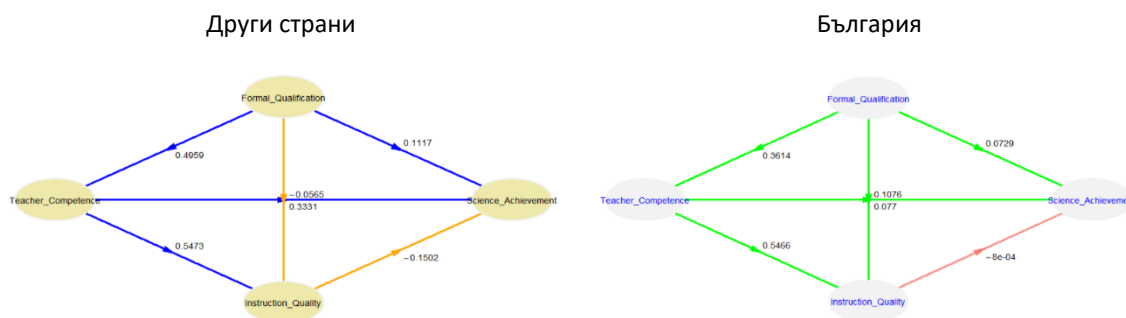
Фигура 3.4. Възраст и участие в професионално развитие



TIMSS 2015 г., трудов стаж на учителите /по вертикала/ Държава /по хоризонтала/

Освен това квалификацията, компетентностите и качеството на преподаването на учителите не са ясно пренесени на ниво резултати на учениците. Като че ли има по-ясно изразен принос на квалификацията към компетентностите, отколкото към качеството на преподавателската работа, но слабото звено се крие в използването на качеството на преподаване и способността на учителите да прилагат практики, водещи до развитие на критичното мислене и високи резултати в природни науки или математика. Макар това явление да се наблюдава в много страни, директният принос на квалификацията и компетентностите на учителите към резултатите е на много по-ниско ниво.

Фигура 3. 5. Връзка между квалификацията и постиженията на учениците



/отгоре, по посока на часовниковата стрелка/:

Официални квалификации, постижения в науката, качество на преподаване, компетентности на учителя

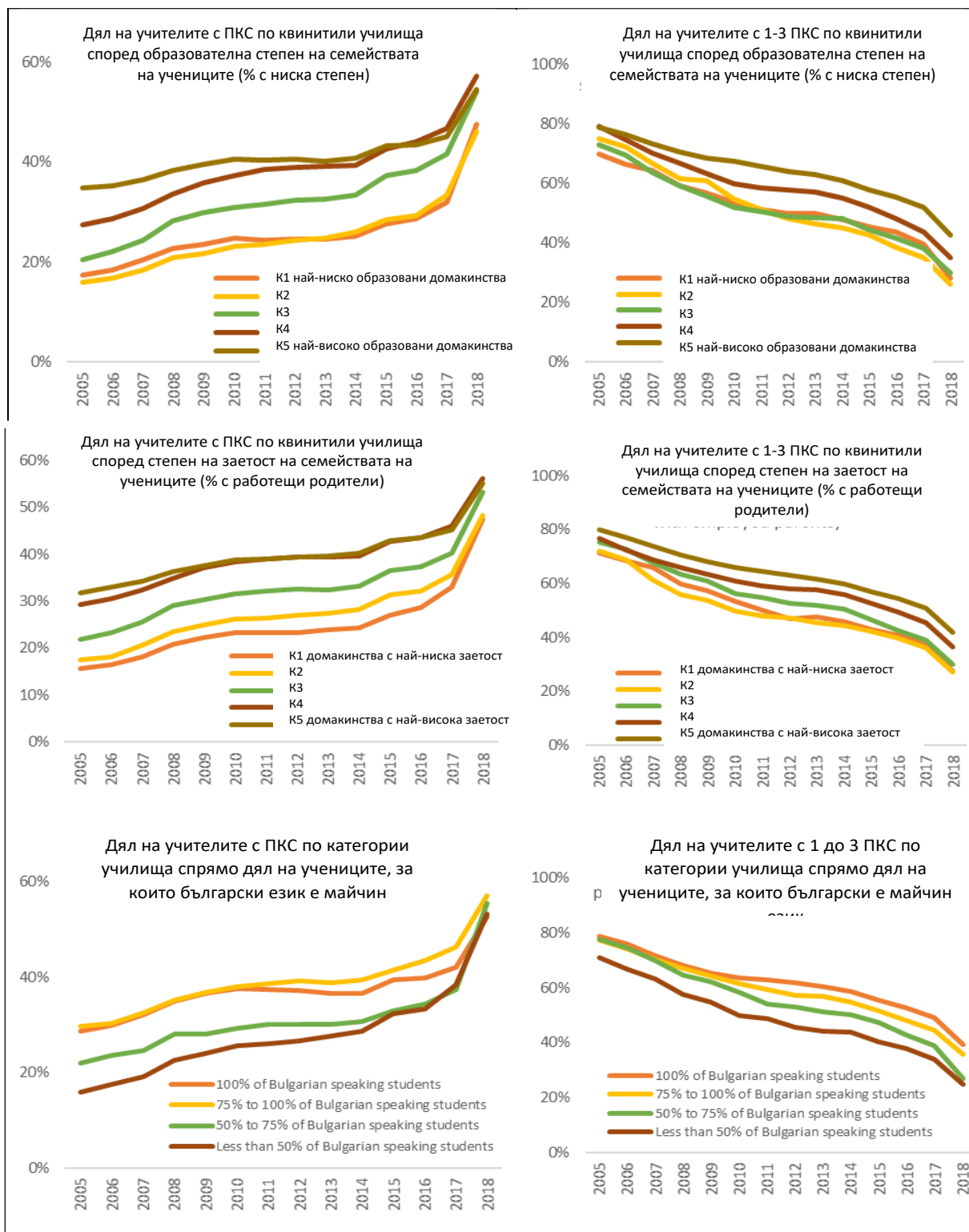
Националните данни разкриват постиженията и предизвикателствата пред инвестициите в политиките, насочени към продължаващата квалификация на педагогическите специалисти. Макар че официалните квалификации нарастват, компетентностите на учителите и качеството на преподаването остават встрани от фокуса на политиките. Все повече изследвания, фокусирани върху образователните резултати и функции подсказват, че качеството на подготовката на учителите не е тясно обвързано с лесно измерими



преподавателски правомощия и характеристики като официалната образователно-квалификационна степен и нивата на професионална квалификация, или измервания в години преподаване опит.

Разликите в степените на професионална квалификация (ПКС)⁷⁴ идват като добавка към разликите в първоначалната професионална квалификация на учителите по региони. Делът на учителите без подходяща първоначална квалификация е по-висок в районите, където домакинствата са с по-ниско образование и по-ниска трудова заетост. Подобна е тенденцията и при допълнителната квалификация, измервана чрез придобити ПКС, тъй като придобиването на ПКС в България е оставено на личния избор и финансовите възможности на отделните учители и подобно обучение в повечето случаи нито се организира, нито се субсидира на училищно ниво. Амбициозните учители, които се интересуват от инвестиране (на време, пари и усилия) в придобиването на ПКС, са непропорционално разпределени предимно в училищата с ученици с висок социалноикономически статут, които често се радват на засилено търсене от страна на учениците, и следователно имат възможност да подбират, от една страна – учениците, от друга страна – учителите. Такива училища са обикновено големи (като брой ученици и учители) и са разположени в общински или областни центрове. Процесът на подбор при приема на ученици в първи клас (началото на основната степен на образование), пети клас (началото на прогимназиалния етап) и седми клас (началото на гимназиалния етап) допринася за неравното разпределение на ученици с по-добри социалноикономически характеристики и събирането им в определени училища. Това поражда сериозна сегрегация в българската образователна система – факт, широко документиран с помощта на международни доказателства от PISA. Предвид това, има две възможни обяснения за разликите в процентите на учителите с ПКС в зависимост от социалноикономическия статут на учениците в училище: (а) предимството, което имат училищата с висок социалноикономически статут на учениците (обикновено в градските райони) за привличане на учители и по-добри ресурси; (б) местоположението на училището (в по-отдалечени, селски райони) и свързаните с това допълнителни часове за пътуване и/или допълнителни средства за нощувки на учителите при обучението.

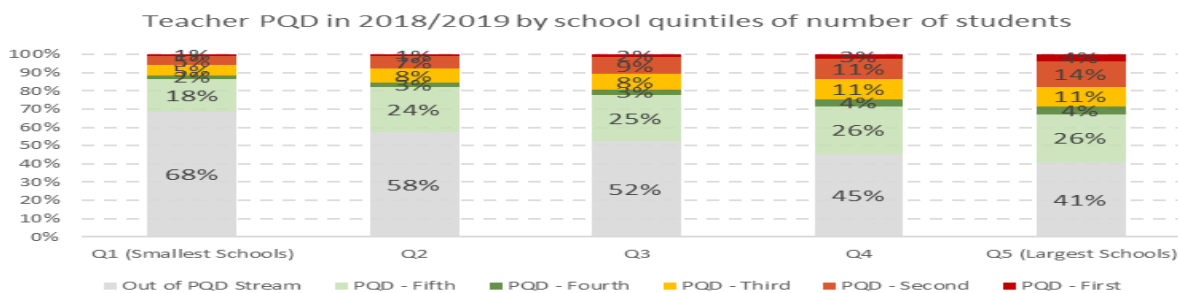
Фигура 3. 6. Еволюция на ПКС (дял на ПКС и дял на учителите с първа до трета ПКС от всички учители с ПКС) по квинтили училища според социалноикономическия статут на учениците и майчиния им език



оранжев: 100% от учениците с български майчин език; жълт: 75-100% от учениците с български майчин език; зелен: 50-75% с български майчин език; кафяв: по-малко от 50% с български майчин език

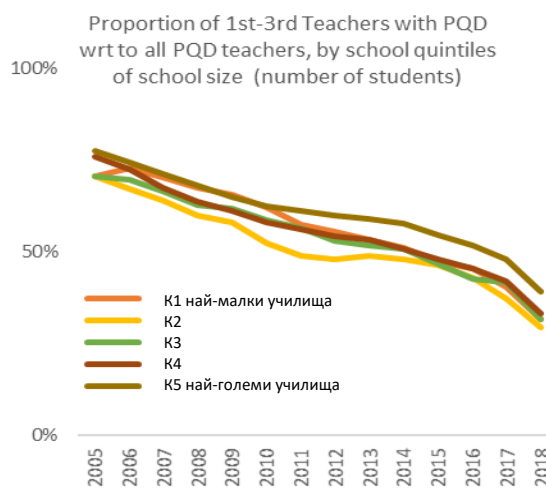
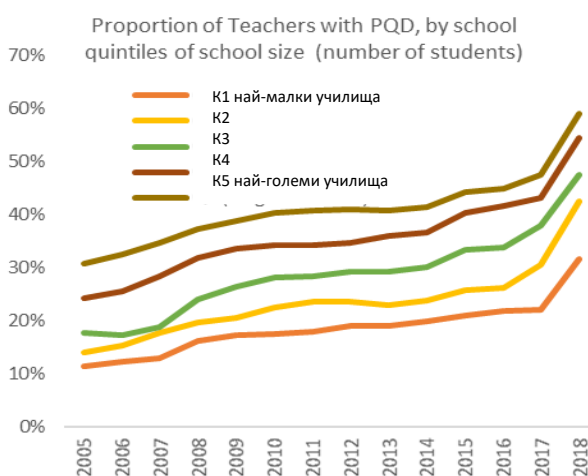
Разликите според размера на училищата са по-големи в периода 2005–2018 г., така че по-големите училища имат по-голям дял учители със ПКС през същия период.

Фигура 3. 7. Еволюция на ПКС на учителите (дял на ПКС и дял на учителите с първа до трета ПКС от всички учители със ПКС) по квинтили на размера на училището

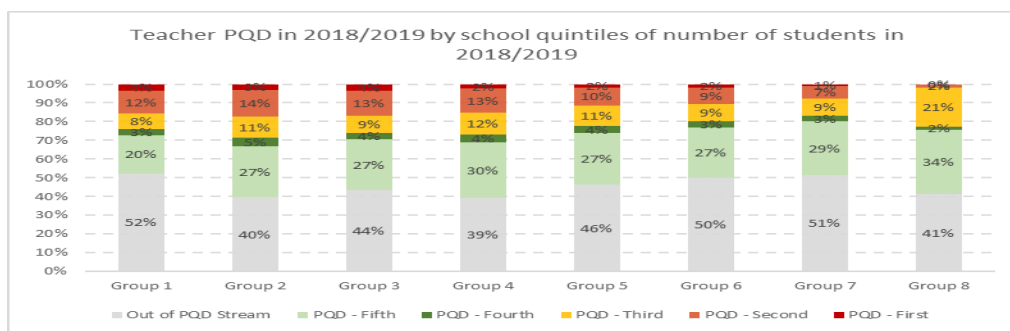


сив: без

ПКС; светло зелен: 5 ПКС; зелен: 4 ПКС; оранжев: 2 ПКС; червен: 1 ПКС



Наблюдаваните разлики може да са тясно свързани с липсващия териториален достъп до обучение и квалификация за ПКС, както и разликите в подготовката на учителите, стимулите и мотивацията им за придобиване на ПКС според размера на училището. От друга страна финансирането също е фактор при различията.

Фигура 3. 8. ПКС на учителите по групи общини по регионален коефициент на финансиране⁷⁵

сив: без ПКС; светло зелен: 5 ПКС; зелен: 4 ПКС; жълт: 3 ПКС; оранжев: 2 ПКС; червен: 1 ПКС

Въз основа на изброените по-горе основни тенденции в преките резултати от политиките за работната сила, в следващите раздели се прави преглед на структурата на работната сила в учителската професия, както и процесите и основните инициативи за политики, насочени към професионалистите в образованието.

Структура и дизайн на учителската професия

По какъв начин се определят, организират и интегрират стандартите, квалификациите, ролите и отговорностите във всички училища и ръководни звена

България все още е изправена пред серия предизвикателства, свързани с учителската работна сила, в това число: (а) затруднения в привличането и задържането на добри професионалисти - преподаватели; (б) нарастващ дял на застаряващите учители; (в) увеличаване на несъответствието между търсенето и предлагането на учителски умения. Всички тези фактори са пряко или непряко свързани с факта, че българската образователна система значително изостава от повечето европейски държави по отношение на резултатите на учениците в големи международни оценки, с ясни индикации за систематични сериозни пропуски в ученето. Все още липсва систематична и регулярна оценка на мащаба на това несъответствие чрез събиране на подходящите данни, оценка на потребностите или анализ на търсенето и предлагането на умения, притежавани от учителите и останалите педагогически специалисти. Освен това България не участва в Програмата за международно оценяване на компетентностите на възрастните (PIAAC), която позволява оценка на придобитите от учителите ключови умения.

Политики и стандарти, осигуряващи подходяща квалификация на учителите

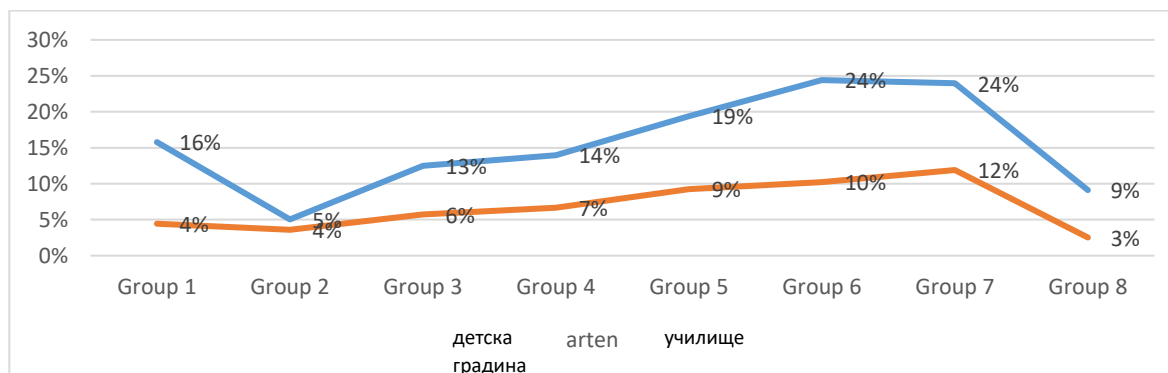
През последното десетилетие България приема прогресивни политики с цел укрепване на рамката на квалификациите и надграждане на профила на работната сила в образованието. Макар тези политики да спомагат за подобряване на квалификацията, много училища все още нямат подходящите квалификации. Необходими са конкретни компетентности като например знания, умения и нагласи за: (а) преподавателска работа и извършване на ръководни функции в системата; (б) насочване на професионалното развитие; (в)

Скандинавския съвет на министрите "Северна светлина върху TIMSS и PISA 2018" с акцент върху въпроса с учителите. <https://www.norden.org/en/publication/northern-lights-timss-and-pisa-2018>".

⁷⁵ Групиране на общините съгласно Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищно образование от 2018 г.

упражняване на кариерно развитие; (г) извършване на самооценка; (д) участие в процеса на атестация на педагогическите специалисти (Наредба № 15 от 2019 г.).⁷⁶ Българската система изисква и осигурява по-висока образователна степен в определена професионална област за училищните и предучилищните длъжности за учители. Има два начина за придобиване на необходимата минимална квалификация от учителите: завършване на степен „бакалавър“ в областта на: (а) професионално педагогическо направление, което издава диплома за завършено висше образование и образователно-квалификационна степен „учител“, или (б) специалност в друго професионално направление, предварително посочена за допустима за заемане на длъжността „учител“, последвана от обучение за придобиване на квалификационна степен „учител“, което изисква полагане на държавен изпит и връчване на диплома за професионална квалификация от висше учебно заведение. Законодателството позволява заемането на учителска длъжност от лице, което не притежава степен за висше образование или образователно-квалификационна степен „учител“ — в този случай училището съставя и изпълнява план за придобиване на педагогически компетентности от въпросното лице (чл. 213 ЗПУО). Изискването за длъжността директор е притежаване на магистърска степен и минимум пет години преподавателски опит. Директорите в България са задължени да преподават и да изпълняват учителската квота в съответствие с образователно-квалификационната степен, която са придобили.

Фигура 3. 9. Учители без квалификация в училища и детски градини по вид общинско финансиране (2018 г.)



Изискванията за професионалния профил на учителите и директорите обхващат педагогически, управленски, социални и граждански компетентности. От учителите се очаква да притежават: (а) съответстваща на възрастта *педагогически компетентности*, умения за управление на различни култури и на многообразието, и знания за ключовите цели на новото законодателство като например иновации, фокусирани върху учениците подходи и др.; (б) *социални и граждански компетентности*, фокусирани върху работата в екип, взаимовръзките в общността и професионалното развитие. Компетентностите на директорите са съсредоточени върху: (а) процеса на качествено образование и стратегическо управление на ниво учебно заведение; (б) социални и граждански компетентности.

За да се гарантира качеството, в рамките на автономната система на българските висши училища съществува система за акредитация, която оценява всички бакалавърски, магистърски и докторски програми във всички професионални направления – включително педагогиката. Въвеждането на основаното на компетентности учене и на иновации в преподаването налага ППР да разгледа професионалните стандарти в три посоки: (а) да затвърждава компетентности, които са предмет на редовна актуализация и учене през целия живот, и непрекъснато да развива необходимите компетентности за съществуващите длъжности в работната сила; (б)

⁷⁶ Наредба № 15 от 22. 07. 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти.



да гарантира наличието на един гъвкав подход, който да позволи на различни групи от работната сила, обучавани в условията на различен преподавателски хоризонт и свързан с компетентности фокус, да бъдат бързо включени в система за осъвременяване и наваксване с компетентностите; (в) въз основа на изискванията за профила и *постигнатите резултати при обучението на учениците* (чл. 212 ЗПУО), да отговори на формулираните конкретни приоритети за професионално развитие за всеки учител и директор.

С постановление от 1 февруари 2021 г. се въвеждат изисквания към висшите учебни заведения програмите за ПОУ да осигуряват придобиване на компетентностите за упражняване на учителската професия, дадени като приложения в Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация учител.⁷⁷ С тази промяна в нормативната рамка МОН въвежда изискване за връзка между учебните програми на висшите учебни заведения за ПОУ и развиване на конкретни компетентности у учителите. Предстои да наблюдаваме какви ще са резултатите, които тази политика ще постигне по отношение на методическата и практическата подготовка на учителите, получена в рамките на първоначалното обучение⁷⁸.

Практики за подготовка на работната сила

Налице са някои решения за политиките от съществено значение, свързани с програмите за които трябва да се разгледат:

- Необходимо е значително да се увеличи определеното време за практика в училищата;
- Би могло да се намали отделеното време за теми, които не са свързани с учителската работа;
- Необходимо е да се посвети повече време на педагогиката;
- Повече възможности за самостоятелно учене на студентите в рамките на програмите за ПОУ;
- Да се въведат иновативни преподавателски методи в програмите за ПОУ (например подхода „преподавай така, както съветваш другите да го правят“⁷⁹);
- Разширяване на използването на нови учебни среди в процеса на преподаване и учене във висшите училища.

⁷⁷ Приета с ПМС № 289 от 7.11.2016 г, обн., ДВ, бр. 89 от 11.11.2016 г., в сила от учебната 2017/2018 г., доп., бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 18.12.2018 г., изм. и доп., бр. 10 от 5.02.2021 г.

С въвеждане на конкретни групи от компетентности за учителите в предучилищното образование, началните учители, учителите по предмет и ресурсните учители се задава нормативна рамка за усвояване на минимум от знания, умения и отношения в следните области: 1. Преподаване; 2. Взаимоотношения с учениците; 3. Взаимоотношения с другите педагогически специалисти; 4. Лидерство; 5. Работа с родителите и семейната общност; 6. Възпитателна работа; 7. Работа в мултикултурна и приобщаваща училищна среда

⁷⁸ Допълнението е направено във връзка с коментар от МОН през м. април 2021 г.

⁷⁹ “Teach as you preach” – игра на думи с “practice what you preach” („прави това, което съветваш другите да правят“) – бел. прев.

Висшите училища са основният доставчик на работна сила за предучилищното и училищното образование в страната⁸⁰. От общо 54 висши училища в страната, 13 (12 държавни и едно частно) предлагат бакалавърски и магистърски програми по „педагогика“ и „педагогика на обучението по ...“ [конкретен предмет], за които се издава диплома.⁸¹ През 2019 г. държавните висши училища имат 5,616 бройки държавна поръчка за програми за ПОУ, които се финансират от републиканския бюджет. Не всички планирани финансирани бройки от държавната поръчка са запълнени през 2019 г. (5,288 студенти равняващи се на 94% от планираните бройки бяха приети и започнаха образованието си). На базата на информация, предоставена от МОН⁸², по време на кандидат-студентската кампания за академичната 2020/2021 година интересът към програми за придобиване на професионална квалификация „учител“ е много висок“. През 2020 г. бяха въведени⁸³ финансови облекчения за студенти в тези специалности чрез освобождаване от такси. Предстои да наблюдаваме какви ще са резултатите, които тази политика ще постигне по отношение не само на популярността на програмите за ПОУ, но и на броя студенти завършили педагогически специалности и влезли в учителската професия.

Остава въпросът с броя на завършилите студенти, който не се е променил значително през последните няколко години (вж. табл. 3.2). По данни на Обзора за образованието и обучението за 2019 г., „България ще трябва да поднови около половината от учителите в началното и средното образование през следващите десет години“, което означава около 36,575 души. Приемът на студенти през 2019 г. също показва бъдещ спад в броя на завършилите. МОН финансира всички видове педагогически програми чрез предоставяне на субсидии на висшите училища, които се отпускат на един студент. Държавното финансиране обхваща държавната поръчка за бакалавърски програми и малка част от магистърските програми. Тъй като финансирането се определя на базата на приет студент⁸⁴, висшите училища имат стимули да създават големи квалификационни програми и да разпределят капацитет за обучение на учители (вж. табл. 3.2).

Таблица 3.2. Брой завършили „педагогика“ и „педагогика на обучението по ...“ по бакалавърски и магистърски програми (държавни висши училища)

	2016	2017	2018	2019
Бакалавър	2,708	2,564	2,671	2,574
Магистър	2,876	2,742	2,796	3,057
Общо	5,584	5,306	5,467	5,631

В страната има множество официални пътеки за придобиване на учителска квалификация. Стимулите за политики и наличните данни са официално обвързани с тези лица, които следват за получаване на степен в

⁸⁰ Минималното изискване, за да станеш учител в България, е наличието на бакалавърска степен по педагогика или предметна област на специализация (например математика, филология, биология), която предоставя диплома за преподавателска работа. Бакалаврите могат да получат дипломи и чрез програми за преквалификация (допълнителна педагогическа квалификация) или чрез магистърски програми, а те се предлагат само от висши училища.

⁸¹ Данни за общия брой на висшите училища от НСИ, последно актуални за учебна 2019-2020 г. Данни за висшите училища, които предлагат бакалавърски и магистърски програми по „педагогика“ (10 от 13 висши училища) и „педагогика на обучението по ...“ (11 от 13 висши училища) от Рейтингова система на висшите училища в България.

⁸² Коментар от м. април 2021, предоставен от МОН.

⁸³ Постановление на МС № 137 от 25 юни 2020 за приемане на Списък на професионални направления и защитени специалности, Обн. ДВ. бр.58 от 30 Юни 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.96 от 10 Ноември 2020.

⁸⁴ Освен това на национално ниво се въведоха специални програми, които предоставят стимули на кандидатите да навлязат в учителската професия.

професионалното направление на педагогическите науки, но има и пътеки за официална квалификация извън това професионално направление. Подходът на политиките за ПОУ не разграничава учителите в предучилищното образование от тези в началното училищно образование – всички те са обединени в една и съща обща категория от гледна точка на данните и стимулите.

Таблица 3.3. Официални пътеки по видове учители

Вид учител	Позволени пътеки, които официално се наблюдават от МОН ^а	Позволени пътеки, които не се наблюдават официално от МОН ^б
Предучилищно образование	<ul style="list-style-type: none"> Бакалавър по педагогика + ПК по педагогика 	<ul style="list-style-type: none"> Бакалавър по свързани предмети, ПК по педагогика
Начално образование	<ul style="list-style-type: none"> Бакалавър по свързани или общи предмети, магистър + ПК по педагогика Бакалавър по всеки предмет, магистър + ПК по педагогика 	<ul style="list-style-type: none"> Бакалавър или магистър по свързани или общи предмети, придобита ПК по педагогика
По предмет	<ul style="list-style-type: none"> Бакалавър + ПК по педагогика на обучението по ... Бакалавър по общ или свързан предмет, магистър + ПК по педагогика на обучението по ... Бакалавър по всеки предмет, магистър + ПК по педагогика на обучението по ... 	<ul style="list-style-type: none"> Бакалавър по общ предмет, ПК по педагогика на обучението по ... Бакалавър или магистър по общ или свързан предмет, придобита ПК по педагогика на обучението по ...

Бел: а. Студентите и завършилите висше образование в тази категория се проследяват от РСВУБ чрез AdminUni. Официалните стимули са обвързани с данни от РСВУБ.

б. Студентите и завършилите висше образование в тази категория не се проследяват от РСВУБ, само от висшите училища. Възможно е тези данни да съществуват в базата данни AdminUni.

Педагогическите програми не могат да си позволят да подбират кандидатите поради високия брой налични свободни места и стимулите, с които разполагат висшите училища, за да попълнят бройките и да получат субсидията на един студент. Приемът във висшите училища е базиран на средния успех от дипломата за средно образование. В табл. 3.4 е посочен средният успех за студентите по педагогика в сравнение с общия успех за всички направления по години в периода 2013–2019 г. Въпреки лекото увеличение през годините, средният успех на бъдещите учители остава под общия среден успех—студентите с най-високи резултати обикновено не са привлечени от учителската професия. В резултат на това се харчат големи публични средства без да се постигне желания ефект—по-добре подготвени учители в системата. Около 40% от завършилите „педагогика“ и 65% от завършилите „педагогика на обучението по ...“ не стават учители (вж. табл. 3.2).

Таблица 3.4. Граници на средния успех за прием по професионални програми

Професионално направление	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Педагогика	4.88	4.9	4.91	4.88	4.83	4.84	4.89
Педагогика на обучението по ...	4.57	4.66	4.71	4.69	4.68	4.71	4.78
Среден успех (всички направления)	5.02	4.98	4.97	4.96	4.95	4.97	5.00
Най-висок среден успех (медицина)	5.55	5.55	5.55	5.55	5.57	5.63	5.63
Най-нисък среден успех всяка година	н/п	4.20	4.23	4.16	4.29	4.27	4.38

На кандидатите по програми за първоначално обучение на учители не се прави преглед по отношение на нагласите, мотивацията, силните и слабите страни, който би показал дали те ще се посветят на следването



и/или ще продължат като учители. Многобройните програми за педагогическа квалификация дават възможност на кандидатите да влязат лесно във висше училище и да получат диплома без непременно да се интересуват от учителската работа; по-скоро се стремят към бакалавърска степен без да имат планове да си търсят работа в областта на образованието. Това е удар за престижа на тези програми и действа като допълнителен възпиращ фактор—гимназистите с отличен успех са склонни да определят селективните програми (медицина, публични политики, икономика и т.н.) като по-привлекателни. Международните доказателства сочат, че по-селективните програми за ПОУ в процеса на прием повишават статута и качеството на педагогическото образование в страната—налице са примери от Австралия, някои американски щати и Чехия (вж. карето по-долу). Освен това съществува опасението, че използването само на успеха от дипломата за средно образование като изискване за прием не дава достатъчно гъвкавост за определяне на най-подходящите кандидати. Дори това може да е предизвикателство—налице е ясна необходимост поне да се експериментира с приема по програми за ПОУ в посока по-голяма избиращелност, за да може да се идентифицират по-добре подготвените студенти и такива, които се интересуват от учителската професия.

В Закона за висшето образование, Наредбата за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“ и Наредба № 15 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти фигурират известни насоки за необходимите предпоставки за университетските програми за ПОУ. Но образователните програми на висшите училища не посочват ясни стандарти, нито приетите на национално ниво дескриптори от Дъблин, които да гарантират постигането на резултатите от обучението.

Практиката в Чехия

Страната подобри качеството на ПОУ и подготовката на новите учители чрез комбинация от три мерки за политики:

- Входящи изпити за студенти по програми за ПОУ: включват общ тест, изпит по предмет (писмен и устен) и интервю за установяване на мотивацията и пригодността на кандидата.
- Държавен изпит за студентите, които завършват програми за ПОУ, който да гарантира постигане на стандартите.
- Акредитация на програмите за педагогическо образование: допустими са само акредитирани курсове, а не всички програми получават акредитация.

Практиката в училищата не е във фокуса на университетските програми, а от друга страна в ПОУ често се срещат неприсъщи курсове. При сравняване на структурата на програмите за ПОУ в три български висши училища с референтните показатели в Обединеното кралство и Ирландия (вж. табл. 3.5.) се вижда, че българските висши училища не обръщат достатъчно внимание на практиката в училищата и залагат твърде много допълнителни курсове, които не са свързани с бъдещата учителска работа. Освен това се наблюдава известен дисбаланс при курсовете, свързани с предмета, които доминират тези, свързани с педагогиката. Най-предизвикателната ситуация със съдържанието на ПОУ е при практиката в класната стая. Дори във Великотърновския университет, където отделеното на практиката време е сравнимо с референтните показатели (34 ECTS⁸⁵), откриваме, че реалната преподавателска практика в класната стая се равнява на 15-20 часа - което е под 1 ECTS. Съществуват пилотни инициативи за промяна на съдържанието на педагогическите програми чрез съкращаване на времето на обучение и комбиниране на теоретичното преподаване с придобиване на практически опит, което позволява на обучаваните лица да преподават в час с подкрепата на опитен ментор. Експериментът се проведе от МОН в периода 2016 – 2019 г. с европейско

⁸⁵ ECTS = Европейска система за трансфер и натрупване на кредит

финансиране. Външната оценка на програмата, извършена от екип на Университета Дуйсбург-Есен показва, че качеството на работата на тези учители е същото като това на завършилите бакалавърска програма.

Таблица 3.5. Сравнение между избрани български програми и програми в Европа

България: 4-годишна бакалавърска програма в Софийския университет, учител по математика и информатика		България: 4-годишна бакалавърска програма във Великотърновския университет, учител по математика и информатика		Ирландия: 4-годишна бакалавърска програма, Национален университет на Ирландия „Голуей“, математика и педагогика		Обединеното кралство: 3-годишна бакалавърска програма, университет „Едж Хил“, втора специалност математика със статут на квалифициран учител	
Общо	240	Общо	240	Общо	240	Общо	220
Педагогика	75	Педагогика	60	Педагогика	70	Педагогика	80
Академичен предмет	123	Академичен предмет	130	Академичен предмет	115	Академичен предмет	100
Практика	17	Практика	34	Практика	55	Практика	40
Друго	25	Друго	16	Друго	0	Друго	0

В допълнение към свързаните със съдържанието предизвикателства на програмите за ПОУ, значение имат и аспектите на преподаването, защото станат ли учители, студентите обикновено възпроизвеждат преподавателските практики на университетските си професори. Университетските програми за ПОУ използват традиционните лекции/упражнения, които не дават на студентите възможност да научат нови преподавателски методи, които да прилагат в училищата: работа по проекти, групова работа, дискусии и т.н. Средата на учене във висшите училища е също традиционна, а тя не подтиква бъдещите учители да изпробват иновации в средата на работните си места. По-голямата част от обучението във висшите училища се извършва в потоци, където възможностите за самостоятелно учене са малко, а това води младите учители към практиката на повторението и не им позволява да разработват и прилагат нови индивидуални начини на преподаване и взаимодействие. Добрите международни практики показват, че един съществен елемент на автентичните възможности за учене е „да преподаваш така, както съветваш другите да преподават“. С други думи, в образованието на учителите трябва да се отразят нови модели на преподаване и учене, както и непрекъснато появяващите се доказателства.

Наемане, трудово възнаграждение и определяне на условията на трудовата заетост

Процесът на наемане е все още традиционен и би могъл да се подобри със стратегическо планиране в полза на всички училища и детски градини и предоставяне на стимули на квалифицираните учители и директори да отидат в училищата, които имат най-голяма нужда от тях. Съществуват централизирани



станданти за минимално трудово възнаграждение в зависимост от постигнатото ниво в кариерната пътека на учителя. Общата рамка (Наредба № 4 от 20. 04. 2017 г. за нормиране и заплащане на труда) конкретизира базираното в училищата управление на човешките ресурси, централната администрация и учителските синдикати (чрез колективен трудов договор [КТД]). Тя включва държавния образователен стандарт за норма на преподавателска работа и трудовото възнаграждение на учителите, и определя: (а) минималните стандарти (часове) задължителна преподавателска работа; (б) елементите на трудовото възнаграждение; (в) минималните нива на учителските заплати за различните категории педагогически персонал; (г) показатели за оценка на резултатите от труда на учителите, използвани за изчисляване на плащанията, основани на тези резултати. Учителските заплати зависят от: (а) правилата за определяне на минималната (базовата) заплата, определена от правителството; (б) КТД и/или вътрешните правила относно заплатите; (в) годишните кредити, определени в одобрения бюджет на институцията. Базовото възнаграждение се изчислява в съответствие с: (а) броя часове преподавателска работа месечно; (б) централизирано определените минимални стандарти за задължителни учебни часове преподавателска работа (задължителна минимална норма преподавателска работа);⁸⁶ (в) минималния размер на трудовото възнаграждение на педагогическите специалисти. Окончателното решение за нивото на заплащане при назначаването на длъжност се взема от директора на училището, като се отчита и мнението на педагогическия специалист в училището. Участието на педагогическия специалист в договарянето на заплатата е положителна практика с оглед на фокуса върху способността на новоназначения учител да преподава и с оглед на стимулирането на учителите с добър педагогически потенциал. Има място за преговори в този процес, защото директорите могат да увеличат началната заплата въз основа на квалификации и заслуги; това обаче трябва да е в рамките на централизирано въведените стандарти.

Докато някои образователни системи оставят на доставчиците на квалификация, на работодателите и на местните органи по образованието да определят компетентностите, които се очакват от учителите, българската образователна система предоставя насоки в законодателството (Наредба № 15). Доставчиците на обучение на учителите (първоначално обучение и продължаващо професионално развитие, на обучение на работното място, както и работодателите) и отговорните институции за осигуряване на качеството в образователната система (конкретно регионалните управления на образованието и наскоро създаденият Национален инспекторат) функционират без ясно разписани и официални насоки за това какви трябва да са необходимите компетентности. Изброените в Наредба № 15 „компетентности“ (и разделени на „педагогически“ и „социални и граждански“) като че ли не произтичат от една експертно дефинирана, основана на изследвания рамка на компетентностите и оставят много място за субективно тълкуване. Изглежда, че задачата за определяне на правилните компетентности и подходящото ниво на усвоени знания се нуждае от дефиниране на ясни елементи, цели и специфика. Въпреки че сега работодателите могат да прибавят до официален контролен списък с компетентности, които учителите се очаква да владеят, и функции, които се очаква да извършват, никъде не се посочва конкретно степента на владение и изпълнение (например начинаещ/средно/напреднал или незадоволително/задоволително/изключително).

Въпреки че се опитва да издаде насоки за компетентностите централизирано, българската образователна система оставя изцяло в ръцете на доставчиците на базово обучение и училищата/детските градини оценката и атестацията на компетентностите на учителите. Директорите имат правомощия да наемат учители, стига подборът и процедурите по назначаване на длъжност да съответстват на Кодекса на труда. Един от начините образователните системи да гарантират, че учителите притежават необходимите

⁸⁶ Минималните часове преподавателска работа зависят от образователната степен (предучилищно, начално, средно образование) и от преподавания предмет.



компетентности, е оценка в момента на одобряване или назначаване. Така например, някои образователни системи пресяват кандидатите за учителски длъжности чрез създаване на служби за подбор на персонала на национално или регионално ниво, които имат задачата да разработват рамки на компетентностите, инструменти и протоколи за оценка. Изглежда, че в общия случай директорите подбират учители преди всичко въз основа на официалната им квалификация (което не гарантира компетентност) и чрез интервю (което в най-добрия случай позволява субективна преценка на мотивацията и компетентностите). Сред преобладаващите практики не фигурират инструменти за психометрична оценка или изискването учителят да проведе примерен час. В Наредба № 15 има изискване всички учители да поддържат професионално портфолио, но няма официално условие това портфолио да се взема под внимание или оценява при подбора на учителя. Освен това на директорите нито се предлага официално обучение за оценка и атестация на компетентностите на учителите, нито пък от тях се очаква официално да правят такава оценка – функциите на директорите включват задължения „да сключват трудови договори“, „да управляват ефективно персонала“ и „да прилагат иновативни практики на управление“, но не са кой знае колко по-конкретно разписани от това (вж. глава 4).

В същото време директорът на училището отговаря за въвеждането на стимули за педагогическия персонал, в това число допълнително трудово възнаграждение за постигането на резултати, но в рамките на праговете, посочени в КТД. Нивото на заплащането зависи от множество изисквания, въведени с Наредба № 4 за нормиране и заплащане на труда, приета през 2017 г., и от КТД от 2016 г. и 2018 г. (фактически и двете реинтегрират вече установения механизъм за трудови възнаграждения за учителите от периода преди 2017 г.). По-конкретно, специфични категории ресурси, свързани с учителите, имат пряко въздействие върху разходите на училището чрез определянето на трудовите възнаграждения⁸⁷, като най-важните сред тях са следните:

- Заплащане за изпълнение на учебни часове над минималната норма преподавателска работа, ако те не са отчетени при определяне на основната работна заплата. В момента изпълнението на учебни часове над минималната норма преподавателска работа се заплаща в границите на 6,30 – 8,50 лв. в зависимост от квалификацията на учителя;
- За допълнителни задачи, свързани с ролята на класен ръководител (минимално възнаграждение от 42 лв. месечно);
- За преподаване при целодневна организация на образователния процес (минимално възнаграждение от 22 лв. месечно);
- За преподаване на учебни предмети на чужд език с изключение на учебния предмет „чужд език“ (минимално възнаграждение от 30 лв. месечно);
- За наставничество - за подпомагане на новоназначен учител (минимално възнаграждение от 60 лв. месечно за срок до една година);
- За работа с ученици със специални образователни потребности (минимално възнаграждение от 30 лв. месечно);

⁸⁷ Изброени са само най-важните категории/фактори, определящи общите възнаграждения на учителите. В Наредба № 4 за нормиране и заплащане на труда е представен пълен списък.

- За професионално-квалификационна степен. В момента надбавките за професионално-квалификационна степен са в рамките на 30-90 лв. месечно (за степени V-I) и 130-160 лв. за докторска степен;
- За стаж;
- Допълнително заплащане за резултати от постижения (мин. 4% и макс. 4.5% от годишния размер на средствата за заплати към 2018 г.).

Изглежда, че политиките за учители се фокусират на регулираните форми на продължаващо професионално развитие, като ги превръща в официални надбавки към заплатата за насърчване и субсидиране на участието на учителите. За да управляват развитието на наетите от тях учители, директорите са задължени да заделят част – макар и малка – от училищния бюджет за формално обучение, предлагано от акредитирани доставчици, и да се погрижат новоназначените учители да получат наставник в лицето на по-опитен учител, за да придобият официална квалификация в съответния срок. От учителите на свой ред се очаква да посветят време⁸⁸, за което получават стимули, на продължаващото професионално развитие и подобряването на компетентностите и преподавателската си практика. Въпреки че българските учители разполагат с възможности както за формално (регулирано), така и неформално (нерегулирано) професионално развитие на работното място, както е обобщено в табл. 3.6, главното условие за кариерно развитие си остава формалното. Участието в други форми на професионално развитие на работното място не води до получаване на официални кредити. Политиката като че ли дава по-голям приоритет на квалификация и обучение за кредити извън училището. Този модел противоречи на логиката на наставничеството: учене на работното място, от опита на колеги и заедно с колеги.

Таблица 3.6. Възможности за продължаващо професионално развитие, с които разполагат българските учители

	В училището или детската градина	Извън училището или детската градина
Формално, регулирано	<ul style="list-style-type: none">• Наставничество за новоназначени учители• Участие в методически обединения, конкретно свързани със степента или предмета	<ul style="list-style-type: none">• Акредитирани обществени доставчици на курсове за професионално развитие, предоставящи кредити• Акредитирани частни доставчици на курсове за професионално развитие, предоставящи кредити• Доставчици на продължаващо професионално развитие
Неформално, нерегулирано	<ul style="list-style-type: none">• Неформално наставничество• Самонасочено учене	<ul style="list-style-type: none">• Обмен• Конференции• Неакредитирани курсове и програми за обучение• Междуучилищни мрежи и общности за професионално учене• Допълнително формално образование

Финансовите стимули за опитните учители, които да станат наставници на учители-стажанти или новоназначени учители са незначителни, а форматът, съдържанието и продължителността и проследяването на резултатите от наставническата подкрепа на новопостъпили учители не са ясно

⁸⁸ Често те инвестират собствени ресурси в това, особено що се отнася до първоначално обучение и продължаващо професионално развитие, макар че имат достъп до много „безплатни“ възможности, финансирани от националния бюджет или европейски/донорски програми.

регламентирани.⁸⁹ Наредба №15 от 2019 г. определя предоставянето на задължителна въвеждаща квалификация за всеки новоназначен учител от наставник, които е определен от директора да го подкрепя в процеса на адаптиране към учителската професия и го подпомага методически и административно при изпълнение на задълженията му. Въпреки че гарантира старта на наставническа подкрепа до два месеца от назначението, нормативната рамка не очертава задължителен минимум относно формата, съдържанието, продължителността и проследяването на резултатите от наставническата подкрепа, както и подкрепата за професионалното и кариерно развитие на учителите-наставници като оставя отговорността за определяне на тази рамка на институционално ниво.

Таблица 3.7. Различни обосновки за участие в професионално развитие на учителите

Кой насочва крайното решение	Стратегическа (ориентирана към резултати) обосновка	Нестратегическа (ориентирана към спазване на изискванията) обосновка
Учителят	<ul style="list-style-type: none">В отговор на конкретни потребности от професионално развитие, идентифицирани по време на официалното оценяване (на всеки четири години) или наставничеството (за новоназначени учители)	<ul style="list-style-type: none">Получаване на необходимите официални кредити за повишениеОфициално спазване на училищната политика
Директорът	<ul style="list-style-type: none">Прилага дългосрочната стратегия на училищетоВ отговор на потребностите от институционално развитие на училищата, посочени в официалната оценка (двугодишна) или в доклада от инспекцията (на четири години)	<ul style="list-style-type: none">Усвояване на бюджета за професионално развитиеОфициално спазване на местната или регионална образователна политика
РУО	<ul style="list-style-type: none">Въвеждане на нови стандарти в цялата система или внедряване на нови технологииПромени в националната учебна програмаИдентифицирани потребности в хода на оценки на ниво система	<ul style="list-style-type: none">Усвояване на европейски средстваОфициално спазване на националната политика

Необходимо е по-фокусирано планиране на политиките с цел да се гарантира, че учителите и директорите действат стратегически по отношение на приоритизирането на компетентностите, на които трябва да наблегнат и да развиват. Както показва табл. 3.15, учителите и директорите явно все още нямат достатъчно стимули да вземат стратегически решения относно участието в професионално развитие. След обявяването на официалните насоки за оценка на учителите през 2019 г. с идеята системата да започне да прилага атестация на учителите през учебната 2020/2021 година, процесът бе спрял заради кризата с COVID 19. НИО все още изпробва пилотно подхода и инструментариума си за оценка на училищата, а опитът на директорите в институционалните самооценки, които са им възложени по силата на законодателството, е все още ограничен.

От 2015 г. насам месечният размер на осигурителния доход на педагогическите специалисти се е повишил с по-бързо темпо от заплатите на други категории професионалисти и от средната заплата. Но към 2019 г. той остава под средния размер на осигурителния доход за страната (табл. 3.9). Постепенното увеличаване

⁸⁹Учителят-наставник получава допълнително възнаграждение, определено в индивидуален договор между висшето училище и съответната базова образователна институция (детска градина или училище), който се сключва не по-късно от 30 октомври на календарната година (Чл. 38 (2) от Наредба №15 от 2019 г.), но липсват данни дали размерът надвишава договорения минимум.



на учителските заплати, чиято цел е да се подобри атрактивността на учителската професия и възнагражденията на учителите да станат по-конкурентни в сравнение с професии със сходни умения, е един от ключовите компоненти на свързаните с учителите политики от 2017 г. досега. Правителствената програма „България 2017–2021“ предвижда удвояване на учителските заплати до 2021 г. в сравнение с нивото им от 2017 г.⁹⁰ В съответствие с целта на тази политика, скалата на заплащане на учителите се увеличи с минимум 20% през 2019 г. и със 17% през 2020 г. Средствата за заплати и допълнителни възнаграждения (стимули) на педагогическите специалисти са включени в единните стандарти за нормиране и заплащане на труда, и се планират в бюджета на училището. Според данни на Националния статистически институт (НСИ), средният размер на заплатите в образованието (които включват не само учителските заплати, но и възнагражденията на всички заети в сектора) показват силна възходяща тенденция от 2016 г. насам и са малко или повече съизмерими с нивата на други подобни сектори (държавни служители, здравни работници и специалисти в социалните грижи).

Таблица 3.8. Среден размер на месечните заплати в избрани сектори (2016–2019 г.) (в лв.)

	2016	2017	2018	2019 ^a
Професионални дейности и научни изследвания	1,359	1,464	1,656	1,797
Административни и помощни дейности	749	833	924	1017
Правителствен сектор	1,076	1,157	1,262	1,426
Образование	899	1,009	1,111	1,299
Здравеопазване и социални услуги	981	1,060	1,164	1,297

Източник: изчисления въз основа на данните на НСИ (в лв.)

Бел: а. предварителни.

⁹⁰ Това включва изменения на Наредба № 4 за актуализиране на минималните нива на заплати за различните категории персонал в детските градини и училищата—директор, заместник-директор, учител, старши учител и главен учител. Съгласно Постановление № 219, училищата имат задължения да възстановяват разходи за пътуване и наем в известни граници. Обаче общините са тези, които отговарят за възстановяването на тези разходи, а не МОН. Няма налични публични данни за учителите, които ползват средства за пътуване до работното място и/или наем.

Таблица 3.9. Професионални направления, класирани според ръста на месечния размер на осигурителния доход за периода от 2015 г. (в лв.)

	2015	2017	2019	Ръст след 2015 г. (%)
Среден размер на месечния осигурителен доход	925	1,075	1,297	40
Педагогика на обучението по ...	678	797	1 044	54
Фармация	1,025	1,287	1,573	53
Теория и управление на образованието	811	879	1,189	47
Педагогика	705	803	1,030	46
Здравеопазване	740	872	1,044	41
Администрация и управление	927	1,075	1,289	39
Право	916	1,020	1,214	33
Информатика и компютърни науки	1,393	1,613	1,838	32
Медицина	1,168	1,379	1,519	30
Военно дело	1,519	1,506	1,647	8

Източник: Рейтингова система на висшите училища в България.

Бел.: Среден размер на месечния осигурителен доход на българските висшисти по професионални направления за последните пет години, изчислен въз основа на данни на Националния осигурителен институт (НОИ) и AdminUni.

Структурата на заплатите и придобивките, изчислени въз основа на базата данни BOOST⁹¹, съответства на гореописаните характеристики на трудовата заетост (структура на заетост на не/пълно работно време) в предучилищното и училищното образование. Около 91.9% от разходите за възнаграждения в детските градини и училищата се състоят от заплати за служители на пълно работно време, а второто важно разходно перо представлява придобивките и компенсациите за служителите. Ограниченото използване на възможността за непълно работно време в образованието (вж. табл. 3.10.) е причината разходите за заетост на непълно работно време да са пренебрежимо малки.

Таблица 3.10. Структура на възнагражденията в детските градини и училищата (%)

Тип разходи за възнаграждения	2014	2015	2016	2017	2018
Разходи за заплати на служители, различни от държавните – пълно работно време	91.9	91.8	91.0	91.8	91.9
Разходи за заплати на служители на пълно работно време отделно от персонала	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Разходи за заплати на служители на непълно работно време отделно от персонала	1.2	0.9	0.7	0.6	0.7
Надбавки и битови разходи, изплащани на служителите като елемент от възнаграждението	4.0	4.1	3.6	3.3	3.2
Компенсации, изплащани на служителите като елемент от възнаграждението	2.0	2.3	3.9	3.4	3.2
Други разходи за възнаграждения	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8

Източник: изчисления въз основа на базата данни BOOST на Световната банка за компенсации на персонала в практиката.

Бел.: не са включени социалноосигурителните и здравните вноски.

Пропуснатата възможност: категориите в българската бюджетна класификация са твърде общи и недостатъчно подробни, за да дадат необходимото ниво на детайли с цел проследяване на

⁹¹ Базата данни BOOST на Световната банка съдържа информация за изпълнението на държавния бюджет на България.

специфичните категории разходи, свързани с възнагражденията на педагогическите специалисти и разходите за обучение за продължаващо професионално развитие. По-конкретно е невъзможно да се отделят общите разходи за заплати на учителите от тези за заплати на непедагогическия персонал, или да се изчисли точния размер на средствата за обучение на учителите за продължаващо професионално развитие.

Високият дял на разходите за компенсаци на учителите означава, че всяко следващо увеличение в нивото на учителските заплати ще изисква внимателна преценка на общите периодични разходи за предоставяне на услуги за базово образование. Училищата⁹² са тези, които отделят най-голям (и най-бързо нарастващ) дял от бюджетите си за компенсаци за персонала/учителите. През 2018 г. едва 17.9% от общия бюджет на общообразователните училища отива за периодични разходи, които не са свързани със заплатите, като: учебници⁹³ и учебни материали, комунални услуги, поддръжка, външни услуги, текущи ремонти и т.н. За разлика от тях, различните видове детски градини, както е посочено по-долу, заделят от бюджета си между 22.5% и 26.5% за периодични разходи извън тези за заплати, а средните разходи на професионалните училища извън заплатите представляват 23.6% от общите им периодични разходи. Макар да не съществуват конкретни проучвания за липсата на ефективност на разходите в българското предучилищно и училищно образование, относително високият дял на заплатите за персонала в общите периодични разходи най-вероятно се дължи на съществуващите бюджетни ограничения (заради все още ограничените публични инвестиции в образованието). Без допълнителни проучвания обаче това не може да се тълкува като пряк сигнал за липса на ефективност.

Таблица 3.11. Структура на периодичните разходи по видове образователни институции (%)

	2005	2008	2012	2015	2018
Целодневни детски градини и обединени детски заведения ⁹⁴					
Персонал	63.0	63.0	64.9	69.0	74.3
Периодични разходи извън тези за персонал	37.0	37.0	35.1	31.0	25.7
Специални детски градини					
Персонал	65.4	72.4	68.3	72.4	77.5
Периодични разходи извън тези за персонал	34.6	27.6	31.7	27.6	22.5
Полудневни предучилищни групи за 6-годишните деца					
Персонал	58.2	64.9	63.9	65.2	73.5
Периодични разходи извън тези за персонал	41.8	35.1	36.1	34.8	26.5
Специални училища					
Персонал	80.3	76.7	80.9	83.4	80.9
Периодични разходи извън тези за персонал	19.7	23.3	19.1	16.6	19.1

⁹² Общообразователните училища

⁹³ Официална политика за предоставяне на безплатни учебници на всички ученици от първи до седми клас (преки бюджетни разходи, управлявани на училищно ниво).

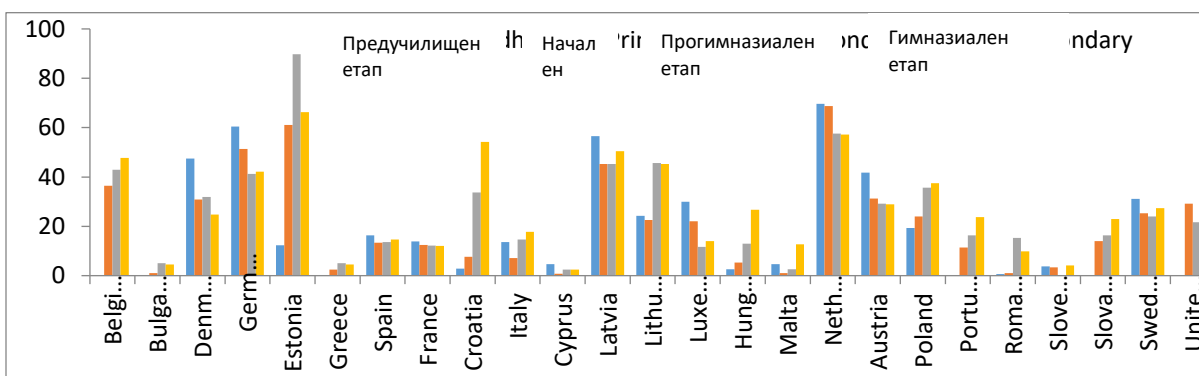
⁹⁴ Отнася се за доставчици, които предлагат услуги както в детски градини, така и в ясли (яслите за деца на възраст между 0–3 години не се смятат за образователна услуга и са предмет на контрол и финансови правила, приложими за предоставянето на здравни услуги и политики).

	2005	2008	2012	2015	2018
Общообразователни училища					
Персонал	72.7	71.5	76.4	80.2	82.1
Периодични разходи извън тези за персонал	27.3	28.5	23.6	19.8	17.9
Спортни училища					
Персонал	54.6	63.3	73.5	73.3	78.8
Периодични разходи извън тези за персонал	45.4	36.7	26.5	26.7	21.2
Професионални училища и професионални курсове в средни общообразователни училища					
Персонал	79.7	76.0	76.2	75.7	76.4
Периодични разходи извън тези за персонал	20.3	24.0	23.8	24.3	23.6

Източник: изчисления на автора въз основа на базата данни BOOST на Световната банка.

Делът на учителите на непълно работно време в България е сред най-ниските в Европа (фиг. 3.10.)—едва 1% от учителите в началното образование (I-IV кл.), 5.1% от учителите в прогимназиалната степен (V-VII кл.) и 4.5% от учителите в гимназиалния етап (VIII-XII кл.). Делът на учителите на пълно работно време в детските градини е 100%. С малки изключения, всички български учители в училищното образование са наети на пълно работно време на постоянни длъжности. Учителите на непълно работно време се наемат на трудов договор за предварително определен период.

Фигура 3.10. Учители на непълно работно време – като процент от всички учители, по нива на образование



Източник: Евростат, код данни [educ_uoe_perd05].

Разнообразието от предприети действия за политики, свързани с работната сила, поражда необходимостта от засилен системен подход в областта на ЧР, включително строг мониторинг на ефекта на политиките и програмите върху нетното търсене на учители. След приемането на ЗПУО, МОН актуализира правилата и въведе политики и програми, в които са заложили всички двигатели на търсенето на квалифицирани учители, както е описано в табл. 3.12, където са изброени инициативите за политики, изискващи отговор в областта на ЧР. Липсват доказателства и анализ на ефекта от политиките и на спецификата на увеличеното търсене. При планирането на потребностите от ЧР е критически необходимо да се направи оценка на нивата на въздействие на политиките и те да бъдат разгледани.



Таблица 3.12. Двигатели на търсенето на учители и съответните възможности на МОН

Фактори двигатели	Фактори, които са в контрола на МОН	Фактори, които са извън контрола на МОН
Записване на ученици	Програми за насърчаване на записването и предотвратяване на отпадането	Демографски промени, миграция
Ученици със специални потребности	Правила, засягащи прегледа на специалните потребности Стимули и ресурси за училищата да разглеждат специалните потребности	Решението на родителите дали да искат статут на специални потребности за ученика
Минимално и максимално допустим размер на паралелките	Правила за сформирание на паралелки	Правомощията за вземане на решения остават в общините
Минимален и максимален размер на училищата и детските градини	Правила, засягащи лицензирането и финансирането на училищата и детските градини	Правомощията за вземане на решение за отваряне или затваряне на училища/детски градини в отговор на нивата на записване или учебните постижения остават в общините
Промени в учебната програма	Общообразователна програма, избираеми предмети, профили, приобщаващи образователни стандарти	Избор на образователни профили от родителите/учениците
Норми за обема преподавателска работа	Общ брой учебни или астрономически часове преподавателска работа. Видове дейности, считани за преподавателска работа (консултиране, наставничество, родителски срещи, извънкласни дейности, избираеми предмети, преподаване по друг предмет и други дейности извън преподавателската работа, постановени от МОН)	—

В същото време не е ясно дали и по какъв начин се синхронизират централизираните изисквания в областта на УЧР с реалните обстоятелства на предлагане на образователни услуги на регионално, местно и училищно ниво—по отношение на конкретната среда и задачи на отделните училища, търсенето и предлагането на учители, съществуващия недостиг на умения, качество и ефективност на преподавателската работа, мотивационни потребности (и следователно специфичните потребности за използване на стимули като част от системата на трудови възнаграждения) и т.н. (вж. Глава 4, табл. 4.2). Всички взаимосвързани компоненти на УЧР, основани на политики, следва да се контролират от училищното ръководство: (а) назначаване и освобождаване от длъжност; (б) определяне на съдържанието и обхвата на учителската работа; (в) определяне на компенсацията на учителите; (г) оценка на учителската работа; (д) продължаващо професионално развитие (изграждане на капацитет). Това е предмет на интервенции и преговори с централното правителство, обусловени от силната роля на учителските синдикати (вж. глава 4, табл. 4.2.).

Подходи за политики в областта на развитието и управлението на работната сила с цел непрекъснато подобряване на качеството

Докато повишаването на привлекателността на ПОУ е основен фокус на усилията в политиките, липсва всеобхватен план за работната сила в учителската професия – вместо това налице е сбор от стимули и интервенции, стартирани по различно време, насочени към различни заинтересовани страни и наблюдавани от различни органи, вземащи решения. През последните няколко години българското правителство е водено от ясното намерение (а) да увеличи приема в ПОУ, като го направи по-достъпно чрез стимули за висшите училища да увеличат бройките и да разрешат дистанционното учене; (б) да го направи



по-атрактивно за кандидат-студентите с отличен успех (чрез стипендии); (в) да увеличи трудовата заетост на младите висшисти чрез улесняване на връзката между тях и работодателите в образователната система. Не съществуват изрично посочени национални целеви стойности за прием или за завършили студенти, или целеви стойности по демографски характеристики на студентите (пол и етнос), вид придобита степен (бакалавър или магистър), вид следване (редовно, задочно, дистанционно), придобити квалификации по професионални направления (предучилищно, начално, средно и др. образование) или предмети от програмата. Освен това решенията за стимули, насочени към повишаване на приема на студенти, като че ли не произтичат от някакъв анализ на потребностите, а по-скоро се вземат от година на година без да се прибегва до последващи (ex-post) оценки. Въпреки разнородната ефективност на програмите за ПОУ, стимулите за висшите училища и студентите са едни и същи, независимо дали подготвят или обучават учители за предучилищното или училищното образование.

Огромната част от целите, действията и показателите, заложи в политиките за работната сила, като цяло се отнасят до вече квалифицираните учители. По-долу са посочени въведените инструменти за насърчаване и увеличаване на приема в програми за ПОУ. Само една мярка за политика се забави значително във времето на фона на официално заявените намерения за политики — стартирането на онлайн платформа или регистър, улесняващ връзката между студенти, завършили програми за ПОУ, и други квалифицирани учители и работодатели в системата на образованието. Съществуват и мерки, насочени към насърчаване на заетостта и продължаващото професионално развитие на вече квалифицираните учители, свързани с подобряването на престижа на професията, които също могат да се разглеждат като непреки стимули за прием в програми за ПОУ. Следните мерки и показатели, изброени в стратегията, биха могли да се приемат за свързани с политиките, насочени към определянето на приема по програми за ПОУ:

- Стандартизиране и признаване на редовни дистанционни програми за ПОУ;
- Създаване на онлайн регистър на квалифицираните учители (който евентуално включва и студенти в хода на следването им за придобиване на квалификация) и на институциите за обучение и образование;
- Предоставяне на стимули на кандидат-студенти с отличен успех чрез стипендии и др. да изберат да следват в професионално направление педагогически науки;
- Относителен дял (%) на новоназначените учители;
- Относителен дял (%) на учителите под 35-годишна възраст за период от две години след приключване на висшето образование от общия брой завършили педагогика и други висшисти с официална квалификация на учител;
- Относителен дял (%) на незаетите лица под 35-годишна възраст с официална квалификация на учител в сравнение с всички висшисти от тази възрастова категория.

Таблица 3.13. Текущи лостове/инструменти за политики, насочени към приема по програмите за ПОУ и заетост на завършилите програми за ПОУ

Цел	Описание	Отговорна институция	Нормативна уредба	Период на прилагане на политиката
Стимули, насочени към висшите училища	Одобрява бройките в приоритетни професионални направления ⁹⁵ , вкл. програми за ПОУ и професионални направления по STEM. Приоритетните професионални направления получават по-голяма субсидия на един студент, както е посочено в Постановление № 162	МС	Постановление № 64 от 2016 г.	от 2016 г.
	Определя субсидията ⁹⁶ на един студент в приоритетни професионални направления	МС	Постановление № 162 от 2001 г.	от 2017 г.
Стимули, насочени към студентите	ПОУ да стане по-привлекателно чрез отпускане на стипендии за студенти, записани в приоритетни професионални направления	МС	Постановление № 90 от 2000 г.	от 2020 г.
	ПОУ да стане по-привлекателно чрез премахване на таксите за студенти, записани в приоритетни професионални направления	МС	Постановление № 352 от 2018 г.	планирана за есента на 2020 г.
	ПОУ да стане по-привлекателно чрез администриране на онлайн платформа (teachers.mon.bg), която да свързва наскоро квалифицирани учители с работодатели	МОН	Наредба № 15 от 2019 г.	планирана за януари 2021 г.
	ПОУ да стане достъпно чрез поддържане на множество алтернативни пътеки за квалифициране като учител	МОН		
	ПОУ да стане достъпно чрез поддържане на множество преподавателски състави, които да отговарят на местните потребности	МОН		
	ПОУ да стане по-достъпно чрез предлагане на програми за дистанционно учене и задочни програми	МОН		
	ПОУ да стане по-привлекателно чрез поддържане на програми, които водят до двойна професионална квалификация (предучилищна и начална училищна)	Висши училища		

⁹⁵ Постановление № 64 от 2016 г.: Министерският съвет (а) приема списък на приоритетните професионални направления и (б) определя броя на приеманите за обучение студенти във всяко професионално направление по висши училища. Списъкът на приоритетните професионални направления в Постановление № 64 се актуализира ежегодно до 30 юни. От януари 2020 г. има седем различни приоритетни направления, като педагогическите науки и трите им специалности са включени в тях.

⁹⁶ Постановление № 162 от 2001 г.: определя субсидията на един студент, която се отпуска на определено приоритетно професионално направление като функция на базовия норматив за издръжка на обучението за един студент (определен в друго постановление, свързано с националния бюджет), умножен по определен коефициент. Коефициентите са изменени през 2014 г., 2017 г. и 2020 г., както е посочено в табл. 3.12.



Аспекти на изпълнението по отношение на ПОУ обвързват целите на политиката с финансовите стимули както за доставчиците, така и за студентите.

- коефициентът⁹⁷ за педагогическите науки беше увеличен, но все още е сред най-ниските в сравнение с други приоритетни професионални направления.
- има и допълнителни извънредни плащания за капиталови разходи, обвързани с броя студенти в професионални направления – например еднократна субсидия за капиталови разходи в размер на 2,000 лв. на един студент по математика, ИТ и компютърни науки, включени в Постановление № 64 от 2016 г.;
- Постановление № 90 от 2000 г.: всички студенти в професионалните направления на STEM науките и педагогическите науки получават месечна стипендия в размер на 100 лв. (или 500 лв. на семестър), ако изпълнят следните критерии: (а) записани са във висше училище в учебната година на придобиване на средно образование; (б) индивидуалният им резултат от държавния зрелостен изпит по учебния предмет „български език и литература“ е в 10 на сто от най-високите резултати за страната за учебната година на придобиване на средно образование; или индивидуалният резултат от държавния зрелостен изпит по учебния предмет български език и литература е в 50 на сто от най-високите резултати за страната за учебната година на придобиване на средно образование и индивидуалният резултат от втория задължителен държавен зрелостен изпит по учебния предмет математика, физика и астрономия или химия е в 30 на сто от най-високите резултати за страната от съответния държавен зрелостен изпит за учебната година на придобиване на средно образование. Няма налични данни, които да покажат колко студенти се възползват от тази разпоредба, а не откриваме и никакви официални прогнози или цели. През 2013 г., когато бе публикувано проучването SABER за политиките по отношение на учителите, правителството посочи единствено дефицит на учители по чужди езици. Оттогава насам правителството добави и дефицита на учители по STEM науките и предприе мерки да увеличи коефициента на финансирането на един студент по приоритетни направления за студентите, които завършват обучение за учители по чужди езици и STEM;
- в Постановление № 352 от декември 2018 г. е включен списък на специалности от професии, за които е налице очакван недостиг от специалисти през учебната 2019/2020 година. Това постановление може да се използва като нормативна база за предоставяне на извънредни трансфери на дадени висши училища – например с цел субсидиране или пълно премахване на таксите за обучение на студентите. Обаче учителите не са включени в този списък. Според новините от май 2020 г. МОН е предложило на МС да разгледа възможността да включи учителите в списъка на професиите, за които е налице недостиг през учебната 2020/2021 година. Не откриваме никакви официални прогнози колко ще струва това или как се очаква то да се отрази на записването за обучение.

⁹⁷ пак там

Таблица 3.14. Промяна в коефициента на финансиране на един студент

	Преди 2014 г.	Към януари 2014 г.	Към януари 2017 г.	Към януари 2020 г.
Педагогически науки	1.15	1.05	1.25	1.60
Хуманитарни науки, езици и право	1.60	1.60	1.85	2.00
STEM	2.30	2.40	2.80	3.00
Изкуства	5.00	5.00	5.30	5.30
Здравеопазване	5.00	5.00	5.00	5.00

Бел.: а. включва сестрински грижи, акушерство, физиотерапия и трудова терапия.

В допълнение към това, нарастващите усилия да се постигне съответствие между търсенето и предлагането на ресурси в ПОУ ще се подкрепят от стимулиране на пазара на труда. През 2021 г. завършващите обучението си студенти по педагогически науки (с или без квалификация) ще имат възможност да се регистрират на онлайн трудова борса, да си създадат профил с посочени квалификации и опит, и да посочат какви позиции търсят и в кои географски райони. Ще могат да търсят вакантни позиции, публикувани от директорите. Профилите им на свой ред ще са достъпни за директори, които търсят да назначат учители. Системата ще генерира автоматични съответствия. Друга информация, до която студентите по педагогически науки ще имат достъп на тази електронна платформа, включва очаквания брой свободни позиции по предмет и община (въз основа на броя учители по предмети и общини, които в посочения период ще придобият право на пенсия).

Очертаващите се резултати от изброените действия за политики не са подплатени с доказателства и основни данни, които да залегнат в основата на развитието. Липсват доказателства, че МОН използва данни за демографския състав на студентите в ПОУ, особено за новия приток вследствие на мерките за политики. МОН не събира и не използва данни за записването, завършването и трудовата заетост на студенти, избрали други пътеки да станат учители по предмети, за които няма обвързани стимули. Резултатите и поуките, произтичащи като цяло от текущото развитие на политиките, са следните:

- Записаните за ПОУ студенти се увеличават въпреки намаляващата популация на студентите като цяло, като в професионалното направление на педагогическите науки са записани по-голям брой студенти;
- При насърчаването на трудовата заетост се забелязват положителни тенденции;
- Системата не бележи успех в привличането на постигнали високи резултати кандидат-студенти.

Резултати по професионални направления: „педагогика“ в сравнение с „педагогика на обучението по ... [предмет]“

„Педагогика“

Броят на студентите, записани за обучение по програми „педагогика“ (бакалавър и магистър, учител в предучилищното или в началното образование) се е увеличил с една трета в периода от учебната 2013/2014 година до учебната 2019/2020 година.

Академичните резултати на студентите показват тенденция да са под средните според измерения среден успех от дипломата им за средно образование (вж. данните по-горе).



Налице е тенденция повече студенти да завършват обучението си, което показва по-голяма мотивация.

Налице е тенденция за увеличаване на ръста на студентите, намерили работа като педагогически професионалисти, в сравнение със средния ръст (макар това да не показва непременно какъв процент намират работа във формалното или неформалното предучилищно образование, в публични или частни институции), но:

Налице е и тенденция по-голям дял от тях да са безработни в сравнение със средния.

„Педагогика на обучението по ...“

Спад в броя на студентите, записани за обучение по програми „педагогика на обучението по ...“ (бакалавър и магистър) за учители по предмети с една трета в периода от учебната 2013/2014 година до учебната 2019/2020 година.

Налице е тенденция по-малко студенти да завършват обучението си, което показва спаднала мотивация.

При тях вероятността да работят като педагогически професионалисти е по-малка, отколкото при завършилите програми за ПОУ по педагогика, а само около половината от тях заемат длъжности, които изискват диплома за висше образование.

Академичните резултати на студентите показват тенденция да са под средните според измерения среден успех от дипломата им за средно образование.

Текущият подход на правителството не е фокусиран върху социоемоционалните умения на работната сила в два ключови процеса – планирането и управлението. Подборът на учителите е един от основните елементи на инструментите за планиране и мониторинг на работната сила, които дадено правителство или публична администрация може да използва, за да подобри учителската професия в системата на образованието. Все по-голямо внимание се обръща на значението на личността на учителя и поведенческите му умения. Доказателствата сочат, че нараства и значението на холистичния набор от мерки, които идентифицират едновременно когнитивните и некогнитивните умения на учителите да предвиждат процеса на учене сред учениците.

Швеция: доказателствата сочат, че значението на социалните умения на учителите и на уменията им за пригодност е голямо по отношение на учениците с липсващи умения, докато когнитивните умения на учителите са важни по-скоро по отношение на способните ученици.⁹⁸ Този подход вече се прилага в практиката от най-напредналите образователни системи.

Финландия: последните доказателства от Финландия сочат, че меките умения на учителите не са непременно свързани с академичните им умения и че подобни умения (които включват мотивация, ангажираност, междуличностни и комуникационни умения, както и интроспективни умения) обогатяват капацитета на образователните системи да подбират най-подходящите за тях кандидати.⁹⁹ Лицата, отговарящи за

⁹⁸ Grönqvist and Vlachos, 2008

⁹⁹ Izadi, 2019

формулирането на политиките, са изправени пред ключови решения, които понякога водят до компромиси с времето за подбор (преди първоначалното обучение, преди периода на въвеждане или след него), строгостта на подбора (дали да се идентифицират само кандидатите, необходими за задоволяване на търсенето, или повече от необходимите кандидати за целите на един изпитателен въвеждащ период), разходите за методология за процеса на подбор (компютърен процес или такъв, който отнема много човешки труд), както и валидността на подбора що се отнася до предвижданията за бъдещите резултати от професията.

Финландия, Естония, Нидерландия, Австрия или Корея: много напреднали системи разчитат на тестове за оценка на личността или такива за проверка на способностите и поведението¹⁰⁰ като част от процеса на подбор, за да следят поведенческите умения на учителите, но мнозинството използват интервюта пред комисия. Разработени са и други алтернативи с цел идентифициране на поведенческите умения на учителите: компютърните мащабни тестове правят процесите евтини и лесни за прилагане, стига да е налице подходящото оборудване за техния дизайн, както и технологично оборудване. В момента този подход се изследва за конкретни професии, а обещаващите резултати разкриват потенциал за мащабно внедряване на процеси на подбор на учители от публичните власти, които отговарят за образователните системи.

Що се отнася до критичните потребности на работната сила, опитът на България показва, че предоставянето на стимули (парични или други) на учителите за преподавателска работа в училища, които изпитват трудности в намирането на учители, е сложна задача, при която важно значение има дизайнът

¹⁰⁰ Тестовите за самооценка на личността са основани на класическите социално-емоционални тестове. Един от примерите е концептуалният модел на „голямата петорка“ (Голдбърг, 1990 г.), който измерва комбинацията от факторите отвореност към опита, добросъвестност, екстровеерсия, насоченост към другите и невротизъм. Подобни тестове са адаптирани за целите на подбора на учители и правят връзка между уменията или чертите и поведението в контекста на класната стая. Тестовите получават оценка веднага, а резултатът обикновено е придружен от набор от задълбочени констатации и евентуални въпроси след интервюто. Тези тестове обаче предполагат известни отклонения, обусловени от нежеланието на хората да разкриват лични детайли: този феномен е в полза на определени кандидати въз основа на пол, етнос или социалноикономически статут, и следователно изкривява гледната точка към справедливостта. Освен това е установено, че ефектът не е голям в сравнение с очакванията, заложили в теста (Kell, 2019 г.), но някои характеристики (тоест добросъвестността) биха могли да са добри показатели за бъдещето развитие на студента по отношение на тях (Cheng и Zamarró, 2018 г.). Такъв модел е изпробван в процесите на наемане на учители в определени щати и окръзи на САЩ. Други тестове имат за цел да измерят уменията за социално взаимодействие (Инструмент за оценка способностите на учителите [\[ИОСУ\]](#)) във връзка със стила на комуникация на кандидатите, способността им да действат по честен начин, културната им чувствителност и самоосъзнатост.

Тестовите за ситуационна преценка (ТСП) разглеждат ценностите на кандидатите, поведенческите им умения и процедурни знания. Един типичен ТСП се състои от кратък контекстуализиран сценарий, който представя предизвикателна и двусмислена ситуация, в която учителите е възможно да попаднат, като следи възможните им реакции и степента на адекватно поведение. Няма една-единствена правилна реакция в смисъл, че ТСП не се опитва да намери един конкретен вид учител, а по-скоро търси комбинация от поведенчески умения. В някои отношения ТСП наподобяват структурираните въпроси при интервю, използвано в много ситуации на подбор на учители (Klassen и колектив, 2020 г.). Не са необходими преподавателски знания или опит, а за подобни тестове не можеш да се подготвиш. Те станаха доста популярни заради достоверността си (по-предсказуеми относно представянето на интервюто, отколкото сегашните методи за скрининг, а дългосрочната достоверност е голяма), финансовата си ефективност и положителните реакции на кандидатите (Al Hasmi и Klassen, 2019 г.; Klassen и Rushby, 2019 г.), като всички тези ползи се вземат под внимание при адаптирането на тестовите за бъдещите учители. Изследванията показват, че при ТСП се наблюдава по-голямо вариране в окончателните резултати в сравнение с личностните тестове или тестовите за способностите (Whelpley, 2014 г.). Един голям проект с европейско финансиране - [“Проект за подбор на учители”](#) ръководи изследванията и практиката при такива инструменти с различни международни инициативи и НПО, в това число [“Заедно в час”](#), където тези модели вече са в пилотна фаза.



на програмите за стимули. Едва наскоро България предприе пилотни дейности в отговор на търсенето от страна на учебни заведения, за които трудно се намират учители, и общият извод е, че подобни програми не са просто функция на финансовите стимули. След стартиралата национална програма за привличане на учители в „неатрактивни“ локации или учебни заведения, която не успя да събере достатъчно кандидати, МОН ще трябва да преосмисли подхода си и да разработи много конкретен пакет, който да удовлетвори потребността от подпомагане на специфични направления и учебни заведения.

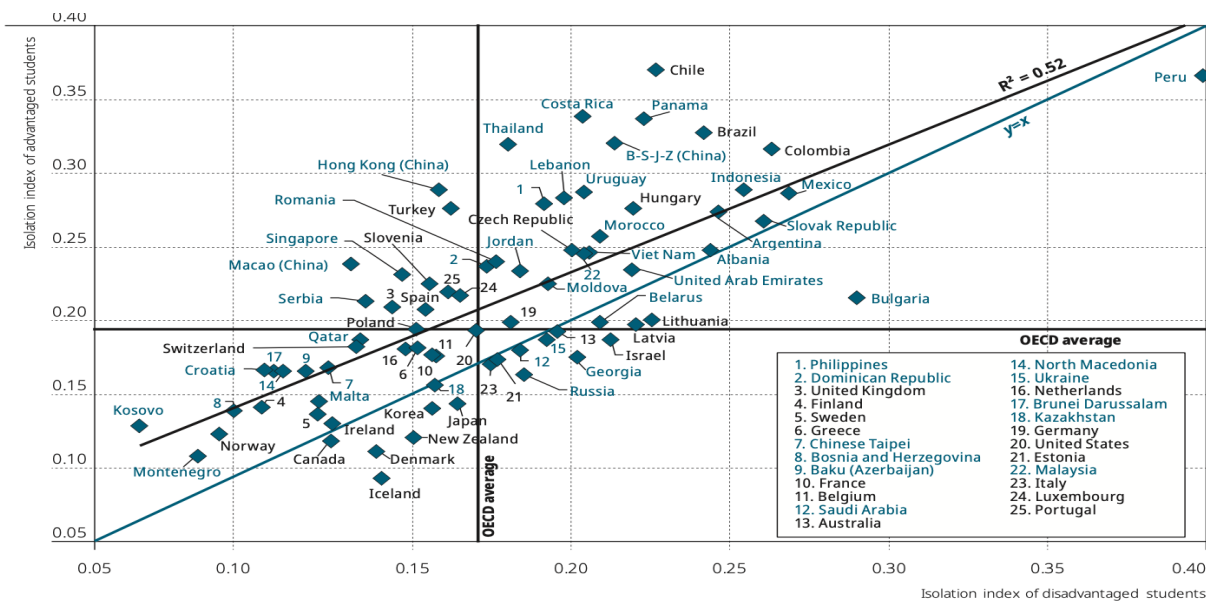
Международният опит: определянето на цена за учителите, наети в райони с недостиг, трябва да е предмет на задълбочен анализ. Стимулите за учителите да преподават в райони със силен недостиг позволява на „цената“ на учителите да варира—в този случай в зависимост от относителния им дефицит по определени предмети, за които често се наблюдава недостиг на учители. Като се има предвид, че лицата, които се обучават по търсени специалности (например математика и науки), имат достъп до други добре заплатени професионални възможности и следователно могат да ги пропуснат при евентуално решение да се заемат с учителската професия, е възможно предлагането на по-високи заплати на учители, специализирани по силно дефицитни предмети, да направи професията относително по-привлекателна за тези квалифицирани лица. Не е ясно как образователната система се справя с недостига с помощта на пълни доказателства и дали на учителите се предоставят подходящите стимули да преподават по тези предмети.

В Чешката република¹⁰¹ се наблюдава неравномерно разпределение на учителите, което се влоши от въведения модел за ранно профилиране, при който учениците са принудени да избират на ранен етап един от два възможни пътя, по този начин провокирайки социалноикономическо разделение сред гимназиите още на 14-годишна възраст. Точно както и в България, това е причина за наличието на голяма част училища с висока концентрация на облагодетелствани ученици, както и съответно сегрегация на ученици в неравностойно положение в голям брой училища. Преподаването в такива неравностойни училища далеч не е толкова атрактивно за учителите.¹⁰² Фиг. 3.5 се отнася до индекса на изолация за определена извадка от държави.

¹⁰¹ ОИСР, 2016 г.

¹⁰² ОИСР, 2019 г.

Фигура 3.11. Индекс на изолация на ученици в равностойно и неравностойно положение



През 80-те години на XX век във *Франция* стартира програмата за стимули за работната сила в учителската професия „Приоритетни образователни зони/мрежи“ (*Zones/Reseaux d'Education Prioritaire*, ZEP/REP), насочена към учителите от райони в неравностойно положение. В исторически план тази програма се характеризира с това, че се опитва да заведе най-добрите учители в териториите с най-остри образователни потребности. За тази цел се въвеждат политики за възнаграждения, стимулиращи процеса чрез бонуси или надбавки за определени дестинации. По тази мярка се направи прогресивно увеличение на добавките за учителите в периода 2018 – 2020 г.: създаде се нов многоизмерен индекс. Резултатите от програмата ZEP/REP във Франция са смесени по отношение на напредъка в ученето на учениците. Няколко изследвания се опитват да покажат в количествено изражение реалното въздействие на програмата върху учениците в приоритетните образователни зони/мрежи. Тези изследвания обаче (използвайки квази-експериментални методологии) установяват смесени резултати по отношение на въздействието – трудът на Piketty и колектив (2006 г.) намира въздействието за положително (макар и скромно), докато Vénabou и колектив (2009 г.) не установява никакво въздействие (положително или отрицателно) от програмата. Тези разнопосочни резултати пораждаат различни тълкувания. Piketty и колектив (2006 г.) твърдят, че причината резултатите да не се окажат съществени по отношение на размера на въздействието е липсата на ресурси.

Австралия използва модел с множество критерии, за да привлече учители в училищата в селски и отдалечени райони¹⁰³ чрез сътрудничество с висши училища извън отдалечените райони и възможност отдалечените училища да участват в пътуващи събития и други подобни дейности, предлагайки финансови и други стимули за преподавателска работа в отдалечени училища (например учебен отпуск, онлайн курсове за ППР и стипендии). Освен това в процеса на подготовка на учителите да преподават в училища в неравностойно положение¹⁰⁴ се адаптира един академичен модел на учене, при който се използва променена учебна програма, менторство и професионален опит в стратегическа среда, за да се подготвят бъдещи учители с добри постижения в последната година на следването им за работа и кариера в училища в неравностойно положение. Целта е „...да се подпомогнат най-добрите и умни завършващи обучението си

¹⁰³ ОИСР, 2019b.

¹⁰⁴ ОИСР, 2019c.



учители да преподават в училища, които имат най-голяма нужда от тях“ (Social Ventures Australia 2018 г., 10). Стратегическите партньорства с професията помагат на бъдещите учители да намерят път към трудовата си заетост. Подборът на участници в програмата е основан преди всичко на средния успех на студентите от първите две години на бакалавърската им програма.

Във фокуса на програмата „NYC Men Teach“¹⁰⁵ например е въпросът за многообразието на учителите в Съединените щати – тя се стреми да диверсифицира работната сила чрез наемане и подпомагане на цветнокожи учители. Програмата предлага множество пътеки към сертифицирането на учителите и допълнителна подкрепа чрез менторски групи, програми за професионално развитие и хъб на училищна мрежа. Налице е финансиране за проекти чрез Фонд за стимули за учителите (TIF), които разработват и прилагат основани на резултати системи за компенсации на учители и директори в училища с големи потребности. Основаните на резултати системи за компенсации трябва да отчитат ползите от академичните постижения на учениците, както и оценките в класната стая, наред с други фактори, и да предлагат на педагозите стимули да поемат допълнителни отговорности и роли на лидери. Целта на програмата TIF е да подобри достъпа на учениците от училищата с големи потребности до ефективни педагози и да разшири кръга от обещаващи подходи, които могат да помогнат на тези педагози и на останалия персонал да постигнат успех.

Контекстът на управлението на работната сила е ограничен от фокусирана на оценките от обучението, но произвеждаща ниски образователни резултати система и ръководители в образованието, които приоритизират съответствието с нормативните изисквания. Представеното в глава 2 предизвикателство на въвеждането на добре функциониращи механизми за отчетност на училищата, обвързана с резултатите от преподавателската работа и ученето, е свързано по същество с насоките за учителите, подкрепата и развитието на институциите и работната сила. Чрез ЗПУО (2016 г.) се въведе „обществени съвети към училищата“, които да допълнят съществуващите училищни настоятелства, но на практика и двете структури нямат официалните или неофициалните правомощия да изискват отчетност от директорите. По силата на ЗПУО се създаде и НИО към МС със задачата да осигури качеството на преподаването и ученето в училищата и детските градини. Към днешна дата механизмът на инспекция все още е в пилотната си фаза, а МОН отлага предлагането на пакет от политики за заведенията, които ще бъдат оценени като неефективни. МОН по инициативата, която след това спря, да започне работа по изграждането на база от знания, ориентирана към ученето и резултатите с добавена стойност, и въведе промени в националното външно оценяване. В глава 4 се разглеждат политиките, насочени към директорите, които се назначават въз основа на преподавателския им опит и знания за нормативните изисквания, но не получават въвеждащо или продължаващо обучение в областта на УЧР и инструктивното лидерство. Българските училища като цяло са доста автономни при управлението на персонала, което е възложено на директорите, а това се наблюдава само в няколко държави (например Полша, Финландия и Англия). Но децентрализацията в случая на България се материализира само по отношение на педагогическия и непедагогическия персонал, докато процесите на подбор и назначаване на училищните директори остават силно централизирани.

Таблица 3.15. Елементи, отговорности и мерки за политики в областта на човешките ресурси

Елемент от УЧР	Отговорност за нормативна уредба и изпълнение	Последни промени
Норми за преподавателска работа	Ролите и йерархията при училищата се регулират от МОН. Нормите за преподавателска работа се регулират от МОН и се залагат в КТД.	Наредба № 4 от 2017 г. определя нормите за преподавателска работа

¹⁰⁵ ОИСР, 2019d.



Елемент от УЧР	Отговорност за нормативна уредба и изпълнение	Последни промени
и разпределение на труда	Директорите могат да вземат решение относно съотношението учител-ученици в техните училища.	
Организационно лидерство и култура	Въпросите на културата и организационното лидерство са оставени изцяло на директорите.	Няма скорошни промени

Ефективността на управлението на учителите в българската образователна система зависи от действията на директорите. Те обаче нямат нито стимулите, нито подкрепата да са ефективни ръководители на човешките ресурси или инструктивни лидери. Не е правена оценка на тези умения в тази посока. Правителството би могло да подобри допълнително аспектите на човешките ресурси в системата като укрепи рамката на обучение и квалификация на училищните директори с фокус върху уменията за инструктивно лидерство, работа с родителите и управление на изпълнението, както и използване на оценките за целите на краткосрочните и дългосрочните планове за подобряване на училището (вж. глава 4). В това отношение България може да намери за полезно изследването на опита на Англия в акредитацията на директори, за да подобри програмите за училищно лидерство. Няколко проучвания сочат, че когато работи добре, БУУ води до намаляване на ръста на отпаднали ученици и неуспехи. Тези програми, които дават повече автономия и предполагат строга отчетност, с течение на времето оказват значително въздействие върху усвояването на знания от учениците, а слабата автономия/отчетност има малък ефект, но насърчава участието.

Осигуряване на качеството във връзка с планирането и управлението на работната сила

Прозрачност и отчетност, акредитация, вътрешно осигуряване на качеството

Програмите за първоначално обучение на учители във висшите училища са предмет на обща система за осигуряване на качеството¹⁰⁶, но тя не обръща специално внимание на образователните програми както в други страни. Тъй като в България учителската професия не е включена в списъка на регулираните професии, се прилагат процедурите за акредитация на програмите за професионалните направления и научните специалности, които са различни от включените в списъка на регулираните професии¹⁰⁷. Етапите на тази процедура включват самооценка и подаване на заявление за акредитация, молба за стартиране на

¹⁰⁶ Националната агенция за оценка и акредитация (НАОА)³⁰ е създадена през 1996 г. като специализиран държавен орган за оценка, акредитация и контрол на качеството в системата на висшето образование.³¹ НАОА функционира в съответствие с националната система за осигуряване на качеството със съответните европейски стандарти и насоки. Агенцията предоставя насоки на етапа на самооценка в процеса на акредитация на висшите училища.³² Също така разработва методически насоки за студентите и докторантите, за членовете на експертните групи по процедури за оценяване и акредитация, както и правила за участие на чуждестранни експерти³⁴ - членове на експертни групи по процедури за оценяване и акредитация. Програмната акредитация съгласно Закона за висшето образование се основава на „оценяване на качеството на предлаганото обучение в определено професионално направление в основно звено и/или филиал на висшето училище, на специалност от регулираните професии или докторска програма“ (чл 78). Обект на оценяване при програмната акредитация са: (а) структурата, организацията и съдържанието на учебните планове и програми; (б) профилът и квалификацията на преподавателския състав; (в) материално-техническата осигуреност на обучението; (г) методите на преподаване и оценяване постиженията на студентите; (д) управлението на качеството на образованието; (е) научноизследователската и художествено-творческата дейност на академичния състав и участието на студентите и докторантите в нея.³⁵

¹⁰⁷ Критериите за програмна акредитация на професионално направление се разработват в съответствие с ESG- част 1 (1–10) и чл. 78, ал. 3 от ЗВО.³⁸



процедурата, посещение на място в оценяваната институция, групов доклад и крайно решение. Всяко висше учебно заведение в България би трябвало да има своя вътрешна система за оценка на качеството на преподаването и резултатите на студентите. Съгласно Закона за висшето образование (чл. 6, ал. 4), „висшето училище осигурява качеството на образованието и научните изследвания чрез вътрешна система за оценяване и поддържане на качеството на обучението и на академичния състав, която включва и проучване на студентското мнение най-малко веднъж за учебна година“. След това вътрешната система на всяко висше училище се оценява от НАОА. През последните години се предприеха определени стъпки за подобряване на качеството на програмите за висше образование. Задължителната акредитация на университетските програми сега се провежда веднъж на четири години и включва компонент за мониторинг на изпълнението и доказателства за качество. Извършва се от вътрешни комисии за контрол на качеството на място във висшите училища, които правят оценка на студентите, събират показания от работодателите на завършилите обучението и организират мониторинг на оценяваните преподаватели от техни колеги и ръководители.

В допълнение към общите предизвикателства, отбелязани от НАОА, налице е ясна потребност да се въведат конкретни механизми за осигуряване на качеството на програми за ПОУ с цел подобряване на репутацията им, повишаване на качеството на обучението и успешна реализация за завършилите студенти в училищата. Според НАОА: (а) законодателната рамка все още не е съвършена и НАОА няма законодателна инициатива за промяна на външната нормативна организация; (б) липсват законодателни механизми за санкциониране в случай на ненавременен кандидатстване за акредитация от висшите учебни заведения; (в) обикновено е трудно да се привлекат експерти, защото финансирането на експертната работа по акредитационните процедури не е достатъчно, липсва интерес към професията сред младите специалисти, а персоналет застарява; (г) няма достатъчен интерес от заинтересованите страни, в това число работодателите, към работата на НАОА; (д) работодателите не участват активно в срещите на постоянната комисия на НАОА.⁴ Освен това има потребност от:

- специален входящ изпит/интервю за записване в програми за ПОУ
- специален изпит при завършване на програми за ПОУ
- специални акредитационни процедури за програмите за ПОУ.

Българските висши училища не отдават голям приоритет на практиките в училищата с цел усъвършенстване на ПОУ. Международната добра практика е организиране на тесни партньорства между университетските програми за ПОУ и т. нар. „базови“ училища. За да имат успех, тези партньорства трябва да работят в две посоки: училищата да дадат възможност на студентите да практикуват преподаване и евентуално да определят някои от най-опитните си учители за ментори, а висшите училища трябва да осигурят на училищата изследователска и методическа подкрепа, участие в проекти (включително международни), обучение за учители и директори, а също и да координират с училищата дизайна на учебните си програми. Студентите изискват значително време и инвестиране на капацитет от базовите учители. Висшите училища твърдят, че заделената правителствена субсидия на един учител не дава достатъчно стимули. Те разчитат повече на лични взаимоотношения, изградени с годините, за да убедят учителите в базовите училища да се съгласят да станат ментори на студенти. Предлагат допълнителни квалификационни кредити безплатно и дават възможност на базовите учители да използват студентите като лични асистенти и допълнителна помощ в работата с ученици, нуждаещи се от повече време и внимание. От друга страна липсата на интерес от училищата говори за:



- липса на подкрепа от висшите училища. Изглежда, че училищата изобщо не участват в работата на висшите училища. Не се търси мнението им по дизайн на програмите, а участието им в програмната акредитация е доста формално.
- висшите училища не включват училищата в никакви проекти и предоставят съвсем малко научноизследователска и методическа подкрепа.
- базовите училища обикновено са близо до висшите училища и в повечето случаи са градски училища с добри резултати. Социалноикономическият статут на учениците там ограничава възможностите на студентите да работят с деца в селски райони или други предизвикателни среди.
- базовите училища с добри резултати са силно конкурентни и обикновено най-опитните им учители работят с випуските, които се подготвят за стандартизираните изпити (IV, VII и XII клас). Може да не са склонни да позволят на учители стажанти да преподават на тези випуски от страх, че учениците ще бъдат „лишени от възможности“, ако обучаващ се учител ги подготвя за такива важни изпити.

Препоръка: предоставяне на стимули на повече потенциални базови училища и базови учители да поемат ролята на възможни инициатори за ключова промяна на политиката в посока подобряване на практическата подготовка на бъдещите учители. Това би позволило по-голям подбор, по-добри и по-разнородни примери, и повече възможности за бъдещите учители да практикуват, като едновременно получават подкрепа.

Работна сила: що се отнася до ППР и други форми на развитие на таланти/умения, МОН инвестира значителни публични финанси, но подходът все още е фрагментиран и не позволява наблюдения как тази инвестиция допринася за задоволяване на потребностите, идентифицирани в системата, за гарантиране на стандартите при работната сила. Освен публичните инвестиции, образователните професионалисти допринасят със собствени средства към ППР когато се стремят към кариерно развитие, но събирателният ефект от ППР не е ясен. Образователната система използва най-различни програми (с европейско финансиране, от националния бюджет чрез делегирани бюджети за образованието, НПРО), но както планирането, така и наблюдението не са систематични. Тематичният фокус и разпределението на програмите за ППР като цяло не са систематично анализирани. Не е ясно какви приоритетни компетентности/стандарты насърчава МОН чрез ППР и как е свързано това с потребностите и приоритетите на политиките. Рядко се прави оценка на въздействието на тези програми. Би могло да се оптимизира събирането на данните в подкрепа на решенията за политики.

Основната цел на критериите за атестация на учителите и директорите са професионалните стандарти, докато резултатите от учебния процес не се взимат пряко под внимание. Избраният в момента подход е оценка на изпълнението на процесите, свързани с ключовите изисквания (компетентности), и официалното участие в ППР (удостоверяване, че е покрито минималното необходимо ППР). Подходът на включва резултатите от изпълнението на училищата или доказателства за развитието на учениците. България ще въведе за пръв път процес на оценка на работната си сила в образованието през учебната 2020/2021 година (Наредба № 15 (2019 г.).¹⁰⁸ Последните инициативи за политики, които да насърчат основаното на компетентности учене с цел подобряване на резултатите, не са отразени в модела за оценка на ефективността на работната сила в образованието, където подходът на оценяване е регистриране на процеси, а не резултати. Въведените атестационни карти предлагат балансиран подход в прегледа на

¹⁰⁸ Наредба № 15 от 22. 07. 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти.

изпълнението, насочвано от въведения списък с компетентности за учители и директори, при който се приписва определена тежест (точки) на различните групи компетентности. Картите регистрират статута и развитието на ППР, но няма разпоредби за обвързване на резултатите от квалификационните усилия с атестацията.

Нормативната уредба на наблюдението на професионалната квалификация и продължаващото професионално развитие не е синхронизирана и не предоставя доказателства за постигнатите резултати.

При този сложен подход е трудно да се осигури пряк и измерим принос към целите на политиките. Предоставянето на обучение за учители с КПК е уредено в ЗПУО посредством четири категории обучителни организации: (а) специализирани обслужващи звена; (б) висши училища; (в) научни организации; (г) обучителни организации, чиито програми са регистрирани в Информационния регистър за одобрени програми за квалификация (ИРОПК), специално създаден и поддържан от МОН. Само обучаващите организации подлежат на процедура за регистрация и като част от нея са задължени да планират и представят за одобрение програмите си за обучение и профилите на учителите. За останалите три вида доставчици на обучение няма изисквания да представят за утвърждаване от МОН или външна организация профилите на учителите и програмите си, тъй като не са задължени да се регистрират в ИРОПК. По-конкретно няма изисквания за регистрация на обучителните програми за висшите училища, научните организации или специализираните обслужващи звена. Макар това да е логично за специализираните обслужващи звена (Националният център за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти функционира под прекия надзор на МОН), не е обяснимо за висшите училища, като се има предвид, че повечето от тях нямат акредитирани педагогически програми.

Таблица 3.16. Сравнение на изискванията за различните видове доставчици на ППР с предоставяне на КПК

Изисквания	Специализирани обслужващи звена	Висши училища	Научни организации	Обучителни организации, чиито програми са публикувани в ИРОПК на МОН
Вид организация и брой структури	Специализирано обслужващо звено в областта на образованието 1 звено Национален център за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти, който е структура на МОН	Висше училище и/или факултет дори без програмна акредитация в сферата на педагогиката 54 висши училища в България	Научна организация в областта на образованието До момента никоя от регистрираните научни организации не предлага обучение с КПК.	Дружества, които не са с идеална цел, или НПО, регистрирани в ИРОПК 216 организации
Регистрация в ИРОПК	Не се изисква регистрация в ИРОПК	Не се изисква регистрация в ИРОПК	Не се изисква регистрация в ИРОПК	Изисква се регистрация в ИРОПК
Прилагане на система за управление на качеството (СУК)	ISO 9001:2015	Някои висши училища прилагат ISO 9001:2015 Други прилагат своя собствена СУК	Не е от значение	ISO 9001:2015



Изисквания	Специализирани обслужващи звена	Висши училища	Научни организации	Обучителни организации, чиито програми са публикувани в ИРОПК на МОН
Прилагане на изисквания за профила на учителите	Да, без външна верификация	Да, без външна верификация	Да, без външна верификация	Да, верифицира се от МОН в хода на процедурата за регистрация в ИРОПК
Прилагане на изисквания за съдържанието на обученията	Да, без външна верификация	Да, без външна верификация	Да, без външна верификация	Да, верифицира се от МОН в хода на процедурата за регистрация в ИРОПК
Прилагане на изисквания за продължителността на обученията	Да, без външна верификация	Да, без външна верификация	Да, без външна верификация	Да, верифицира се от МОН в хода на процедурата за регистрация в ИРОПК

Продължаващо образование и професионално развитие, и въздействието му върху политиките за управление на работната сила

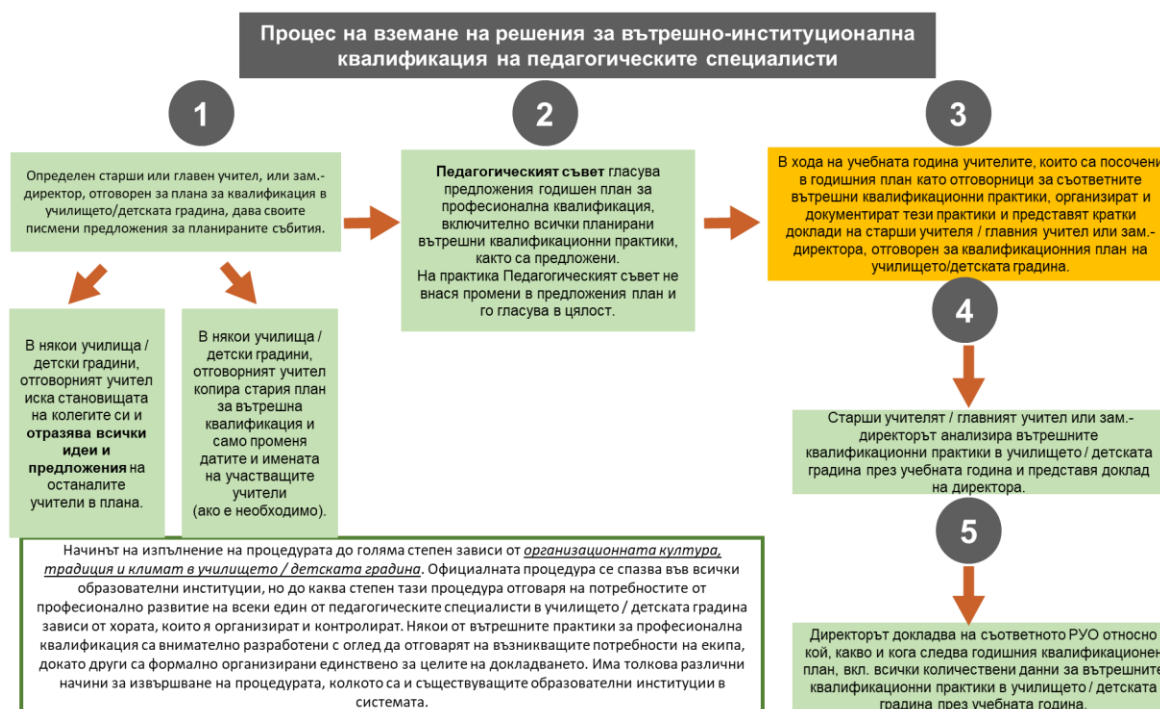
Необходимо е България да въведе подход на политики за ППР, фокусиран върху резултатите от учебния процес и разработен като последователна програма от взаимосвързани мерки, отговарящи на целите на ученето, която да послужи като алтернатива на сегашния доста фрагментиран и ограничен набор от действия.

Въпреки че България инвестира значителни усилия и ресурси в продължаващото професионално развитие (ППР) на учителите като един от основните фокуси на политиките за учителите, мерките и инструментите на политиките си остават фрагментирани, недостатъчно координирани, в това число с целите на политиките и учебните програми, недостатъчно ясно обвързани с измерима промяна на резултатите от преподавателската работа и ученето, и неспособни да отговорят ефективно на потребностите на ниво контекст и класна стая. В ЗПУО не се въвеждат промени на съществуващите три форми на ППР (повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти, обучение и вътрешно професионално развитие, вж. фиг. 9), но законодателните реформи позволиха по-структурирано и ясно проследяване на административните и управленски процеси, както и приноса към политиките. Основните постижения на мерките за политики за ППР са свързани предимно с (а) ясното регулиране на задължителните минимални изисквания за ППР, свързани с атестацията на учителите; (б) осигуряване на финансиране за дейностите по ППР; (в) регулиране на предоставянето на ППР чрез кредити и степени на професионална квалификация; (г) извеждането на преден план (с превес над трудовия стаж) на ролята и тежестта на продължаващото професионално развитие и квалификация за развитието на учителската кариера.

Повечето образователни институции не разработват вътрешни процедури и годишни планове за ППР въз основа на данни и оценка на потребностите на учителите, а по-скоро се придържат към минималните изисквания, посочени в нормативните документи, и към примерните отчетни формуляри, предоставени от РУО. Липсват подходящи стимули, които да накарат образователните институции да разработят свои индивидуални вътрешни стратегии и планове за ППР, отразяващи спецификата на контекста и потребностите. В хармония с подхода на децентрализация на оперативните и управленски процеси в образователната

система, въведена от ЗПУО, планирането и предлагането на ППР за учителите е ключова отговорност и инструмент за управление за училищното лидерство. Задължителните изисквания за ППР залагат праг, който да гарантира, че всички учители ще получат обучение за придобиване на минимално необходимите кредити¹⁰⁹ за професионална квалификация според изискванията на атестацията, но не са придружени от ясни изисквания за измерване на въздействието от годишното обучение за ППР и подкрепата за подобряване на компетентностите, заложен в професионалните стандарти за учителите. Освен това резултатите на учениците не са включени в професионалните стандарти, които са основната цел на критериите за атестация.

Фигура 3.12. Законодателна рамка и последователност на процесите



Липсата на ясна корелация между планирането на ППР и резултатите, между резултатите от учебния процес и атестацията на учителите се проявява в отсъствието на връзка между атестационния процес и разработването на годишни училищни планове за професионална квалификация. Атестацията е индивидуална, а годишните планове за професионална квалификация са за целия екип. Атестацията на учителите, заложен на четиригодишни периоди, е планирана като текуща оценка, която води до персонализирани препоръки за професионално развитие. Училищните годишни планове за професионална

¹⁰⁹ Участието в обученията за професионална квалификация е гарантирано от законодателя с въведено изискване към педагогическите специалисти да участват в обучителни курсове, които им дават квалификационни кредити. Във връзка с въведената извънредна епидемична обстановка в страната и цикличното преминаване в режим на работа от разстояние за педагогическите специалисти, през м. ноември 2020 бе въведена възможността и обученията за професионална квалификация, за които се присъждат квалификационни кредити да бъдат извършвани в синхронно обучение от разстояние в електронна среда. Промяната е въведена с изменение на Наредба 15 за статута и професионалната квалификация на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, публикувано в ДВ. Бр. 101 от 27. 11. 2020 г. Тази промяна гарантира достъпа на педагогическите специалисти до обученията дори в условията на пандемична обстановка.



квалификация са инструментът, който осигурява постепенни стабилни подобрения чрез специално адаптирано ППР. Той обаче не получава информация от придружаващи индивидуални планове за ППР, основани на формална или неформална самооценка или оценка на педагогическата практика чрез наблюдения на работата в клас, отражение в общностите за учене или други подобни инструменти и подходи. Прегледът на общодостъпните училищни годишни планове за професионална квалификация разкрива повсеместната тенденция да се обосновават училищните цели за ППР чрез цитиране на нормативната рамка или предоставените от РУО инструкции, а не чрез доказателства, извлечени от оценката на потребностите на учителите. Без изрични изисквания, които да обвързват резултатите от дейностите по ППР с резултатите от преподавателската работа и процеса на учене, вътрешните планове за ППР, които са освен това част от редовните задължения на директорите за докладване на РУО, твърде често се разработват и организират с цел да удовлетворят потребностите на регионалното докладване, ориентирано към процесите и входящата информация (например брой обучени/квалифицирани учители, учебни часове и теми на обучение).

Подкрепата на училищното лидерство да използва по смислен начин автономията си при вътрешното планиране и организация на ППР е изключително важна за подобряване на ефективността на професионалното развитие на учителите и в края на краищата подобряване на ученето. Годишните планове на училищата за професионална квалификация трябва да отразяват и да се допълват от индивидуални текущи оценки на потребностите на учителите от ППР, които ще насочат адаптирането на формалната и неформалната подкрепа и обучение към областите на неефективно изпълнение, идентифицирани от оценките.

Образователните институции докладват и разходите им за вътрешно ППР се одобряват на основата на приключили планирани дейности без да се измерва въздействието върху резултатите от преподавателската работа и процеса на учене, и промените в класната стая и училищните резултати. За ППР се осигурява стабилно финансиране чрез делегираните бюджети, като минимален процент от средствата се заделя за годишните брутни възнаграждения на педагогическите специалисти както е определен годишно в колективния трудов договор (в момента прагът е 1,2%) с допълнителното изискване от 2020 г. половината от средствата да се предвиждат за вътрешно или междуинституционално партньорско учене или обучителни дейности. Средствата се използват от образователните институции за дейности по ППР в годишните им планове за професионална квалификация, включително обучение за предоставяне на КПК, и за вътрешно професионално развитие. Тази мярка за политика следва да гарантира, че всички учители получават необходимата им подкрепа за професионално развитие, за да покрият изискванията за атестация, но изискванията за отчитане и докладване на резултатите не предвиждат никаква отговорност от името на училището, директора или педагогическия персонал за въздействието на финансираните дейности по ППР върху практиките в класната стая и резултатите от преподавателската работа и процеса на учене.

Инвестициите в ППР на ниво система все още не са добре координирани с изпълнението. Изискванията за отчетност са ориентирани към процесите показатели (например брой обучени/квалифицирани учители, учебни часове и теми на обучение). ППР е един от основните фокуси на политиките за учителите и като такъв получава допълнително финансиране за инициативи на ниво система чрез Националната програма „Квалификация“ и проекта „Квалификация за професионално развитие на педагогическите специалисти“ съфинансиран от ЕСФ, които са ориентирани към процеси и количествено измервани резултати (напр. брой обучени/квалифицирани учители, брой часове в обучение, теми на обучение). Като се има предвид профилът на работната сила в учителската професия и целта на ЗПУО да подобри образователните резултати, насочването на финанси и ресурси към ППР е стъпка в правилната посока, но трябва да се разработи така, че



да е конкретно, измеримо и ориентирано към целите, а ефективните инструменти на ниво класна стая трябва да обвързват резултатите от квалификационните дейности с подобряването на резултатите на учениците.

МОН предприе съществени промени в управлението и стандартизирането на процесите на ППР, включително предоставяне на обучение, което осигурява степени на професионална квалификация (ПКС) и кредити за професионална квалификация (КПК), но нормативните разпоредби за мониторинг на професионалните квалификации и ППР не са съгласувани така, че да гарантират резултати. Увеличи се броят на допустимите висши учебни заведения (все още единственият доставчик на ПКС или продължаващо образование на учителите) и доставчиците на външно обучение (висши училища, специализирани звена, научни организации и обучителни организации с програми, които фигурират в Информационния регистър за одобрени програми за квалификация (ИРОПК), специално създаден и поддържан от МОН), но нормативната уредба не разглежда едно ключово предизвикателство, за да гарантира, че съдържанието и методите на преподаване, използвани от обучителните програми за КПК и ПКС, ще имат въздействие върху педагогическите практики. Инициативите за политики, целящи регулирането на предоставянето на ППР за учителите, разчитат на позоваване на общата цел на разработването на ключовите компетентности, посочена в законодателството, и на професионалните стандарти за учителите, без да осигурят никакви инструменти за мониторинг или набелязване на ключови тематични области от национален приоритет. Така отговорните институции за ППР за учителите (училищни лидери, доставчици на продължаваща квалификация и вътрешно обучение) и отговорните институции за осигуряване на качеството в образователната система (конкретно РУО и наскоро създаденият Национален инспекторат) функционират без изрични официални насоки за това какви са необходимите компетентности и как се проявяват в класната стая.

Намерението да се насърчи таланта и отличната педагогическа работа, включително сред младите учители с по-малък преподавателски опит, както и извеждането на преден план на ролята и тежестта на професионалната квалификация и ППР с превес над стажа при кариерния напредък на учителите, е ограничено от други стимули за възнагражденията на учителите и кариерното им развитие. Длъжностите на старшите учители и директорите не са освободени от редовна преподавателска работа, което да компенсира допълнителните отговорности, а стимулите за възнагражденията са изместени от повсеместното автоматично увеличение на заплатите въз основа на прослужено време без това да предполага допълнителни задачи. Обучението за придобиване на необходимите високи нива на ПКС за подобно издигане в кариерата все още се финансират предимно от самите учители. Това ограничава ефективността на този стимул от гледна точка на учителите. От гледна точка на директорите, атрактивността на този кариерен стимул също е ограничена, защото придобиването на по-висока ПКС автоматично води до издигане и повишение на заплатата, а това трябва да се предвиди в бюджета, при отсъствие на връзка с оценката на резултатите на учителите и гаранция за качеството на посещаваната програма за ПКС. Осезаемите постижения на инициативите за политики, свързани с ППР, фокусирани върху регламентирането на съществуващите традиционни форми на ППР без корелация с резултатите от преподавателската работа и процеса на учене, се изразяват в това, че общият профил на работната сила в учителската професия се характеризира с високообразовани и квалифицирани учители. 65% от работната сила на учителите притежава магистърска степен, а 25% - бакалавърска степен. Над 96% от учителите в системата на предучилищното и училищното образование са получили степените си по сертифицирани програми за ПОУ във висшето образование¹¹⁰. Това поставя България в челните места в ЕС по този индикатор. По отношение на

¹¹⁰ Образованието в Република България, 2019 г., НСИ

<https://www.nsi.bg/en/content/17477/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F/education-republic-bulgaria-2019>



продължаващото професионално развитие, 54% от учителите са с придобита ПКС, като този показател бележи ръст от 15% през последните четири години. Освен това след влизане в сила на ЗПУО се наблюдават стабилно нарастващи инвестиции на ресурси в курсове за професионална квалификация, измервани чрез система за квалификационни кредити, в които участват педагогическите специалисти. Въпреки впечатляващите резултати от повишаването на професионалните квалификации на текущата работна сила в учителската професия, резултатите на учениците в измерването на знанията им при международните оценки, в които участва България, остават систематично ниски. Това говори, че целите и фокусът на политиките и мерките за ППР не са достатъчни за постигане на всеобхватната цел на ЗПУО да организира система за ППР с фокус върху подобряването на резултатите от преподаването и от ученето.¹¹¹

Информация и изследвания в областта на човешките ресурси в помощ на управлението и планирането на работната сила

Осигуряващи работна сила, основана на информационна система и изследвания, както и съпоставяне на учителите и техните кариерни потребности/компетентности с училищата

Липсата на система, която да използва данните за ЧР за целите на вземането на решения, ограничава процеса на планиране. За системата не е лесно да обедини необходимите подробни данни, за да направи анализ на динамиката на човешките ресурси, който да покаже например колко учители навлизат в професията или се прехвърлят в друга професия, както и каква е загубата на учители за професията поради пенсиониране или преместване извън сферата на обществените услуги, или анализ по ниво на предмети, категории учители или образователен етап.

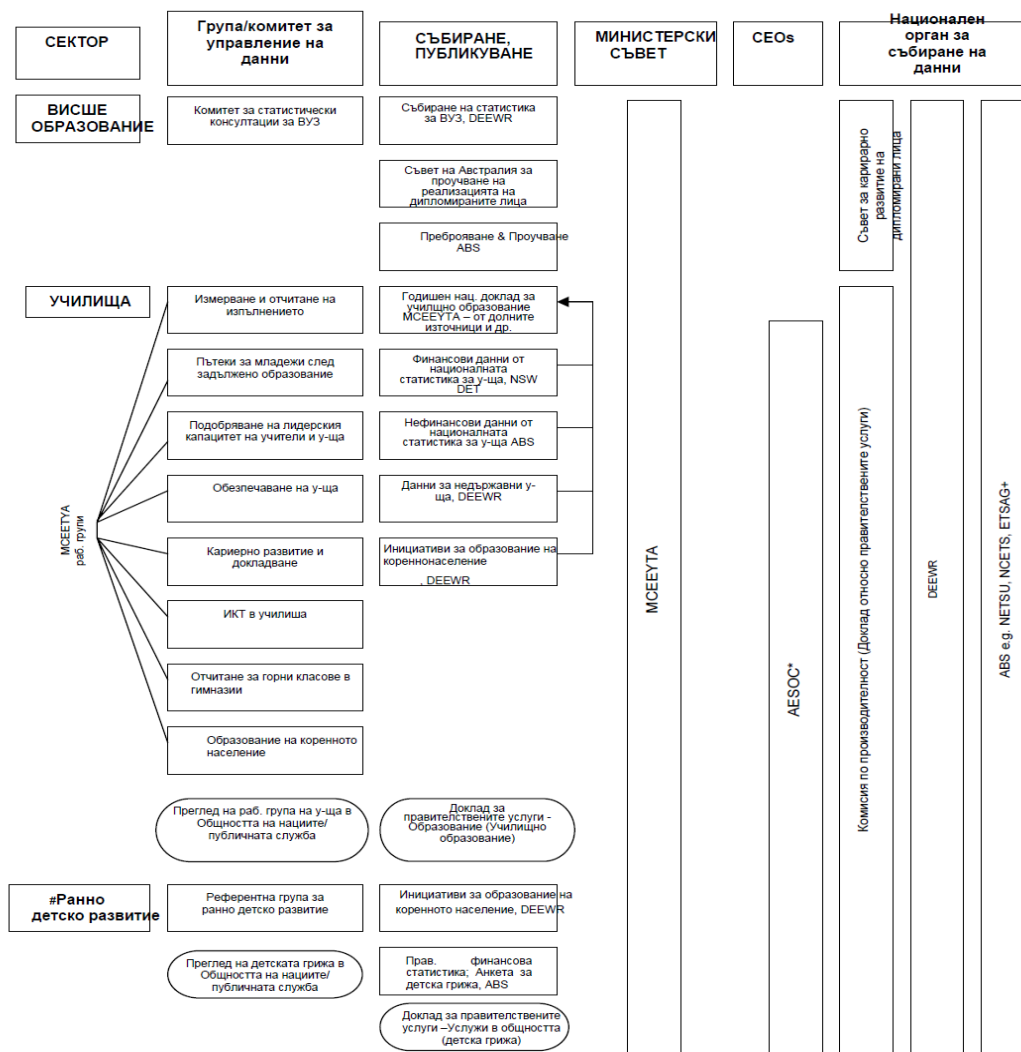
Ефективната система с данни е от основно значение за привеждане в действие на наблюдението на динамиката на търсенето и предлагането на ЧР. Изглежда, че решенията в областта на работната сила не произтичат от дългосрочно планиране. За текущия подход към планирането и управлението може да е от полза сътрудничеството между основните групи заинтересовани страни, стандартизирането и автоматизацията на потоците данни, и институционализирането на обмена на данни. В сравнение с други страни, България изостава в планирането и прогнозирането на работната сила.

В САЩ съществува дългогодишно и широко използвано събиране на данни по въпросите на работната сила в учителската професия, наречено „Проучване на училищата и осигуряването им с персонал“ (SASS). Управлява се от Националния център за статистика в образованието (NCES), който се финансира през федералния Департамент по образованието. Събирането на данните се извършва от Бюрото за преброяване на населението на САЩ. SASS е разработено специално с цел да събира обширни данни за държавните и частните основни и средни училища.

Австралия има добър опит в изграждането на набори от данни за осигуряване на наблюдението на търсенето и предлагането. На ниво правителство, щат, територия и училище съществуват ясни отговорности за планирането и събирането на данни. Системата обхваща училищата и висшето образование, и се занимава с различни възникващи теми на образователната политика, които ще оформят образователните системи за години напред.

¹¹¹ Чл. 224, ал. 2 ЗПУО

Фигура 3.13. Австралийският модел за УЧР



*Отделите за услуги в общността в WA, QLD & VIC отговарят за предучилищното образование

*Комитет на служителите в системата на образованието в Австралия (AESOC)

+ Отдел за статистика за обучение и образование, Национален център за образование и обучение, Статистическа и консултативна група за образование и обучение

Адаптирано от ABS, 2004: Измерване на обучението в Австралия

Системата в Англия подготвя различни доклади за наблюдение на статута, динамиката, поведението и стимулите на заплащането на работната сила. Данните за работната сила в учителската професия използват индикатори в области като: общ размер на работната сила и СУУ; дял на вакантните позиции за учители, заместник-директори и директори; учителски потоци, включително навлизащите и напускащите професията учители; квалификации (но не на нивото на предметите); учебна програма. Събирането на данни за учителите по традиция включва множество различни аспекти и агенции: преброяването на училищата (в частта им за възрастните), формуляр за персонала, преглед на учебната програма в средното образование и назначаването на персонал, проучване на заплащането, извършено от Службата за икономика на човешките ресурси, както и проучването на напускането и назначаването, извършено от Националната работодателска организация за учители в училищното образование. В момента се разработва ново преброяване на училищата, което да осигури по-синхронизиран подход за събиране на данни за работната сила на учителите. Шотландия събира данни за всички начални, средни и специални училища с държавно финансиране, като

извършва отделно преброяване на учениците и учителите. Тази информация се използва за разработване на политики по отношение на работната сила в учителската професия и осигуряване на подходящо предлагане на скоро обучени учители, както и за по-широко наблюдение на политиките. Извършва се също така отделно преброяване на независимите училища.

В *Литва* съществува автоматизирана система, която прави връзка между различни групи за събиране, анализ и използване на информацията за целите на планирането (вж. фиг. 3.15).

Фигура 3.14. Планиране на човешките ресурси в Литва, което се обуславя от данните

Първични източници на данни	Регистър на учителите	Регистър на учениците	Регистри на студентите и приема за обучение	
Редовно актуализирана база данни	Информационна система за управление на образованието (EMIS)			
Собственик на модела за планиране	Център за мониторинг и анализ на изследванията и висшето образование (MOSTA)			
Анализ и препоръки	Център за мониторинг и анализ на изследванията и висшето образование (MOSTA)			
	Експертна група			
Потребители	Лица, отговорни за политиките	ВУЗ-ове	Общини, училища	Общество

Съществуват различни инициативи и процеси, свързани с информационните ресурси и необходимостта от образование. Обръща се специално внимание на информацията и показателите за изпълнение, финансирани по линия на измерването на добавената стойност на училищата, където се виждат резултатите от разпределението на ЧР. Липсата на систематичен подход за анализ на ЧР и редовно използване на наборите данни засяга планирането по отношение на различните категории учители в допълнение към учителите по общообразователните и специализираните предмети:

- Учители в българските училища в чужбина
- Учители по предмети от професионалното обучение (VIII-XII клас), наети от училищата
- Педагогически експерти, наети от МОН – например в Центровете за подкрепа за личностно развитие и Центровете за специална образователна подкрепа
- Помощник учители, наети от училищата и детските градини
- ОГРДВ (сестри и педагогически специалисти), работещи за предоставяне на ОГРДВ в рамките на образователната, здравната и социалната система, и наети (в общия случай) от общините.

Планирането и мониторингът на работната сила представлява предизвикателство поради слабите институционални механизми за координация на данните на различни нива от системата. Има подходящи европейски и международни инструменти и практики за планиране и наблюдение на програмите за обучение на учители, динамиката на работната сила, квалификацията, уменията и професионалното развитие, които България трябва да изследва, за да осигури информация за възможното развитие и да удовлетвори потребностите от политики чрез основан на знанията подход. Планирането на работната сила



на учителите по отношение на предприетите действия от отговорните лица за политиките, чиято цел е да окажат влияние върху търсенето и предлагането на учители, трябва да обхваща следното:

- Мониторинг на кандидатите и завършилите програмите за ПОУ, тенденции в условията на заетост и условията на труд при завършилите ПОУ, както и свободни позиции в професията
- Мониторинг на текущата обща работна сила в учителската професия чрез регионалното разпределение и демографския състав на наетите в училищата учители; разглеждане на различните измерения на потребностите на училищата – например специалисти по предмети, ученици със специални потребности; тенденции сред наетите учители относно пенсионирането
- Анализ и прогнозиране на търсенето и предлагането на учители чрез: (а) прогнози за търсенето на студенти; (б) тенденции в кандидатстването, завършването, задържането и текучеството, и пенсионирането на учители, както и откриване, затваряне и попълване на щата на училищата
- Управление на решенията и стимулите, свързани с разпределението на учителите и професионалното им развитие, а също и от гледна точка на „континуума на учителите” – всичко, свързано с подбор, записване и завършване на обучението, разпределение, задържане и пенсиониране на учителите.

Наблюдението на работната сила се занимава с определянето и събирането на подходяща, точна и възможна за обработка информация за целите на планирането. Наблюдението не е просто технически процес на събиране на данни от съществуващи регистри и източници, и реструктуриране на системите за данни, за да отговарят на някакви нови цели. Процесът предполага също така способността да се обединят различни ключови участници, които да формират конкретна визия и модел за това как предлагането на учители трябва да отговори на предизвикателствата на търсенето и какви конкретни измерения трябва да се разгледат. Внимателно се разглежда и процесът на изграждане на консенсус между ключовите заинтересовани страни в конструирането на моделите на търсене и предлагане на учители за целите на наблюдението.

Българската образователна система е изправена – подобно на много други страни от ЕС – пред важното предизвикателство как да отговори на потребностите на системата относно планирането на учителската работна сила. През последните няколко години българското правителство е водено от ясното намерение да: (а) обърне тенденцията на застаряване на учителската работна сила; (б) обърне тенденцията на феминизиране на работната сила; (в) намали или премахне недостига на квалифицирани учители по определени предмети, особено английски език и STEM; (г) намали или премахне недостига на квалифицирани учители в определени видове училища, които изпитват трудности в наемането на учители. Видно от съвкупните данни (глава 2 и приложението), първите две цели не са изпълнени нито в предучилищното, нито в училищното образование, макар че правителството поне успява да поддържа стабилно СУУ. Не са изпълнени и вторите две цели, ако се съди по официалните коментари на министъра на образованието и становищата на МОН и независимите експерти.

Предполага се, че амбициозните изменения на политиките и новите инициативи¹¹² ще имат и ще се основават на значително въздействие върху търсенето на учители за предучилищното и училищното

¹¹² Новият закон предефинира институциите в образователната система, които наемат учители; разширява целите на предучилищното и училищното образование; променя годините на задължително училищно образование (между 5 и 16-годишна възраст); намалява годините на основно образование (от I до VII клас); увеличава времето, което учениците

образование в българската образователна система. Реформите и свързаните с тях процеси не включват оценка на въздействието върху търсенето на работна сила. Като цяло, динамиката на търсенето и предлагането на учители е повлияна от четири нови процеса на национално ниво: повишаване на базовите заплати в цялата система, възстановяване на разходи за пътуване и наем, тестови модели на електронна борса за участниците и промени, свързани с нормата на преподавателската работа.

Таблица 3.17. Текущи инструменти за политики, насочени към формиране на пазара на труда за квалифицирани учители

Цел	Описание	Отговорен орган за решението	Нормативна уредба	Период на прилагане на политиката
Стимули, насочени към училищата	Училищата получават диференцирано финансиране на един ученик в зависимост от размера на общината, отдалечеността от областен град и социалноикономическия статут на учениците.	МС	Постановление № 219 от 2017 г.	Поне от 2012 г. насам
	Училищата са задължени да публикуват свободните си позиции на сайта на РУО в местните бюра по труда.	МОН	Наредба № 15 от 2019 г.	Поне от 2011 г. насам
	Училищата могат да намерят потенциални кандидати на електронната трудова борса.	МОН	Наредба № 15 от 2019 г.	Предстои през 2021 г.
	На училищата е позволено на наемат учители, които са в процес на придобиване на квалификация, ако няма квалифицирани кандидати.	МОН	Наредба № 15 от 2019 г.	Поне от 2012 г. насам
Стимули, насочени към учителите	Увеличение на базовите заплати на учителите в цялата система	МОН	Програма за управление 2017 г., годишен колективен трудов договор съгласно Кодекса на труда, Постановление № 219 от 2017 г.	От 2017 г. до момента
	Учителите могат да изберат да отложат пенсионирането си.	МФ	Кодекс на труда	
	Учители, отговарящи на условията за финансови бонуси, функция на резултатите им	МОН	Постановление № 219 от 2017 г.	Поне от 2012 г. насам
	Възстановяване на разходите на учители за пътуване и наем	МОН	Постановление № 219 от 2017 г.	От 2017 г. до момента
	На учителите е позволено да добавят периоди на групово и индивидуално наставничество, и периоди на преподаване	МОН	Постановление № 219 от 2017 г.	Поне от 2012 г. насам

са задължени да прекарват в училище за периода на основното образование; създава два отделни етапа на средната степен на образование (VIII-X клас и XI-XII клас); и въвежда промени в учебната програма на всички нива. Процесите въвеждат нови правила/стандарты за информацията и документацията, квалификацията на учителите, ролите, отговорностите и непедagogическите задачи в училищата и детските градини, нормите за преподавателска работа, учебните програми и финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование и висшите училища.



Цел	Описание	Отговорен орган за решението	Нормативна уредба	Период на прилагане на политиката
	по предмети, за които не са квалифицирани, към задължителната минимална норма на преподавателска работа			
	На учителите могат да бъдат възстановени разходи за придобиване на квалификация по друг (свързан) предмет.	МОН	НП „Мотивирани учители“ от 2019 г.	От 2019 г. до момента
	Регулирани кариерни стълби с увеличение на заплатата	МОН	Наредба № 15 от 2019 г.	От 2019 г. до момента
	Регулирано продължаващо професионално развитие	МОН	Наредба № 15 от 2019 г.	От 2019 г. до момента

В България не е налице модел и инструменти за прогнозиране на търсенето и предлагането, и няма общо съгласие как подобен модел да бъде изграден, институционализиран и пригоден към контекста на българската образователна система. Наскоро Министерството на образованието създаде инструмент за мониторинг в помощ на управлението на динамиката на учителската работна сила. Това е стъпка в правилната посока, но инструментът още не е напълно функционален и предстои да бъде институционализиран. Освен това министерството работи по стартирането на онлайн платформа или регистър, който да улесни посредничеството между завършилите обучението си учители и други квалифицирани учители и работодатели в образователната система. Това е обещаваща инициатива, която ще се нуждае от надзор и сериозно изпълнение, за да се превърне в истински инструмент за планиране и мониторинг за цялата образователна система. Напредналите образователни системи са разработили процеси за приобщаване на ключовите заинтересовани страни (включително правителствата, парламентите, образователните съвети, учителските синдикати, учителските съвети и изследователите) с цел намиране на широк политически и социален консенсус по въпроса как предлагането на учители да отговори на търсенето на образование и кои ключови елементи би трябвало да се разгледат в този процес. Това не е маловажен въпрос, тъй като предполага конкретна визия за това как да е организирано образованието, кои студенти да са с приоритет и какви услуги да се предлагат. Моделите на търсене и предлагане – ако са добре реализирани чрез решения за планиране – предполагат най-голям дял от бюджета за образование (чрез периодичните разходи за заплати на педагогическия и непедагогическия персонал). Следователно е уместно да се разчита на ключовите заинтересовани страни при намирането на такава дефиниция на модела. Освен това прогнозирането на търсенето и предлагането на учители посредством моделиране е често срещана практика в много образователни системи.

Трудови взаимоотношения

Гарантиращи здравословни отношения между работодатели, работници и синдикални организации

Една особеност на българската образователна система е силната роля на синдикатите в управлението на учителската работна сила¹¹³. Тази роля възлага до известна степен отговорността за вземането на решения в образованието на учителите, и решаваща роля при упражняването на правомощия в управлението на училищата¹¹⁴. В резултат на това, вземането на решения в училищата относно управлението на работната

¹¹³ Radó 2010.

¹¹⁴ Пак там



сила в България се формира до голяма степен от консултативен механизъм с влиятелната роля на учителските синдикати. Налице е пресен пример за ограничените правомощия за взимане на решения от училищните директори в сравнение с влиянието на учителските синдикати относно правилата за УЧР. През 2018 г. Съюзът на работодателите в системата на народната просвета в България подписа текущия КТД с ясно изразено несъгласие относно: (а) изискването за получаване на разрешение от учителската синдикална структура в случай на освобождаване от длъжност на учител, който е член на тази синдикална структура (чл. 10 (3) от КТД); (б) списъка с елементите, които се включват в работното време на учителите (чл. 40). Въпреки това несъгласие, изискванията влязоха в сила и станаха задължителни за училищните директори.

Заклучение

През последните години България укрепява рамката на политиките по отношение на работната сила, но все още използва непълен, традиционен и нестратегически подход при планиране и прилагане на рамката за назначаване на персонал в училищата с цел влияние върху качеството на образователния процес.

През последните години правителството активно въвежда важни мерки за политики и интервенции с цел подобряване на качеството на работната сила. Мисията обаче далеч не е изпълнена. Съзнавайки недостатъците правителството стартира подходи на политики с цел насърчване и стимулиране на студентите да изберат специалности в образователната сфера, като определи преподавателската работа за „приоритетна професия“, увеличи професионалните програми за действащите учители и подобри условията на труд в професията с мотивационни мерки и стимули.

Фрагментираната комбинация от подходи, мерки и механизми на политиките, без ясни общи фокус области или теми за ППР с национален приоритет не гарантира подобряване на учителските компетентности и резултатите от образователния процес. За да може политиката за ППР да изпълни целта си да подобри резултатите на учениците чрез инвестиране на усилия в ППР на учителите, е необходимо мерките за политики да са основани на текущата оценка, която получава информация от резултатите от практиките в класната стая, а обучението за ППР да е стратегически насочено към подобряване на резултатите от образователния процес чрез подпомагане на развитието на подходи за основана на компетентности преподавателска работа и учене.

Наблюдението, данните, анализът и изследванията са сериозни препятствия, които трябва да се разглеждат стратегически. Сегашните практики не са нито стратегически, нито иновативни, за да могат да гарантират, че са привлечени най-добрите кандидати за учителската или лидерската професия, и че ситуацията по места действително се променя. Липсата на протоколи и институционализация на стратегическото управление на работната сила на базата на данни и доказателства води до още по-критична ситуация, при която броят на учителите в предпензионна възраст расте, а бъдещето е заплашено от липсата на ефективни учители.



ГЛАВА 4. Училищно лидерство: Подкрепа за училищните директори като лидери на училищните общности

Международните изследвания все по-често правят разлика между *училищно лидерство* и *училищното управление* или *училищната администрация*, въпреки че термините често се използват взаимнозаменяемо по отношение на отговорностите на училищните директори. *Лидерството* включва задачи и влияние от по-висок ред, свързани с ръководството на съответната институция чрез формиране на нагласи, мотивация и поведение у другите хора, особено във връзка с усилията за подобряване качеството на работа на училищата и резултатите от ученето на учениците. *Управлението* е по-тясно свързано с поддържането на текущите задачи.¹¹⁵ *Администрирането* определя фундаменталната рамка на институцията, която ѝ дава възможност да постигне своята визия и цели, на базата на които функционира управлението на институцията. От друга страна, училищното управление е свързано с оперативното изпълнение на изискванията за администриране, внедряване и поддържане на практики и системи, необходими за постигане на посочената промяна. За успеха на училищата са необходими ефективно лидерство, управление и администриране. Трите елемента в правилната комбинация са от съществено значение и са тясно преплетени в работата на ръководителите на училищата, а именно училищните директори и заместник-директори.¹¹⁶

Значение на училищното лидерство за подобряване качеството на образованието

Изследванията показват, че училищното лидерство има мощен, но непряк ефект върху ученето на учениците, опосредстван от други хора, събития и организационни фактори, а именно учителите и училищния климат, които от своя страна подпомагат успеха на учениците.¹¹⁷ Училищните ръководители влияят върху мотивацията, капацитета и условията на труд на учителите, които от своя страна формират практиките в класната стая и ученето на учениците. Училищните ръководители имат множество роли в своите училища: управленска, свързана с политиката, свързана с учебния процес, институционална, свързана с човешките ресурси и символична. За да постигнат по-голям ефект, учителите трябва да създадат синергия между съответните променливи, а сред всички заинтересовани страни, които работят усилено за подобряване на качеството на образованието, ръководителите на училищата са в най-добра позиция за осигуряване на тази синергия.

Изследванията сочат три важни роли на ефективните училищни лидери: (а) подобряване на ученето на учениците и повишаване на качеството на работа на училищата; (б) осигуряване на мост между политика и практика; и (в) свързване на училищата с по-широката общност.

Училищното ръководство играе решаваща, макар и косвена роля за подобряване на ученето на учениците и повишаване на качеството на образованието в училищата, особено в такива с ученици в неравностойно положение. Голяма част от изследванията последователно демонстрират, че ефективното училищно лидерство е свързано с по-добри резултати в училище.¹¹⁸ Няма нито един случай, в който дадено училище подобрява постиженията на учениците при липса на талантливо ръководство.¹¹⁹ Високоэффективният училищен ръководители може да подобри постиженията на типичен ученик в своето

¹¹⁵ Bush and Glover, 2003

¹¹⁶ Забележка относно терминологията: Наредба № 15 се отнася както за директори на детски градини и директори на училища, така и за заместник-директорите. За улеснение, в тази глава „директори“ се използва като термин, които обхваща както директори на училища и детски градини, така и заместник-директори.

¹¹⁷ Hallinger and Heck, 1998

¹¹⁸ Teddlie and Reynolds, 2000; Waters et al., 2003, Leithwood et al., 2005; Louis et al., 2010; Hanushek et al., 2013; Leithwood and Riehl, 2005

¹¹⁹ Louis et al., 2010.



училище в период на два и седем месеца обучение в рамките на една учебна година.¹²⁰ Ролята на училищното лидерство върху ученето на учениците представлява около една четвърт от ефекта на общите училищни усилия и действия, като колкото по-голямо е предизвикателството, толкова по-голямо е въздействието от действията на лидера.¹²¹ Следователно ефектът от дейностите на училищното лидерство е по-силно изразен в училищата, които функционират в трудни условия.

Училищното ръководство осигурява съществен мост между образователната политика и практика. Училищните директори са отговорни за прилагането на почти всички образователни инициативи, насочени към подобряване на ученето на учениците и повишаване на качеството на образованието в училищата. Успехът или неуспехът на която и да е политика в крайна сметка зависи от действията и мотивацията на училищните директори, които играят важна роля в прилагането на образователните политики и провеждането на образователната реформа.¹²² Докато по-високите ръководни нива в образователната система могат да осигурят насоки по отношение на политиките за училищата, успехът им често зависи от действията на лидерите на училищно ниво. За да придобият смисъл иницираните на централно ниво реформи за всички заинтересовани страни на училищно ниво, те трябва да бъдат свързани по последователен начин с вътрешните дейности за подобряване работата на училището. Успешното прилагане и институционализиране на реформите изисква лидерство на училищно ниво за насърчаване на адаптирането на училищните процеси и системи, както и на културата, нагласите и поведението.

Училищното ръководство осигурява връзката между училището и по-широката училищна общност. Училищните директори играят важна роля за укрепване на връзките между училищния персонал и общностите, които ги заобикалят. При най-трудните обстоятелства директорите на най-успешните училища са силно ангажирани с и имат доверието на родителите на учениците и по-широката общност. Те също така се опитват да подобрят постиженията и благосъстоянието на децата като се ангажират по-активно с други партньори и интегрират в работата на училището работодатели, агенции за социални грижи, висши училища, доставчици на обучение и други организации с цел подобряване на училищните резултати.¹²³

Директорите на училищата в България играят важна роля за подобряване качеството на образованието в училищата и управлението на работната сила след провеждане на реформи, които им делегират значителна финансова независимост и автономия при вземането на решения. Техните роли и отговорности включват: (а) набиране, повишаване и освобождаване на учители; (б) мониторинг и оценка на работата на учителите; (в) предоставяне на подкрепа на учителите за подобряване на учебната практика, (г) оценка на цялостното представяне на училищата, (д) управление на училищния бюджет, (е) представяне на училището пред регионалните образователни органи и други местни власти, и (ж) поддържане на дисциплината сред учениците. На практика обаче много от тези отговорности включват централно предписани разпоредби и колективни трудови договори, като и двете ограничават автономията, която директорите имат в действителност. Въпреки това, много от отговорностите на директорите в България са свързани с управлението на учебния процес, които според изследванията имат връзка с високата успеваемост на учениците, въпреки че административната им тежест обременява директорите и намалява способността им да управляват ефективно учителите.¹²⁴ Въпреки че всички важни елементи на трите ключови роли на директорите (подобряване на ученето на учениците, свързване на политиката и практиката, и свързване на училищата с по-широката общност) са предписани

¹²⁰ Hanushek et al., 2013

¹²¹ Leithwood et al., 2004

¹²² Fullan, 2001; Hopkins, 2008; Moos and Huber, 2007

¹²³ Fullan, 2001; Hargreaves et al., 2008; Cotton, 2003; Benecivenga and Elias, 2003.

¹²⁴ Световна банка, SABER Teachers Report 2016



в нормативната рамка и съответните образователни стандарти в България, практиката изостава, тъй като работата на училищните директори обикновено е фокусирана върху училищно управление и администрация, а не върху училищното лидерство.

Рамка за ефективно училищно лидерство

Както отбелязва Работната група за училищата по рамката „Образование и обучение 2020“, ръководството на училищата трябва да включва много повече от тяхното управление. От училищния директор се очаква да има визия за училището, наред с правилната комбинация от компетентности и харизма, за да подкрепи училищния персонал и да насочи училището към постигането на учебните цели за учениците. Съответно училищните лидери трябва да комбинират качествата на лидер, мениджър, предприемач и учител, и да участват в управлението на учебния процес като развиват лидерския капацитет в училището, управляват институцията и усилията за подобряване на училище.¹²⁵ Като цяло училищните директори трябва да поемат отговорности във все по-широк кръг области: обучение, училищна култура, управление, стратегическо развитие, микрополитика, човешки ресурси и външно развитие. Тези дейности заемат голяма част от тяхното време и могат да се окажат трудни за изпълнение. За да се справят с предизвикателствата и да гарантират, че правилните хора с правилните лидерски практики стават училищни директори, изготвящите политиките трябва да се съсредоточат върху три взаимосвързани области: (а) лидерски компетентности, (б) кариера за училищни лидери и (в) практики за споделено лидерство в рамките на училищата.

В същото време образователна политика в България предвижда училищните директори да разполагат със значителни правомощия за вземане на решения по отношение на стратегическо планиране в училищата, управлението на работната сила и разпределението на бюджета. Тази политика е резултат от въвеждането през 2008 г. на модел на управление базирано в училище на делегирани бюджети, който води до децентрализация и автономия на училищните институции. Като резултат от въвеждането на този модел училищните директори носят пълна отговорност за управлението на бюджета на своето училище. Това означава, че те разполагат с правомощия за вземане на решения относно използването на училищните ресурси, управлението на учителската работна сила, изграждането на взаимоотношения с изпълнители и доставчици и др. Правомощията по отношение управлението на работната сила обхващат подбора и назначаването на учители, определяне на нивата на учителските заплати и бонуси, атестиране, ППР и освобождаване. Въпреки това, докато училищното управление базирано на делегиран бюджет се счита за ценен инструмент за по-доброто разпределение на ресурсите и управление на служителите, потенциалът му да повиши ефективността на управлението на училищата, и в крайна сметка да подобри ученето на учениците, зависи от други фактори. По-специално, тези фактори включват степента на реална автономия, предоставена на училищата, действащите механизми за отчетност, наличността на информация за ученето на учениците на базата на оценяване, и капацитета и компетентностите на училищните директори да упражняват своята автономия на практика.

Ефективното лидерство изисква системите за ръководство на управлението базирано в училище да бъдат съобразени със способностите, практиките и стимулите за училищните директори. В България се наблюдават съществено развитие в политиките по отношение базираното в училищата управление и вземането на решения на ниво училище, които имат пряко влияние върху работата на училищните директори. Необходимо е, обаче, да се обърне повече внимание на хората, които заемат ръководни роли в училищата и техните лидерски практики, за да се насочат усилията към поставянето на ученето в центъра на учебния процес.

¹²⁵ EK, 2018. *Teachers and School Leaders in Schools as Learning Organizations: Guiding Principles for policy development in school education.* Produced by the ET2020 Working Groups.

Фигура 4.1. Рамка за ефективно училищно лидерство



Хора и практики: Лидерски компетентности, кариерно развитие и сътрудничество по отношение управлението на учебния процес

Както е посочено във фигурата по-горе, ефективното училищно лидерство изисква висококвалифицирани лидери, които ръководят учебния процес в училището, моделирайки поредица от компетентности и практики, които имат значение за ученето на учениците. По-специално, този процес изисква ясна и функционална дефиниция на лидерските компетентности, кариерна структура, която изгражда лидерски умения и стимулира най-талантливите да стават училищни директори, както и подход за съвместна работа по отношение на лидерството, адаптиран спрямо специфичните потребности и обстоятелства на училищата. Всички тези елементи за описани последователно по-долу.

Лидерски компетентности

В изследванията неизменно се подчертава въздействието на ключови лидерски практики и стратегии за ефективно училищно ръководство върху преподаването и ученето. Тези практики и стратегии могат да бъдат групирани в шест всеобхватни области на ефективно училищно лидерство (вж. фигура 4.2.):

- **Стратегическо лидерство:** Разработването и прилагането на споделена мисия, визия и ценности, фокусирани върху ученето на учениците, е сред ключовите задачи на училищните директори. Успешните училищни директори ангажират всички заинтересовани страни в съвместен процес с оглед разработване на конкретни цели, фокусирани върху ученето и израстването на всички ученици, и поддържат фокуса на училището върху постигането на тези цели.¹²⁶
- **Комуникационно лидерство:** Успешните училищни директори общуват като застъпници от името на своето училище, като предават общо послание на служителите, учениците и родителите относно очакванията за постиженията на учениците. Този процес е свързан с установяването на партньорства със семействата и общностите, което е особено важно за училищата с ученици в неравностойно положение, в които за получаване на доверие и подкрепа могат да бъдат необходими целенасочени действия.
- **Оперативно лидерство:** Успешните училищни директори организират стратегически ресурсите - време, хора, средства, среда и структури, за да максимализират ученето на учениците. От ключово значение е съгласуването на ресурсите, вложени в потребностите от професионално развитие,

¹²⁶ Leithwood and Riehl, 2005; Leithwood et al., 2004



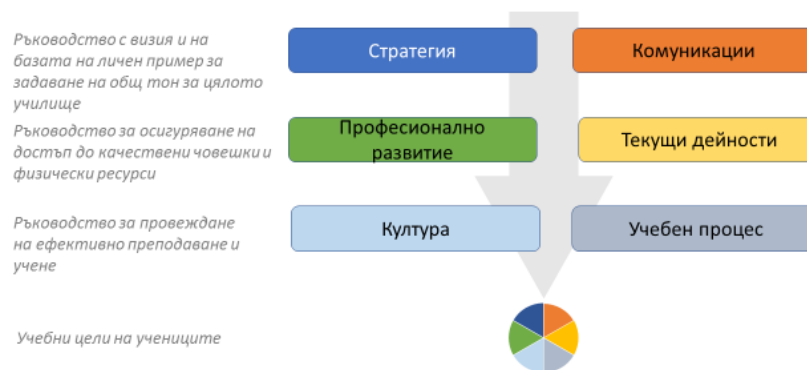
подкрепа за учениците, ИКТ и други разходи. Разпределението на служителите е от решаващо значение, а запазването на състава на учителската работна сила е сред ключовите роли на училищните директори. Оперативното лидерство включва също ефективното използване на данни за вземане на решения, включително данни от текущото формиращо и крайното обобщаващо оценяване, както и административни и финансови данни за проследяване на напредъка по отношение на целите на училището и идентифициране на основните причини за неуспехите или постиженията на учениците.

- **Лидерство по отношение на професионално развитие:** Успешните училищни директори създават възможности за подходящо и устойчиво ППР за своите служители и себе си. Те превръщат ППР в неделима част от преподаването и управлението на учебния процес като го ориентират спрямо потребностите на учителите и по този начин подкрепят общностите за професионално обучение и привеждат ППР в съответствие с целите за подобряване на работата на училището. Училищните директори също така използват ППР като средство за подпомагане на отчетността на училищния персонал.
- **Лидерство по отношение на учебния процес:** Успешните училищни директори осигуряват ръководство на учебния процес като концентрират своите усилия и ресурси върху подобряване на преподаването и ученето за всички ученици като отправна точка при планирането и развитието на училищния персонал. На първо място, този тип лидерство включва гарантиране на достъп до основната учебна програма за всички ученици чрез нейното персонализиране, когато е възможно, адаптиране спрямо потребностите на различните ученици, и гарантиране, че учителите познават в дълбочина и следват учебната програма. Освен това, то включва наблюдение на преподаването в класната стая, наставничество/менторство на учители и предоставяне на обратна връзка, мониторинг на изпълнението на учебната програма, гарантиране на времето за обучение на учителите и отклоняване на разсейващи за учителите дейности.¹²⁷
- **Културно лидерство:** Ефективните училищни лидери поддържат безопасна и добре организирана училищна среда и изграждат отношения на доверие и почтеност между учители и ученици. Данните показват, че в училищата с изградена висока степен на доверие се наблюдава ясно изразен процес на колективно вземане на решения, което увеличава вероятността за осъществяване на инициативите за реформи.¹²⁸ Училищните директори също имат важна роля за насърчаване на сътрудничеството между учителите и извличане на ползи от това сътрудничество за привеждането в съответствие на учебната програма и извънкласните училищни дейности.

¹²⁷ Robinson et al, 2008; Marzano et al., 2005; Hallinger, 2005

¹²⁸ Louis, 2007

Фигура 4.2. Шест области на училищното лидерство



Аспекти на политиките, насочени към училищното лидерство в България

Стандарти за училищно лидерство

Лидерските компетентности на директорите и заместник-директорите в България са формулирани в държавния образователен стандарт за статута и професионално развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти (Наредба № 15 от 2019 г.). Изискванията за професионален профил на директорите в България включват три области на компетентности: (а) педагогически компетентности (Приложение 1, Таблица 1), (б) управленски компетентности (Приложение 1, Таблица 2) и (в) социални и граждански компетентности (Приложение 1, Таблица 3). Лидерските компетентности стъпват на компетентностите, дефинирани за учителите, като се фокусират върху качеството на образователния процес, стратегическо управление на ниво институция и социалните, граждански и управленски изисквания, специфични за ролята на училищните директори. Във всяка област на компетентности изискванията за професионалния профил на директорите и заместник-директорите включват специфични знания, умения и нагласи (ЗУН). Подробно сравнение на компетентностите на директорите и заместник-директорите е включено в приложение 4. Всяка таблица картографира подобни ЗУН както за директорите, така и за заместник-директорите.

Прегледът на дефинираните компетентности на училищните директори в България показва, че в тях са представени и шестте области на ефективно училищно лидерство, макар и в различна степен и понякога с неясна структура. Споделената визия за добро училищно лидерство е в основата на ефективно училищно ръководство, а включването на компетентностите на училищните директори в България в Наредба № 15 от 2019, са важна стъпка в правилната посока. Структурата и дефиницията на стандартите за тези компетентности могат да бъдат подобрени, както за целите на първоначалното обучение, така и за продължаващото професионално развитие и атестирането на училищните директори.

Управленските ЗУН за училищни директори (посочени в Приложение 1, Таблица 2) са зле дефинирани и не са свързани с резултатите от ученето на учениците. В Приложение 1, Таблица 2, управленските ЗУН, посочени в Наредба № 15, са реорганизирани и групирани в няколко подтеми. Ясно е обаче, че по-голямата част от ЗУН се фокусират върху процесите, а не върху резултатите от ученето на учениците, както и върху съответствието с държавните образователни стандарти. Само една група ЗУН се позовава на резултатите. Така например, от училищните директори и техните заместници се очаква да притежават способността да „анализират резултатите от дейността на тяхната институция и да очертават мерки за подобряване на качеството и ефективността на работата“. Въпреки това, връзката между резултатите от дейността на институцията и придобиването на ключови компетентности от страна на учениците според ЗУПО не е ясна.



Очаква се компетентностите, дефинирани в изискванията на профила, да дават насоки и да служат като отправна точка за програмите за първоначалното обучение и за продължаващото професионално развитие, поради което допълнителното изясняване на понятията и функциите е от решаващо значение. Очаква се програмите за първоначално обучение и квалификация на директори да гарантират, че елементите на изброените стандарти (всички компетентности) се насърчават, преподават и оценяват по време на обучението на бъдещите педагогически специалисти във висшите училища. За да се гарантира качество, като се отчита автономията на висшите училища в България, е налице система за акредитация, в рамките на която се оценява обхвата на бакалавърските, магистърските и докторските програми, предлагани във всички професионални области, включително педагогика. Усилията по отношение на политиките в България за въвеждане на базирано на компетентности учене и иновации в преподаването, изискват ППР да вземе предвид професионалните стандарти в България в три направления: (а) насърчаване на компетентностите, които са обект на редовно актуализиране и учене през целия живот и продължаващо придобиване на компетентности, необходими за съществуващите работни места; (б) гарантиране на гъвкав подход, който обхваща различни кохорти на работната сила, обучавани по различни програми и подходи на преподаване, които да бъдат бързо включени в система за актуализиране и навакване на компетентностите; и (в) (Чл. 212 от ЗУПО) вземане предвид на конкретни приоритети за професионално развитие, формулирани за всеки учител и училищен директор въз основа на изискванията на профила и *конкретните резултати на учениците*. Осигуряването на добре дефинирани компетентностни профили, приложими като инструменти за програми за първоначална квалификация на учителите и ППР, ще ги превърне в инструмент за развиване на компетентности, свързани с училищното лидерство в цялата образователна система.

Въпреки значението на управлението на учебния процес и факта, че компетентностните профили в България обхващат всички елементи на ефективното лидерство, изглежда, че училищните директори в България отделят голяма част от работното си време за административни задачи и срещи, което ограничава времето им за управление на учебния процес, наблюдения в класната стая и свързани с това дейности. Според данни от TALIS на ОИСП, директорите в България споделят статистически значимо увеличение на дела на времето прекарано в „административни и ръководни задачи и срещи“ от 44% през 2013 г. на 52% до 2018 г. За разлика от това, посочения от училищните директори дял от времето, отделено за „учебни програми и задачи и срещи, свързани с преподаването“, е намалял от 23% през 2013 г. на 17% през 2018 г.

Препоръка: Трансформиране на компетентностите на училищните директори във функционални и лесни за използване стандарти за изпълнение на работата на ръководството, наред с придружаващите инструменти.

Стандартите за изпълнение на работата на училищните директори, разработени на база на списъка с компетентности, могат да се използват за различни цели, като подбор на училищни директори, изясняване на функциите и очакванията от училищните директори, професионално израстване, оценка на работата и кариерно развитие. Те могат да се използват и за разработване на програми за развитие на училищното лидерство и други действия в рамките на политиките за работната сила в образованието. Ясната им формулировка обаче е ключова за тяхната функционалност като инструменти на политиката. Други високоефективни образователни системи, които използват стандарти за работата на ръководството, са ги разработили така, че бъдат лесни за ползване. Стандартите за изпълнение на работата са най-практични, когато съдържат дефиниции за: (а) общоприетите знания и практики, които училищните директори трябва да притежават, (б) оценяване на степента, в която са постигнати стандартите и (в) нивото, необходимо за покриване на стандартите. Дефинирането на стандарти може да бъде подпомогнато също с включване на показатели за очертаване на по-нататъшни действия. Например, в провинция Британска Колумбия в Канада стандартите са придружени от въпроси, които да водят към

размисъл дали стандартът за изпълнение на работата е постигнат (виж по-долу). В Нова Зеландия дефиницията на стандартите се допълва от доказателства, които илюстрират постиженията.¹²⁹ В България преструктурирането и развитието на лидерските компетентности за училищни директори в стандарти за училищно ръководство с показатели и нива на овладяване е важна следваща стъпка в процеса на превръщане на лидерските компетентности в практически инструмент за прилагане на политиката.

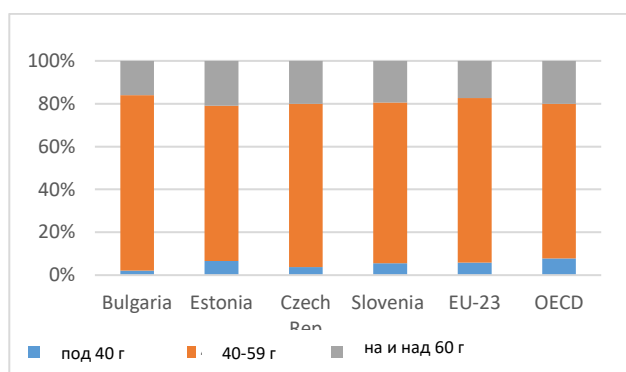
Примери за компетентности рамки:

- Онтарио (Канада): [Рамка за училищни лидери на Онтарио](#)¹³⁰
- САЩ: Рубрика за [обществено въздействие за оценка на компетентностите със зони и нива на изпълнение за всеки клъстер от компетентности](#)¹³¹
- Хонг Конг: [Рамка за способностите за училищните директори](#)¹³²

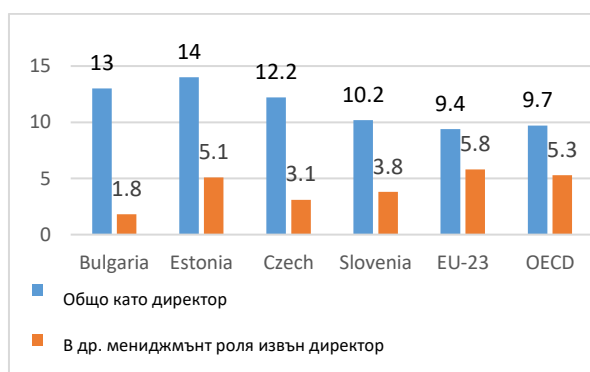
Кариера, насочена към ръководни позиции

В България се наблюдава тенденцията училищни директори да бъдат по-възрастни и по-опитни от своите колеги в други държави, но да разполагат със сравнително малко опит в други училищни управленски роли, преди да поемат ролята на училищни директори. Училищните директорите са средно на 53 години, подобно на средното ниво за ОИСР. Въпреки това, наред с общите тенденции във възрастовия профил на учителската работна сила в България, средната възраст на директорите се увеличава с течение на времето. От 2008 г. насам се наблюдава статистически значим спад от 21,4% в броя на училищните директори на възраст между 40 и 49 години, докато се наблюдава увеличение на училищните директори на възраст над 50 години (с 19,7%) и на директорите на възраст над 60 години (с 11,5%). Междувременно броят на младите директори под 40 години представлява само 2% през 2018 г. За сравнение, в Естония 7% от училищните директори са на възраст под 40 години (въпреки че има възрастовият профил на учителите е сходен с този в България). Освен това училищните директори в България имат само 1,8 години опит в други училищни управленски роли преди да станат директори, в сравнение с 3,8 години в Словения, 5,1 години в Естония и 5,8 години в ЕС-23.

Фигура 4.3. Възрастов профил на училищните директори (2018)



Фигура 4.4. Професионален стаж на училищните директори (2018)



Източник: ОИСР, TALIS

¹²⁹ Barber, Clark and Whelan, 2010

¹³⁰ https://www.education-leadership-ontario.ca/application/files/8814/9452/4183/Ontario_Leadership_Framework_OLF.pdf

¹³¹ https://publicimpact.com/wp-content/uploads/2009/09/Turnaround_Leader_Competencies.pdf

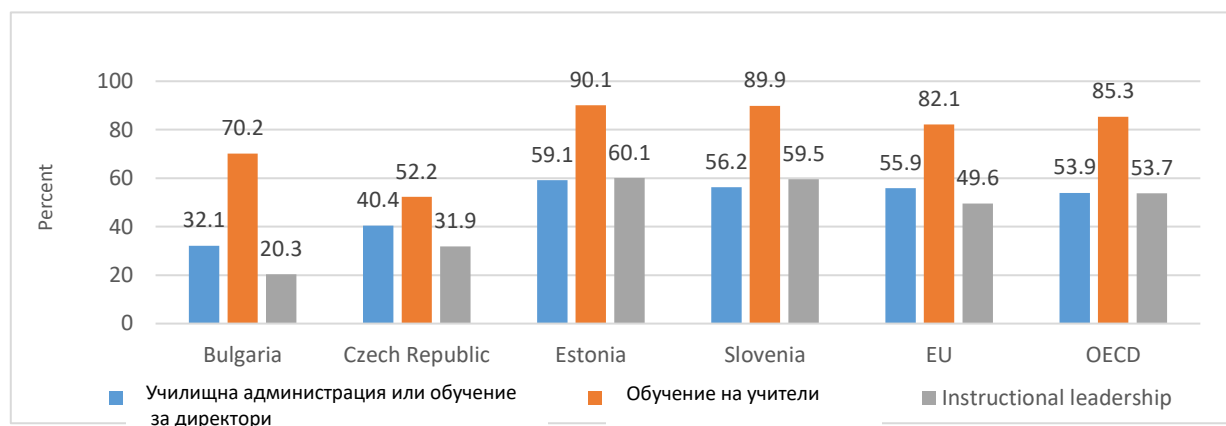
¹³² http://www.hkpi.org.hk/images/hkpi/2020/PCF/PCF_Eng_2020.pdf



73 процента от директорите в България са жени (докато 80% от учителите са жени), въпреки че този процент е значително по-висок от средния за ЕС от 54%. Всъщност делът на училищните директори жени в България надвишава този на повечето от европейските държави, включително Чехия (52%), Естония (57%) и Словения (63%).

Директорите на училищата в България са по-високо образовани от средните стойности за ЕС и ОИСР, въпреки че имат по-слаба формална подготовка в ключови области от управлението на училищата преди да заемат длъжността на училищни директори. 93% от училищните директори в България имат магистърска степен, което приблизително съответства на стойностите в трите избрани за сравнение държави членки на ЕС, и е значително над средните стойности за ЕС (65%) и ОИСР (63%). Само 32% от директорите обаче са преминали формално образование или обучение по училищна администрация или са завършили програми за обучение на училищни директори преди да заемат своята длъжност (в сравнение с приблизително 55% в ЕС и ОИСР), а само 20% са преминали през обучение за управление на учебния процес. Близко 1 от 3-ма училищни директори в България никога не са участвали във формално обучение или образование, свързано с управление на учебния процес.

Фигура 4.5. Дял на директорите, обучавани по теми преди встъпването им в длъжност като училищни директори (2018)



Синьо: обучение на директор или административен екип; оранжево: обучение на учители; сиво: Източник: ОИСР, TALIS

Университетски програми за училищна администрация

Наредба № 15 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти от 2019 г. изисква училищните директори да имат магистърска степен, въпреки че директорите не са длъжни да са преминали през обучение за управление на учебния процес. За да стане директор на училище в България, съгласно Чл. 33 от Наредба № 15, кандидатът трябва да има магистърска степен и минимум пет години преподавателски стаж. Няма обаче изискване магистърската степен да бъде в области, които подпомагат развитието на управленски и лидерски умения. Въпреки това, в случай, че дадената длъжност не бъде зета на конкурентна основа, тя може да бъде зета от лица, които притежават бакалавърска степен и имат минимум пет години преподавателски стаж. Съществуват някои курсове за обучение за новоназначени директори, но те не са задължителни. Понастоящем не съществуват конкретни механизми за обучение, които да дават на ръководни длъжности могат да развият необходимите умения, за да могат да управляват на учебния процес, като например специфична курсова работа или участие в програма за менторство или стаж.¹³³ Освен това, въпреки че придобиването на висока професионално-квалификационна степен е условие за кариерно

¹³³ САБЕР 2013



развитие на учителите, назначаването на длъжност директор или заместник-директор не е свързано с придобиване на ПКС.

От средата на 90-те години обучението и развитието на училищните ръководители се въвежда или става обект на засилен интерес в много държави по целия свят. Степента на професионализация варира в различните държави, тъй като има различни изисквания и видове програми. Подходите на държавите могат да бъдат разделени в три основни групи: (а) обучение преди започване на работа или подготовка за заемане на длъжността, (б) въвеждащо обучение за тези, които наскоро са заели длъжността и (в) обучение по време на работа за действащи училищни директори.

Ситуацията преди 90-те години, когато образователните институции, от детските градини до висшите училища, се управляват предимно от най-опитните и амбициозни учители и изследователи, бързо се променя. Самите училищни ръководители настояват за това, тъй като учителската професия не задължително дава подготовка за изпълнението на лидерска и управленска длъжност. Повишеното предлагане на обучение в държавите се развива в отговор на промените в ролите и отговорностите на училищното ръководство. Когато училищните директори заемат длъжността си, те не задължително са компетентни като педагогически лидери и често им липсват знания в областта на управлението на персонала и финансите, както и умения за работа извън границите на училището - лидерските отговорности, необходими за училищата на 21-ви век.

В резултат на това висшите училища разработват конкретни магистърски програми по управление/ администриране/ лидерство в образованието, като в много държави те стават дори изискване за кандидатите за училищни директори (напр. изисквания за училищните директори в САЩ).¹³⁴ Много европейски държави, сред които: Великобритания, Финландия, Естония, Словения също следват тази тенденция. Превръщането на обучението по лидерство в изискване или силен актив за практиката може да допринесе за подобряване на качеството на училищното обучение чрез по-голяма професионализация на ролята, по-голямо удовлетворение на училищните директори от работата им и евентуално увеличаване на броя на кандидатите за тези позиции.¹³⁵

В България ситуацията е точно обратната. Докато училищните директори се интересуват от кариерно израстване в областите на тяхното професионално развитие, включително от завършване на магистърски и дори докторски програми, те не са толкова въввлечени във формално обучение по администрация и управление. Отчасти това се дължи на националните изисквания – българското законодателство не изисква училищните директори да са завършили такова образование, и отчасти на липсата на програми предлагани от висшите училища. На пазара има малък брой такива програми. Само 5 предложения за магистърски програма „Управление в образованието“, са обявени на интернет страниците на Шуменския университет, Югозападния университет, Великотърновския университет, Софийския университет и Пловдивския университет.¹³⁶

¹³⁴ Обучение на училищни директори, Изисквания за обучение и сертифициране:

https://study.com/principal_education.html

¹³⁵ ОИСР, 2008. Подобряване на училищното лидерство. Том. 1: Политика и практика, стр. 136.

<https://www.oecd.org/education/school/44374889.pdf>

¹³⁶ <http://shu.bg/sites/default/files/ksk/pf/magistri/UO.pdf>

<http://www.swu.bg/academic-activities/academic-programmes/masters-programmes/educational-theory-and-management/educational-management.aspx>

<http://www.uni-vt.bg/bul/pages/?page=142&zid=1>

<https://www.uni->

sofia.bg/index.php/bul/universitet_t/fakulteti/fakultet_po_pedagogika/uchebna_dejnost_bakalavri_magistri_doktoranti



През последните седем години значителен брой студенти се записват в тези програми (вж. таблица 4.1.). За съжаление данните за дипломирането не дават голяма надежда - от 977 записани през 2013-17 г., завършилите са само 590 (делът на отпадналите е 40%), от които около три четвърти са от училища (включително учители и административен персонал).¹³⁷ Като се има предвид, че през 2020 г. в България има общо 1963 училища и 1840 детски градини¹³⁸ този брой може да е недостатъчен ако МОН иска да насърчи конкуренцията по отношение заемането на ръководни длъжности. Въпросът с високия дял отпаднали по програмите „Управление в образованието“ се нуждае от специално внимание от страна на ръководството на съответното висше училище, както и от страна на МОН.

Таблица 4.1. Брой записани и завършили студенти: магистър по Теория и управление на образованието 2013-2019¹³⁹

Година	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Записали се	189	226	188	195	179	234	211
Завършили	—	—	122	89	120	124	135

Въпреки че броят на завършилите е ограничен, качеството на предложената учебна програма е високо в сравнение с референтните стойности. И петте магистърски програми са разработени съвместно от българския екип от университетски преподаватели и експерти от Националното училище по мениджмънт в образованието към Университета в Амстердам, Холандия. Учебният план е доста сходен във всички пет висши училища, като се наблюдават само малки разлики. Броят на обхванатите теми е значителен и е съобразен както със специфичните потребности на българските училища, така и с най-новите тенденции в развитието на международното управление на образованието. Учебният план на програмата предоставя знания в основните области на отговорност на училищната администрация като управление на училището, икономика и финансов мениджмънт, стратегии, управление на човешките ресурси, лидерство, управление на проекти, управление на екипи и много други. От друга страна, използваните методи на преподаване и учене са доста консервативни и не дават възможност за пълноценно използване на доброто съдържание на програмите.

Препоръка: Създаване на стимули за училищните директори да преминат определена програма за обучение по ръководство и лидерство преди да заемат длъжността училищен директор, включително възможността за програма за сертифициране или лицензиране на училищни директори.¹⁴⁰

Процесът на сертифициране или лицензиране може да гарантира, че новите училищни директори, постъпващи на ръководни позиции, отговарят на минимален праг от знания, умения и способности. Този процес може да бъде допълнен с ППР на работното място на директорите, включително чрез наставничество от страна на колеги. Подобни „програми за лидерство в управлението“ могат да бъдат предлагани от специализирани институти или висши училища, или различни други публични или частни институции. Съществуващите магистърски програми по училищното управление/лидерство във висшите училища в България могат да бъдат трансформирани по модела на тези програми за служители на ръководни длъжности като висшите училища бъдат насърчавани да подобряват преподавателската

[sdk/magist_rski_programi/fakultet_po_pedagogika/teoriya_i_upravlenie_na_образованието/образователен_menidzhm_nt_redovno_i_zadochno_obuchenie](https://uni-plovdiv.bg/uploads/site/Mag1920/ПЕДАГОГИЧЕСКИ%20ФАКУЛТЕТ12.pdf)

<https://uni-plovdiv.bg/uploads/site/Mag1920/ПЕДАГОГИЧЕСКИ%20ФАКУЛТЕТ12.pdf>

¹³⁷ <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/general-comparison>

¹³⁸ <https://www.nsi.bg/en/content/4855/general-schools-type>

¹³⁹ <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/general-comparison>

¹⁴⁰ Сертифицирането обикновено е доброволен процес, докато лицензирането представлява задължително сертифициране.



практика и да привеждат програмното съдържание в съответствие с дефинираните рамки на компетентностите и професионалните стандарти за училищни директори. Високият процент на отпадане от съществуващите програми за управление на образованието следва да бъдат допълнително проучени в контекста на тази препоръка и съответно трябва да бъдат разработени мерки за смекчаване на негативните ефекти.

За да получат лиценз, училищните директори в Словения трябва да са преминали задължителна Програма за лицензиране на училищни директори, която се организира от Националното училище за лидерство в образованието в Словения¹⁴¹ (ОИСР, 2016 г.). Тази публична институция е създадена през 1995 г. с цел подпомагане на професионалното развитие на училищните директори. Дейностите ѝ включват ППР, публикуване на учебни материали и изследвания. През последните години Европейският социален фонд съфинансира няколко програми на Националното училище за лидерство в образованието. По подобен начин в Испания кандидатите за ръководни длъжности трябва да преминат задължителен курс за обучение за развитие на лидерски умения в рамките на 120 учебни часа, който включва както теория, така и практика. И в двата случая задължителните програми за лидерство не са еквивалентни по продължителност на пълна магистърска програма. Съществуват и хибридни модели, като например в Австрия и Словакия, където е задължително училищните директори да преминат част от обучението си преди да бъдат назначени (в резултат на което се извършва условно сертифициране) и след това да продължат подготовката си през първите години на работното място.¹⁴²

Създаване на пул от талантиливи директори, планиране на приемствеността и избор на училищни директори

Ефективният скрининг и подбор на училищни директори се определя от няколко ключови фактора, които са свързани с дефинираните лидерски стандарти. Високоэффективните образователни системи разполагат със строги и прозрачни процеси, включително чрез ангажиране на учителския персонал в училищата, за скрининг на кандидатите и в крайна сметка подбор на най-квалифицираните лица, които отговарят на потребностите на училището. Подобни процеси гарантират, че всички допустими кандидати получават справедлив шанс да демонстрират своите знания, умения и компетентности. Освен това използваните процедури за подбор могат да обезкуражат потенциално заинтересованите кандидати.¹⁴³ Основните съображения включват ясно дефинирани критерии за подбор, структура на процеса по набиране на персонал с ясно разписани правила за участието на различни нива на управление, формални насоки за основния процес на набиране и яснота относно процеса на подбор (напр. интервюта, наблюдения или ситуационни упражнения), както и яснота относно състава на панела за подбор. Например, във Великобритания оценката на кандидатите за длъжността училищен директор включва поредица от компоненти за оценка, включително първоначално кандидатстване, последващ процес на оценка, включително индивидуално интервю, ролеви дейности, семинар, тренировъчна сесия, и 360-градусово атестиране и самооценка. Оценката е част от официален лицензионен процес, който води до Национална професионална квалификация за ръководни длъжности (НПКРД).¹⁴⁴ От 2013 г. обаче

¹⁴¹ <http://en.solazaravnatelje.si>

¹⁴² ОИСР, 2019

¹⁴³ Например, проучване в Австралия установява, че почти половината от респондентите посочват процеса на селекция като най-голямата спънка за потенциалните кандидати за длъжността училищен директор (Pritchard, 2003

¹⁴⁴ Attfield, 2011



начинаещите училищни директори вече не са задължени да придобият НПКРД или да притежават статут на квалифицирани учители, което преди това е задължително условие.¹⁴⁵

Според българското законодателство, подборът на директори и заместник-директори се осъществява чрез открит конкурс, който включва писмен изпит по съответното законодателство, но механизмът за подбор също трябва да бъде засилен, за да се потвърдят компетентностите на кандидатите и мотивацията им за работа като училищни директори. Понастоящем няма ясна връзка между представянето на учителите и повишаването им на ръководни длъжности, като системата не разполага с инструменти за идентифициране на учителите със силен управленски потенциал и насърчаването им да се развиват като заемат формални ръководни длъжности. Ранното идентифициране на потенциални лидери, които да бъдат наставявани и спонсорирани да участват в обучение за бъдещи лидери е важна област за по-нататъшно развитие. Освен това механизмът за подбор на директори не е в състояние да провери дали кандидатите притежават необходимите компетентности, които да ги превърнат в успешни училищни директори. Това в особена степен важи за случая, като се има предвид, че настоящите изисквания за кандидатите не включват сертифициране или квалификация, съобразени със стандартите за компетентности (както бе споменато по-горе).

Държавите с високоефективни образователни системи все повече преминават към дългосрочни оценки на лидерски умения и потенциал за да подкрепят избора на училищни директори. Например, в Холандия учителите, които имат амбицията да заемат ръководни длъжности, могат да се присъединят към „групи за развитие“ където преминават задочно теоретичен и практически курс с продължителност до три години. В други системи решенията за подбор се вземат с помощта на комбинация от интервюта (включително за присъединяване към група и за определена позиция), 360-градусови оценки, наблюдения от училищни инспектори, презентации и писмени тестове.

Сингапур и Шанхай разполагат с много добре развити системи за ранно идентифициране и избор на училищни директори. В Шанхай кандидатите за училищни директори се състезават за сертификати за допустимост за училищни директори, които „предварително удостоверяват“, че даден кандидат може да се яви на конкурс за ръководната длъжност. Сингапур разполага с изчерпателна система за оценка на учителите, приведена в съответствие със стълбата на учителската кариера с три направления, в рамките на които могат да се подготвят лидери: направление за ръководни длъжности, направление за учители и направление за старши специалисти. Чрез процеса на оценяване на учителите и определените кариерни направления, бъдещите лидери могат да бъдат идентифицирани от рано, дори още по време на третата година на преподаване.¹⁴⁶

Препоръка: Подобряване на процеса на приемственост и подбор на училищни директори чрез идентифициране на амбициозни лидери и утвърждаване на критериите за подбор. Управлението на приемствеността изисква създаването на групи от талантиливи учители, които имат амбиция да станат училищни директори и могат да преминат през менторство и спонсорство, за да участват в съответните програми за обучение по лидерство и управление, включително формална програма, която води до сертифициране. Разпределените лидерски практики (вж. следващия раздел) могат да помогнат за постигането на тази цел чрез създаване на по-голяма група от допустими кандидати за ръководни длъжности. Критериите за подбор, които трябва да следват ясна логика, трябва да съдържат основните ЗУН, необходими за успешното изпълнение на работата, да улесняват сравняването на кандидатите един с друг, да позволят на екипа за подбор да избере най-добрия кандидат и да гарантират, че процесът на подбор е обективен и прозрачен.

¹⁴⁵ ОИСР, 2019

¹⁴⁶ Lee and Tan, 2010

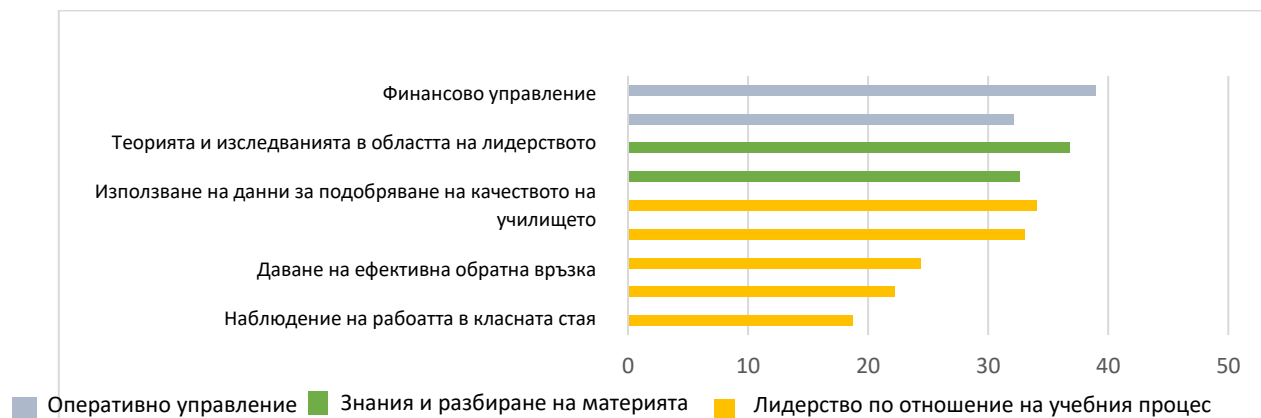


Продължаващо професионално развитие, оценка на изпълнението на работата и възнаграждение на училищните директори

Изследванията показват, че щом образователните системи успеят да убедят талантливите кандидати да станат училищни директори, те трябва да структурират тяхното време, за да се съсредоточат върху подобряването на обучението.¹⁴⁷ Ефективните образователни системи като тези на Финландия, провинция Онтарио, Канада и Сингапур възприемат училищните директори като ръководители на учебния процес. Очаква се директорите да са вещи по въпросите на преподаването и учебната програма, както и да предоставят насоки и подкрепа на учителите. Те имат задължения да оценяват учителите, да предоставят обратна връзка, да оценяват потребностите на училището от професионално развитие и да насочват учебни ресурси там, където са най-необходими. Както е представено по-долу, училищните директори в България имат малко възможности за ППР в тези области, въпреки че от тях официално се очаква да изпълняват такива роли според професионалните им профили и критерии за атестация.

Училищните директори в България съобщават за висока степен на необходимост от продължаващо професионално развитие (ППР), особено по отношение на оперативните дейности, както и познанията за и разбирането на лидерството и съществуващите образователни политики. Възприеманата необходимост на директорите от професионално развитие отразява естеството на тяхната работа, както и тяхното образование и опит. Предвид размера на автономията, която е дадена на училищата, разбираемо е, че училищните директори в България дават приоритет на оперативните аспекти на лидерството и управлението на финансовите и човешките ресурси. Между една трета и 40% от директорите определят тези области, в които има силно потребност от ППР. Освен това текущите реформи в образованието в България, включително преход към базирано на компетентности учене и последиците за по-широкия спектър от образователни политики, генерират и висока потребност от ППР в нови и развиващи се области на лидерство и в самите настоящи политики. Интересно е, че училищните директори не гледат на управлението на учебния процес (особено на обратната връзка с учителите, ППР на учителите и наблюдението в класната стая) като еднакво необходими по отношение на собственото си ППР. Например, по-малко от 20% от директорите смятат, че се нуждаят от ППР за ефективно наблюдение в класната стая.

Фигура 4.6. Дял на училищните директори, които посочват голяма необходимост от ППР в избрани области



Източник: ОИСР, TALIS

Налице са курсовете и програми за ППР, насочени към училищните директори в областите на училищната администрация, но директорите обикновено не са длъжни да ги посещават. Исторически погледнато, продължаващото професионално развитие за училищните директори в България не е добре

¹⁴⁷ OECD, 2012; Barber and Mourshed, 2007



регулирано и училищните директори са участвали в дейности по ППР на доброволна и предимно нестратегическа основа.¹⁴⁸ Единственото задължително обучение за директори на училища е насочено към управлението на делегиран бюджет, което е само една от безбройните им отговорности.

Ключова област за развитие по отношение на ППР за училищните директори и заместник-директори е свързана с ефективното организиране, управление и оценяване на възможностите за ППР за учителската работна сила в техните училища. Както е описано подробно по-долу, директорите и техните заместници играят ключова роля в организирането, управлението, финансирането и наблюдението на вътрешното ППР на учителите, както и за ППР, измерено на базата на обучение с придобиване на професионално-квалификационни кредити. Например, директорите имат ефективен контрол върху качеството на вътрешноинституционалната квалификация и докладват за резултатите пред РУО. Освен това те трябва да имат достатъчен капацитет да преценят качеството на предлаганите на пазара курсове за обучение, които завършват с придобиване на професионално-квалификационни кредити за учителите. Възможностите за участие на училищни директори и заместник-директори в ППР, насочено към ефективното управление на тези процеси и оценяване на качеството на вътрешноинституционалната квалификация са ограничени. Образователната система в България не разполага с механизъм, който да гарантира, че директорите и заместник-директорите имат практическите умения за наблюдение на вътрешноинституционалната квалификация с помощта на подходящи показатели и инструменти. Няма задължителни обучения или инструкции, които да подкрепят училищните директори при упражняване на контрол върху вътрешноинституционалната квалификация. Липсата на достатъчно възможности за обучение на директорите и липсата на подходящи стимули за приоритизиране на дейностите по ППР в техния план, представляват предизвикателства, които трябва да бъдат решени.

Един от добрите практики е Академията за лидерство, подкрепена от фондация „Америка за България“, която през последните няколко години предоставя структурирани възможности на училищните директори да развият своите умения за организиране на вътрешноинституционалната квалификация и обучение за ППР с помощта на различни инструменти и формати като професионални учебни общности, базирани на коучинг менторски програми и практики за обмен между колеги. Без допълнителни ППР за училищните директори в тази област, организирането на вътрешноинституционалната квалификация ще остане задача, за която директорът ще оценява предимно спазването на официални изисквания и задължителните показатели за мониторинг, а не развитието на персонала въз основа на неговите потребности и планирането на развитието на училището. Надграждането върху такива добри практики е ключов приоритет за ППР на директорите занапред.¹⁴⁹

В България критериите за атестиране на училищните директори са насочени към професионалните стандарти, докато резултатите от ученето на учениците не са включени. Настоящият подход, избран за атестиране на училищните директори, има за цел да се оцени изпълнението на процеси, свързани с ключови изисквания (компетентности) и официално участие в ППР (проверка, че минималното участие в ППР е налице). Подходът не отчита самооценка на училищно ниво, външното оценяване на училищата или резултатите от тяхната работата. Освен това системата не разполага с процес за оценяване на работата на училището, ориентиран към училищните резултати, което допълнително усложнява процеса на атестиране на училищните директори. За разлика от това, много други държави в Европа, включително и трите избрани за сравнение страни, включват външно оценяване на училищата като част

¹⁴⁸ SABER 2013

¹⁴⁹ Друг пример на програма, фокусирана върху повишаване на организационните способности на училищата се предлага от Асоциацията за споделено учене (<https://www.ela-bg.eu/bg/causa/edno-uchilishte-za-vsichki>). Тази програма се предлага от неправителствена организация и преминава през външно оценяване.



от атестирането на училищните директори.¹⁵⁰

България планира¹⁵¹ за първи път да въведе процес за атестиране на работната сила в образованието през учебната 2020-2021 г.¹⁵² въз основа на Наредба 15 от 2019 г..¹⁵³ Последните инициативи по отношение на политиките за насърчаване на базираното на компетентности учене с оглед подобряване на резултатите на учениците, не са отразени в модела за оценка на ефективността на работната сила в образованието, където подходът на атестиране е свързан с регистрирането на процеси, а не на резултати. Новоразработените атестационни карти (Наредба № 15, приложение 23-24) предлагат балансиран подход за преглед, оценяващ качеството на работа на училищните директори на базата на списък с компетентности за директори и заместник-директори, където се присъждат точки за различни групи компетентности. Статутът и развитието по отношение на ППР се регистрират в атестационните картите, но няма разпоредби, които да свързват резултатите от усилията за повишаване на квалификация с атестацията. Атестацията се извършва от комисия, назначена от работодателя, след съгласуване с педагогическия съвет. В допълнение към предварително определените критерии, работодателят на училищния директор „определя пет критерия в областите на професионалната компетентност, в зависимост от вида на институцията и нейната стратегия за развитие и скала за определяне на нивото на тяхното постигане“. На теория това е мястото, където оценката на директорите може да бъде свързана с резултатите от ученето на учениците, но само ако стратегията за развитие на институциите е свързана и с резултатите от ученето на учениците.

Въпреки че България трябва да бъде похвалена за усилията да въведе атестация на училищните директори, има няколко важни пропуски, които трябва да бъдат отстранени, за да се подсили процеса на оценяване.

- Критериите за атестация, дефинирани във формулярите за оценка, нямат минимални прагове за изпълнение, така че не е ясно на какъв принцип трябва да се присъждат точки. Максималният брой точки по всеки критерий означава, че училищният директор получава 2 от 2 точки по всеки критерий. Минималният резултат обаче е 1 точка (а не нула), което означава, че дори ако даден директор на училище е постигнал минимално ниво по всички критерии, той пак ще получи резултат 25 от 50. Тази подробност може да наруши разпределението и да ограничи полезността на инструмента.
- Праговете за изпълнение са слабо свързани с по отношение на начина за присъждане на точки: даден училищен директор може да разбере как да „овладее“ знанията, уменията и нагласите очаквани за неговата или нейната позиция, като разгледа дефиницията на формуляра отговаряща на оценката от „2 точки“. Въпреки това дори това описание включва много субективни понятия, които трудно биха могли да бъдат разграничени на практика, като например „демонстриране на високо качество на работа“ и „организиране и контрол на дейностите на институцията в съответствие с неговите/ нейните правомощия“.

¹⁵⁰ OECD, 2019. *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*. OECD Reviews of School Resources. <https://www.oecd.org/governance/working-and-learning-together-b7aaf050-en.htm>

¹⁵¹ Процесът бе отложен в отговор на развитието на кризата с КОВИД 19

¹⁵² Вследствие от развитието, свързани с пандемията от COVID19, са налице сигнали, че МОН ще отложи началото на процеса на атестиране.

¹⁵³ Наредба № 15 от 22.07.2019 г. върху статута и професионалното развитие на учители, директори и други педагогически специалисти.



- Формулярите за оценка се отнасят до някои понятия, които не са споменати в списъка на ЗУН, като например установяване на правила за подбор, набиране, уволнение, възнаграждение, стимули и награди.
- Критериите за атестация понякога се припокриват или съчетават множество понятия в един критерий, което затруднява провеждането на обективна оценка. Например IV.1 във формуляра за оценка на училищни директори (съгласно Наредба 15) се отнася както за установяване на партньорства, така и за отчитане на изпълнението на бюджета.

Налице е липса на връзка между критериите за възнаграждение на училищните директори на база резултатите от тяхната работа и посочените критерии за оценка. В Наредба № 4 от 2017 г. за нормиране и заплащане на труда се посочва, че допълнително възнаграждение въз основа на резултатите за учебната година се изплаща на училищните директори на базата на оценка, извършена по показатели и съответни критерии, определени от работодателя в зависимост от типа институция. Това правило има за цел да улесни диференцираното възнаграждение чрез разпределяне на бонуси. Наредба № 4 съдържа 10 показателя, но те не са ясно дефинирани и не са добре обвързани с критериите за оценка или ЗУН, посочени в професионалните профили. Например, за показател № 1 „планиране, организация и провеждане на образователно-възпитателния процес“ се присъждат 20 от общо 100 точки. Това обаче са основните функции на училищния директор, което прави показателя неясен; не е ясно какъв праг на изпълнение трябва да бъде достигнат над нормалните задължения на дадено лице, за да се постигне този показател. За разлика от това, показател № 10, дефиниран като „осигурено заместване за часовете на отсъстващите над 70% за учебната година“, е по-специфичен, но все още несвързан с критериите за атестация и ЗУН, посочени в професионалните профили (нито един от тях не споменава конкретно посещаемостта на персонала или отсъствията от работа). Освен това, нито един от критериите за възнаграждение въз основа на качеството на работа не е ориентиран към резултати, като например подобряване на резултатите от ученето на учениците.

Препоръка: Разширяване на възможностите за продължаващо професионално развитие за училищните директори и подобряване на стимулите за участие. Училищните директорите се нуждаят от повече подкрепа и обучение за да подобрят способностите си за управление на учителската работна сила, включително в областта на ППР и ефективното оценяване на учителите. Тази подкрепа може да включва подобряване на съществуващите възможности за ППР, позволявайки на частни доставчици или трети страни да предлагат акредитирано обучение, повишаване на достъпа до европейски програми за мобилност за училищни директори, и подкрепа на училищните директори да си сътрудничат и да споделят най-добрите практики помежду си чрез професионални учебни общности.¹⁵⁴ Например, в Чили училища свързани в мрежи работят за подобряване на резултатите си като се насърчава ученето между училищните лидери и други служители с надзорни функции в образованието, а Министерството на образованието в Колумбия създава и финансира национална програма От училище- за училище, за да насърчи съвместната работа и да улесни обмена на опит между училищата. Подобни програми съществуват в Литва (Креативни партньорства за училища) и Словения (Мрежи от учещи училища).¹⁵⁵ Във всеки случай училищните директори сами могат да изиграят важна роля в професионалното развитие както на начинаещите, така и на опитните директори.

Препоръка: Съгласуване на професионалните профили, критериите за оценка и критериите за възнаграждение въз основа на резултатите и използване на последователни и добре дефинирани

¹⁵⁴ Пример за инициатива за ППР на училищните директори иницирана в България е съвместно усилие между неправителствени организации и бизнес организации:

http://edu2030.bg/2019/09/03/menijurska_akademia_za_uchilishtni_direktori/

¹⁵⁵ ОИСР, 2019



показатели, включително прагове за изпълнение. България прави важна стъпка напред с изготвянето на профили на професионална компетентност за училищните директори и установяване на критерии за изпълнение. За да се продължи напред, особено важно ще бъде съответните критерии да бъдат добре съобразени с различните етапи от кариерата на училищните директори и с различните нива на изпълнение. Съвързането на критериите за оценка и критериите за възнаграждение въз основа на резултатите с училищните резултати също би било важна насока за бъдещо развитие.

Добрите практики от други държави се фокусират върху оценката на компетентностите на училищните директори и свързаните с тях резултати чрез определяне на индивидуални цели и задачи. Например, в Австралия директорите на училищата се атестират съгласно държавните стандарти за училищно лидерство и потребностите им от обучение се дефинират във връзка с плана за подобряване работата на училището. В Чили директорите на училищата се задължават да постигнат съгласие по 2-4 институционални цели и съответните показатели като част от регулярния процес на задължителна атестация като целите се привеждат в съответствие с институционалните цели на училището.¹⁵⁶

Разпределение на ръководните функции

Една област, в която директорите имат значителна автономия, е разпределението на ръководни роли и функции сред другите училищни служители, а именно заместник-директори, особено в по-големи училища, или главни учители и старши учители. Както е посочено в Наредба № 15 от 2019 г., директорите определят всички подробности в длъжностните характеристики на заместник-директори, главни учители и старши учители. По отношение на заместник-директорите, училищният директорът има пълна автономия да дефинира техните функции и брой. Най-често броят на тези длъжности зависи от бюджета. В София има големи училища с до седем заместник-директори, както и малки училища без такъв. Следователно натовареността както на директора, така и на заместник-директорите може да варира значително. В малките училища без заместници цялата управленска и административна работа се извършва от директора и старши или главни учители. Наредба № 15 определя ролите и функциите на главните и старшите учители, които включват анализ на резултатите от ученето, подпомагане на новоназначени и стажант учители, както и организиране и докладване за вътрешно-институционалната квалификационна дейност. Училищният директор обаче все още има значителна автономия при разпределението на натоварването на тези учители. Тези механизми улесняват разпределението на ръководни функции, като същевременно теоретично помагат за развитието на лидерски компетентности сред онези лица, които заемат длъжности заместник-директор, старши учител и главен учител.

Въведени сравнително скоро мерки и механизми допълнително допринасят за възможността за разпределение на ръководните функции. От началото на 2019 г. се прилага нов механизъм за финансиране на училищата и детските градини. По-малките училища (с по-малко от 200 ученици), особено от селските райони, получават голям финансов тласък, което води до повече средства на ученик в сравнение с по-големите училища и съответно повече средства на ученик отпреди. Този механизъм позволява дори на най-малките училища да разполагат с поне един заместник, който да подкрепя училищния директор в административната и управленска работа. Освен това на главните учители са поверени повече отговорности и по-важна роля в управлението на училищни дейности.¹⁵⁷ По този начин те биха могли допълнително да подкрепят директора и заместник-директора, когато става въпрос за планиране и изпълнение на вътрешно-институционалната квалификационна дейности и на учебните програми.

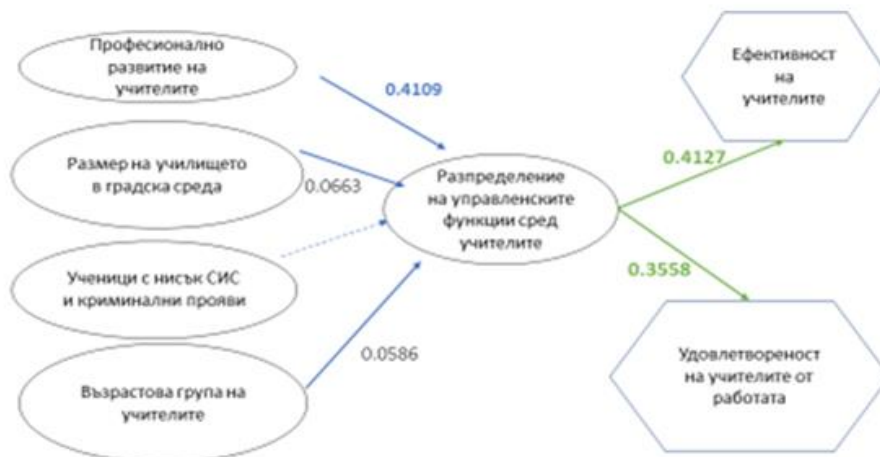
¹⁵⁶ ОИСР (2013)

¹⁵⁷ В Наредба № 15 (2019), Чл. 7 са посочени допълнителните функции, които се очакват от главните учители.

Личният управленски стил на директора играе важна роля в разпределението на ръководните функции. Има директори, които лично участват във всички училищни решения и използват своите заместници като административни помощници. Изглежда това е норма, като повечето директори на училища са свикнали да имат пълен контрол върху повечето аспекти на училищната работа и развитие. Съществуват обаче и директори, които делегират всички свои задължения на заместниците си и само ги контролират. На практика, дори да заемат една и съща позиция, естеството и организацията на работата могат да варират значително както за училищните директори, така и за техните заместници.

Разпределението на ръководните функции се отнася до ръководни практики, споделяни от мрежа от хора, които работят независимо за постигане на общата цел, свързана с подобряване на ученето на учениците. По-ефективното използване и насърчаване на разпределението на ръководните функции може да има мощен ефект върху учебната среда в България. Международните доказателства за разпределението на ръководните функции показват, че то може да има положителен ефект върху ученето на учениците чрез повишаване на професионалната увереност на учителите и удовлетвореността им от работата. Това е особено важно в контекста на преминаването на България към базирано на компетентности учене. Задълбоченият емпиричен анализ на данните от TALIS 2018 допълнително показва, че съществува важна връзка между разпределението на ръководните функции и ефективността на учителите, включително с подкрепата на ППР. Връзката между професионалното развитие на учителите и разпределението на ръководните функции, както се наблюдава и практикува от учителите, е статистически значима, като оказва значително допълнително въздействие върху ефективността на учителите и удовлетвореността им от работата. Диаграмата по-долу показва тези взаимоотношения, както и факта, че разположението на училището в градските райони и размерът на училището също оказват значително влияние върху разпределението на ръководните практики.

Фигура 4.7. Разпределение на ръководните длъжности в България (TALIS 2018 г.)



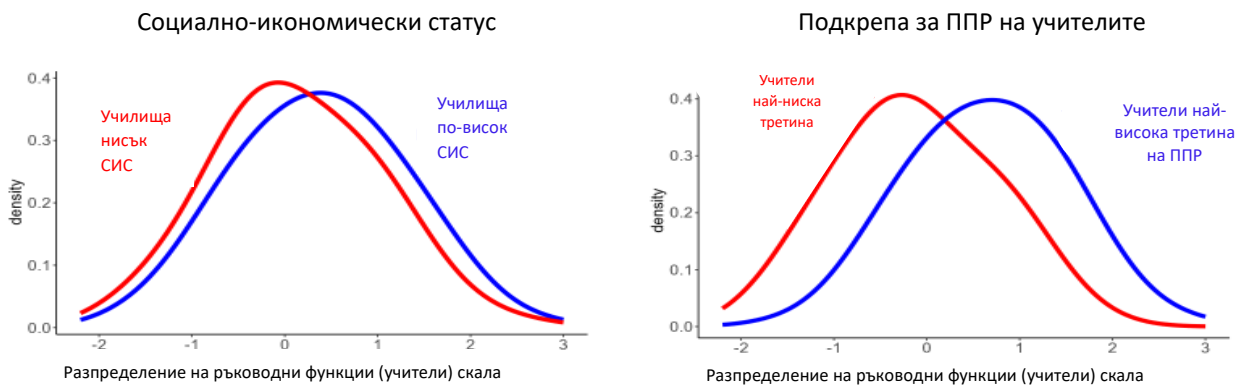
Източник TALIS 2018, Извадка за България (169 училищни директора; 1,111 учителя)

Разпределението на ръководните функции може да доведе до значителни разлики, особено в училищата с ученици в неравностойно положение. Като се има предвид, че много училища с ученици с по-нисък социално-икономически статус (СИС) са по-малки и се намират в селските райони, използването на практиката на разпределението на ръководните функции може да подпомогне развитието на способностите на учителите, като в същото време освободи част от времето на училищните директори за работа, свързана с управление на учебния процес. Данните от TALIS 2018 показват, че училищата с по-голям брой ученици с нисък СИС имат по-ниски нива на разпределяне на ръководните функции. Въпреки



това, ППР на учителите оказва съществен ефект върху подобряването на разпределението на лидерските практики и може да се използва за тяхното подобряване в училищата, с особен фокус върху училищата с ученици в неравностойно положение.

Фигура 4.8. Фактори, които оказват влияние върху разпределението на ръководните функции в българските училища



Източник TALIS 2018, Извадка за България (169 училищни директора; 1,111 учителя)

Препоръка: Укрепване на капацитета на ръководните училищни екипи (като същевременно се изгражда и лидерски пул) чрез колективни форми на ППР. Разпределението на лидерските практики и обучението на лицата, заемщи средни лидерски роли (старши и главни учители), носи полза както за разширяване на лидерския капацитет на училищно ниво, така и същевременно за развиване и наставничество на амбициозни училищни лидери, които да заемат лидерски позиции в бъдеще. Въпреки че има ограничени доказателства за това как да се постигнат тези резултатите, има добри примери за съвместни и базирани на екипност програми за ППР, които се фокусират върху целия екип на училищното ръководство. Например, естонската Програма за развитие на училищните екипи е 12-месечна програма за обучение по мениджмънт, която включва училищния директор и двама други служители и обхваща различни теми свързани с училищното управление. Тази програма служи както като възможност за професионално обучение на училищни лидери, така и за бъдещо развитие на лидерство на средно ниво.¹⁵⁸ „Заедно в час“ стартира програма „Училища за пример“¹⁵⁹, която е насочена към подпомагане на училищни екипи с професионално обучение и развитие. Тази програма ще бъде важна с оглед внимателното проучване и идентифициране на области, които биха могли да бъдат разширени.

Системи за управление базирано на училището: автономия, отчетност и оценяване

Училищните лидери и техните лидерски практики в училищата се формират на базата на структурите за отчетност и управление, които са налице в образователната система. Както споменахме, България е децентрализирала висок дял от функции, а училищните директори разполагат с висока степен на автономия. Изследването на базираното на училището управление показва, че автономията, отчетността и механизмите и инструментите за оценяване трябва да функционират в хармония, ако училищните ръководители искат да подобрят резултатите от ученето на учениците. Тези теми са разгледани по-долу, като се започне с оценяването на учениците като ключово средство за подобряване работата на училището.

Оценяване и подобряване работата на училищата

Директорите в България официално са длъжни да разработят стратегически план на училището, да наблюдават работата на учителите и да им предоставят подкрепа и насоки за подобряване на учебната практика. Практиката обаче показва, че те рядко се фокусират върху качествените аспекти на управлението на училищната институция (като създаване на силна култура, насочена към постиженията

¹⁵⁸ ОИСР, 2019

¹⁵⁹ <https://zaednovchas.bg/en/teach-for-bulgaria-is-launching-a-new-program-to-support-school-teams/>



и наблюдение на резултатите на учениците) поради значителната им въвличеност предимно в административни задачи. Въпреки че законодателната рамка предоставя на училищните директори свобода да планират стратегически и да разработват училищни политики, те не използват тази възможност в достатъчна степен. Въз основа на прегледа на училищните документи, публично достъпни на училищните уебсайтове, става ясно, че повечето училищни стратегии за развитие са доста сходни, независимо от особеностите на училището. Това предполага, че макар училищните директори да имат правомощията да адаптират стратегическия план на своето училище към специфичните потребности от подобрене, те нямат стимули или капацитет да го направят.

Директорите на училищата също могат да използват данните за резултатите на учениците при вземане на решения относно учебни практики или ППР на учителите, въпреки че на практика това не е често срещано явление. В България директорите получават годишни данни от оценяването на учениците, в които резултатите на тяхното училище се сравняват със средните регионалните стойности. Националните данни се предоставят при поискване, националното оценяване е стандартизирано. Съществуват обаче опасения, че скалата за оценяване и относителният дял на въпросите за оценка от различен тип се променят всяка година, което може да направи сравненията на годишна база и анализа на тенденциите неточни. Освен това няма доказателства, че училищните директори редовно използват резултатите от тези оценки, за да осъществяват промени в учебните практики или да насочват учителите към продължаващо професионално развитие.

Въпреки че РУО и новосъздаденият Национален инспекторат по образованието (НИО) имат за задача да подкрепят директорите в усилията им за подобряване работата на училищата, директорите не се отчитат по отношение подобряване на работата на училищата. Докато те се отчитат пред РУО като техен работодател, фокусът на отчетността на училищните директори обикновено се свежда до изпълнението на училищния бюджет и спазването на законодателството и разпоредбите. В дългосрочен план се очаква външните оценки, които ще се провеждат от НИО, да бъдат обвързани с финансирането, предоставено на всяка детска градина и училище, но не е ясно каква ще бъде ключовата концепция и подход за този механизъм. Въпреки това, в краткосрочен план РУО трябва да вземат предвид констатациите на НИО за всяко училище при планирането и изпълнението на тяхната работа и предоставянето на подкрепа. Първите 150-200 официални училищни инспекции са планирани за учебната 2019/2020 година.¹⁶⁰ Подлежащите на инспекция области в предучилищните институции и училищата се определят, както следва:

- Управление на институцията, включително финансовото управление; управление на човешките ресурси; професионални умения и компетентности на педагогическите специалисти; ангажирането на заинтересованите страни и управлението на физически активи;
- Образователен процес: обучение и възпитание; оценка на резултатите от ученето като се вземе предвид индивидуалния напредък на всяко дете, подкрепа за деца със специални образователни потребности, взаимоотношения между педагогически специалисти и децата или учениците, предотвратяване на преждевременното напускане на училище.¹⁶¹

Препоръките на НИО към училищното управление вече са донякъде ориентирани към уменията. Ако прилагането на тези препоръки бъде допълнително подкрепено от РУО, училищата ще имат

¹⁶⁰ В лично интервю с Анелия Андреева, директор на НИО (м. февруари 2020 г.), става ясно, че в предходната учебна година са проведени повече от 80 пилотни инспекции. Въпросниците и методологията на НИО са подобрени на базата на първоначалните констатации от тези проверки. Всяка инспекция продължава средно 3 дена, в рамките на която представители на Инспектората ще провеждат наблюдения на учебни часове и дискусии във фокус групи с екипа на съответното училище, родителите и учениците.

¹⁶¹ НИО, Критерии и показатели shorturl.at/aoxMZ



персонализирани изходни точки и необходимата подкрепа за подобряване на тяхната работа по отношение развитието на ключови компетентности.

Автономия и отчетност

Въпреки че делегирането на значителни управленски правомощия на училищно ниво е ключов принцип на образователната система, българският модел на децентрализация в образованието включва и силни ограничения на практика за училищните директори относно управлението на работната сила и предоставянето на образователни услуги. Правомощията по отношение разпределението на разходите се ограничават чрез централно определената рамка на държавните образователни стандарти, учебните програми, учебните цели и правила, както е обяснено по-долу. Така например, на училищата се дава правото да определят броя на учениците, които ще се обучават в тях и да определят критериите си за прием, което е пряко свързано с финансирането за ученик и за паралелка, което биха могли да получат. Политиката им за прием обаче е ограничена от (а) централно определени прагове за минимален и максимален брой ученици в клас,¹⁶² (б) централно наложени норми за териториални критерии и допълнителни критерии за прием,¹⁶³ (в) държавен образователен стандарт за физическата среда и (г) съществуващия регулиран на централно ниво механизъм за планирания прием в държавната образователна система и свързания с него подход за разпределяне в училищата въз основа на резултати от изпити с висок залог (след 4 клас за ограничен брой училища, след 7 клас за всички ученици)

Обширна обща рамка на дефинирани на централно ниво изисквания предопределя до голяма степен преценката на училищния директор за управление на работната сила на ниво училище, което означава, че училищните директори имат по-малка автономия на практика. Гъвкавостта на управлението на работната сила на предучилищно и училищно ниво е в голяма степен определена от централизирани изисквания и липса на алтернативни пътища за навлизане в учителската професия; минимални изисквания за допълнително, най-често самофинансирано обучение за повишаване на професионалната квалификация на учителите; наемане и освобождаване на учители, повлияни от колективния трудов договор; определяне на минимални прагове за учебни часове и възнаграждения на учителите, минимални и максимални прагове за учителски стимули (основани на резултати), минимални стандарти за работното време на педагогическия състав и др. Всъщност всички взаимосвързани компоненти на управлението на човешките ресурси в образованието, което теоретично трябва да се управляват от училищните директори (а) наемане и освобождаване на служители, (б) определяне на съдържанието и обхвата на работата на учителите, (в) определяне на заплащането за учителите въз основа на показатели за изпълнение, (г) оценка на резултатите от работата на учителите, (д) продължаващото професионално развитие (изграждане на капацитет) са обект на интервенции от страна на правителство и преговори предопределени от силната роля на учителските синдикати. В същото време не е ясно дали и как определените на централно ниво изисквания, свързани с управлението на работната сила, са приведени в съответствие с качеството на образованието и резултатите на учениците на регионално, местно и училищно ниво.

Автономията на директорите на училища при вземане на решения, свързани с организацията на образователния процес (включително определяне на съдържанието на работата на учителите), както и по отношение решенията относно числеността на педагогическия персонал и условията на работа на учителите (натоварване и заплащане), е в голяма степен предопределена от наложени на централно ниво разпоредби и/ или от колективния трудов договор. Централно дефинираните рамкови учебни

¹⁶² На настоящия етап, минимум 16 и максимум 22 ученика в клас от 1-ви до 4-ти клас, и минимум 18 и максимум 26 ученика в клас от 5-ти до 12-ти клас.

¹⁶³ Наредба №10/10.09.2016 за организация на дейностите в училищното образование.



програми определят броя часове на седмиците за всеки клас, предметите, включени в учебните програми, годишния брой часове за всеки клас и общия брой часове за съответния етап и клас, предвидени за всеки от задължителните курсове. Натоварването на учителите трябва да бъде съобразено с централно дефинираните минимални стандарти за работното време на педагогическия персонал.¹⁶⁴ Съгласно колективния трудов договор,¹⁶⁵ редовното обучение на учениците трябва да се извършва от най-малко двама учители в рамките на минималните стандарти за работното време на учителите.¹⁶⁶ Налице са дефинирани на централно ниво изисквания за разкриване на работни места за педагогически специалисти.¹⁶⁷ Условието за учителски стаж също са предопределени от централно определено минимално възнаграждение на учителите по категории служители. Наличните възможности за директорите да възнаградят доброто представяне на учителите и по този начин да мотивират педагогическия персонал също са ограничени в рамките на строго определени прагове (не по-малко от 4% и не повече от 4,5% от средната годишна заплата).¹⁶⁸

Освен училищните директори, синдикатите в образованието играят важна роля в управлението на работната сила на училищно ниво. Една особеност на българската образователна система е силната роля на синдикатите в **управлението** на учителската работна сила, която е свързана с феномен, известен като „популистки професионализъм“.¹⁶⁹ Това явление е свързано с разбирането, че „вземането на решения в образованието е естествен монопол на учителите, които трябва да имат решаваща роля при упражняване на правомощията и които трябва да управляват училищата по начин, базиран на участие“.¹⁷⁰ В резултат на това вземането на решения на училищно ниво, свързано с управлението на работната сила в учителската професия, се формира до голяма степен от секторния тристранен механизъм за консултации от влиятелната роля на учителските синдикати. През 2018 г. Съюзът на работодателите в системата на народната просвета в България подписва действащия колективен трудов договор, в който ясно е изразено несъгласие относно (а) изискването, установено в споразумението, учителските синдикати официално да изразяват съгласието си и да „одобряват“ освобождаването, в случай на предложения за уволнение на учители, които са членове на учителския съюз (Чл. 10 (3) и (б) списък на компонентите, които трябва да бъдат включени в работното време на учителите (Чл. 40). Въпреки несъгласието, тези изисквания влизат в сила и стават задължителни за училищните директорите. Текстовете с идентично съдържание влизат и в КТД от 08. 06. 2020 г. и в КТД от 17. 08. 2020¹⁷¹, без да бъдат редактирани и/или променени със съществуващите анекси към тези КТД. Освен това директорите могат да се затруднят да уволняват консистентно неефективни учители поради относително високи съдебни разноски и поради факта, че съдилищата са склонни да отменят решенията на директорите.¹⁷² Този пример онагледява ограниченията, наложени върху решенията на училищните директори, свързани с управлението на учителската работна сила на база влиянието на учителските синдикати.

Таблица 4.2. Разпределение на отговорностите на училищните директори, свързани с управлението на работната

¹⁶⁴ Например, учителите по български език и литература, математика, чужди езици, компютърни науки и ИК в основен и прогимназиален етап трябва да имат минимум 648 часа годишно, докато учителите по физика и астрономия, химия, биология, история и география трябва да имат минимум 684 часа на година.

¹⁶⁵ Чл. 41 от Колективния трудов договор.

¹⁶⁶ Наредба No.4/20.04.2017 за нормиране и заплащане на труда.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Установено с Наредба No.4/20.04.2017 за нормиране и заплащане на труда и Колективния трудов договор

¹⁶⁹ Radó, P., 2010. *Governing Decentralized Education Systems Systemic Change in South Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Foundations—Budapest

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Текстовете на всички Колективни трудови договори могат да бъдат достъпни на интернет страницата на Синдикат на Българските учители: <http://www.sbubg.info/sbubg.php?page=54&lang=bg>

¹⁷² САБЕР 2013



сила и разходи, свързани с учителите

Област на управление на училището	Делегирани отговорности на училищния директор	Ограничения
Определяна на броя на служителите	Училищният директор определят броя на служителите в училището	В съответствие с одобрения училищен бюджет и разпоредбите. Определен на централно ниво минимален брой учебни часове годишно; процесът на обучение на пълен работен ден се извършва от най-малко двама учители в рамките на минималните стандарти за работно време на учителите
Наемане и освобождаване на представителски състав	Училищният директор подписва, променя и прекратява трудовите договори на педагогическите специалисти и непедагогическия състав	Изискване за съгласие на синдикатите на ниво училище в случай на прекратяване на трудовия договор, наложено от Колективния трудов договор Чл. 10 (3)
Определяне на работното време на служителите	Училищният директор отговаря за определяне на работното време на учителите	Дефинирани на централно ниво минимални стандарти за работното време на преподавателския състав
Определяне на заплатите на учителите	Училищният директор определя минималните заплати на учителите	Определен на централно ниво минимален размер на възнаграждението на учителите по категории персонал с Наредба № 4 относно трудовите стандарти и заплащането на труда. Конкретните суми се определят в съответствие с Колективния трудов договор и/ или вътрешните правила за заплати въз основа на годишните бюджетни кредити, установени в одобрения бюджет на институцията. Лекционните часове (часове над минималния стандарт на задължителното преподаване) се заплащат в рамките на установени на централно ниво лимити - минимални суми за допълнителни плащания според нивото на квалификация, установено с Колективния трудов договор
Определяне на стимули за преподавателския състав	Училищният директор определя допълнителното възнаграждение на учители за постигнати резултати	Средствата за стимули са включени в единния стандарт на разходите на ученик, планирани са в бюджета на училището и са регламентирани на не по-малко от 4% и не повече от 4,5% от годишния размер на средната работна заплата (установена от Колективния трудов договор)
Наблюдение и оценяване на учителите	Училищният директор отговаря за оценяването на учителите в училищата с до 10 учители. В училищата с повече от 10 учители оценяването се извършва от комисия, назначена от педагогическия съвет. И двата критерия, както и скалата за определяне на нивото на постижения, се одобряват от училищния директор и се включват във формулярите за оценка.	Определени на централно ниво показатели и критерии за оценяване (въпреки че педагогическият съвет има автономия да посочва допълнителни критерии)



Област на управление на училището	Делегирани отговорности на училищния директор	Ограничения
	Допълнителните възнаграждения за постигнати резултати през учебната година се разпределят от училищния директор на базата на резултатите от оценяването	
Финансиране на обучение на учители	Училищният директор отговаря за планирането и разпределението на бюджетните ресурси за квалификация и обучение на учители. Училищният директор отговаря за планирането и финансирането на кариерното развитие на педагогическите специалисти	В съответствие с политиките и приоритетите, изложени в Стратегията за развитие на училищата и в рамките на (а) годишните национални приоритети за продължаващо професионално развитие на учителите (определени от МОН), (б) годишните регионални планове за квалификация (разработени от РУО) и в) квалификационни дейности, организирани от общината. Изискване за разпределяне на минимум 1,2% от годишните брутни заплати на учителите за обучение на учители (праг, определен от Колективния трудов договор (КТД). От 01.01.2020 г. изискване за изразходване на поне 50% от горния минимален праг за вътрешна или междуинституционална квалификация във формати на обучение и партньорско обучение, посочени в КТД
Възстановяване на разходите на педагогическия персонал	Училищният директор отговаря за възстановяване на разходите на педагогическия персонал (транспорт, наем)	Лимити, определени на централно ниво: (а) транспортните разходи не трябва да надвишават най-евтиния вид транспорт и (б) максималната възстановима сума за наем не може да надвишава 200 лева
Цялостно разпределение на бюджета	Директорът отговаря изцяло за разпределението на делегирания бюджет, включително разпределението на разходите за персонал и други плащания; заплати и стимули; задължителна застраховка	Трансферите за целево финансиране (стипендии, средства, предоставени за подпомагане на храненето и др.) трябва да запазят целевия си характер и не могат да бъдат преразпределяни

Анализ, базиран на Държавните образователни стандарти и колективния трудов договор.

По отношение на автономията и отчетността, училищните директори се сблъскват както с формални, така и с неформални ограничения, които поставят граници на потенциала на лидерския капацитет на училището за подобряване на резултатите от ученето. Някои от тези ограничения се налагат от законови разпоредби, докато други се отнасят до стимулиране на лидерските качества, капацитета, уменията и инструментите, с които разполагат училищните директори и излагането на други модели на организационно лидерство. Както беше посочено, законодателството и наредбите формално ограничават действията на училищните директори в ключови области, като например броя на паралелките и следователно броя на учителите, които могат да бъдат наети; формалната организационна структура и роли, които могат да съществуват в училището; и подходите по отношение заплащането на учители, тяхното атестиране и други въпроси, свързани с управлението на човешките ресурси. В други области обаче директорите имат значителна свобода на преценка, която не се оползотворява. Нито един регламент не възпрепятства училищните директори да прилагат процедура за подбор и наемане въз



основа на притежаваните компетентности, но това не е често срещана практика. Преди наскоро въведената атестация на периоди от четири години, качеството на работата на учителите се оценява ежегодно с цел разпределяне на бонуси на база постигнати резултати. Рядко обаче училищата провеждат такава годишна оценка, свързана с изпълнението на стратегически училищни организационни цели. Училищната култура и климат, моралът сред персонала, набирането на средства и развитието на училището са в обхвата на отговорностите на училищните директори дори преди приемането на ЗУПО, но те рядко се фокусират върху тези области.

Препоръка: Засилване на процеса на вътрешно и външно оценяване на училищата и укрепване на връзката между оценяването в училище и процеса на атестиране на училищни директори. За да се подобри отчетността на училищата и училищните директори по отношение на цялостните резултати от ученето, както и да се осигури формално развитие на училищния персонал, образователната система и ключовите заинтересовани страни (учители, родители и др.) се нуждаят от качествена информация за резултатите от подобряване на работата на училищата и резултатите от ученето на учениците, формирана на базата както на вътрешни, така и на външни и други оценки. Тази информация може да служи както за отчетност, така и за целите на развитието.

Словения дава добър пример за подобно оценяване. Всяка година училищата в Словения провеждат вътрешно оценяване, пишат доклади за самооценка и изготвят програми за развитие на училищата въз основа на резултатите от самооценката. Електронен инструмент помага на училището да оцени своята работа на базата на националните критерии за подобряване на качеството на училищното образование. Други държави като Австрия, Полша, Португалия, Чехия и Швеция използват резултатите от външното училищно оценяване или само по себе си, или като един от компонентите за оценяване на училищните директори.¹⁷³

Заклучение

Ефективно лидерство, мениджмънт и администрация са нужни за да бъдат ефективни училищата. Независимо от това, че всички важни елементи от ключовите роли на директорите (подобряване на ученето на учениците, свързване на политика с практика и свързване на училището с общността) са регулирани в нормативната рамка и съответните образователни стандарти в България, прилагането им в практиката изостава и работата на директорите е обичайно фокусирана по-скоро върху административното управление, отколкото върху лидерските и управленски функции на училищните директори. Ефективното лидерство изисква управленска система на управление базирана в училището, която е съобразена с възможностите, практиките и стимулите за училищните лидери.

През последните години правителството е активно при въвеждането на важни политически мерки и действия за подобряване на качеството на работната сила в образованието. Училищните директори в България имат по-високо образователно ниво от средните стойности за ЕС и ОИСР въпреки че обичайно имат по-малко официална подготовка в ключови сфери на училищното ръководство преди да заемат длъжността директор. Дефинирането на компетентностите за директори и заместник-директори са стъпка в правилната посока. Независимо от това, структурата и яснотата на стандартите за компетентностите, определени за директорите имат нужда от подобрене (това важи особено за първоначалното обучение, ППР и оценката на директорите) чрез превръщането им във функционални и лесни за приложение стандарти за работата на училищните лидери, придружени с нужните инструменти.

¹⁷³ ОИСР (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment.



По отношение на автономията и отчетността, училищните директори са изправени пред формални и неформални ограничения, които възпрепятстват потенциала им да подобряват резултатите от ученето. Някои от тези ограничения са наложени от нормативната рамка докато други са свързани със стимулите за директорите да действат като лидери, капацитетът, уменията и инструментите, с които разполагат и опита и наблюденията, които имат от друг тип модели на организационно лидерство.

Политиките, свързани с управлението и вземането на решения на училищно ниво, които директно влияят на работата на училищните директори в България са се развили значително. Въпреки това остава нуждата да се фокусира вниманието върху хората, които заемат лидерски роли в училищата, както и върху техните лидерски практики, за да може ученето да бъде поставено наистина в центъра на училищната работа. Като се има предвид колко важни са директорите за резултатите от образователния процес, особено в силно централизирана система като българската, подборът, професионалното развитие и оценката на директорите са от голямо значение са за ефективността на училищното ръководство.



ГЛАВА 5. Избрани за сравнение страни от Европейския съюз: учене на база на опита в европейски контекст

Настоящата глава представя резултатите от разгледаните в казуси практически изследвания на учителските политики в три избрани за сравнение държави-членки на ЕС: Естония, Словения и Чешката република. Разгледани са съответния опит и практики в контекста на политиките за учители, идентифицирани са техните предизвикателства и цели и са очертани елементите на системата. Наред с това, са изведени важни уроци от опита на трите сравнявани държави във връзка със съдържанието на идентифицираните ефективни учителски политики, както и стратегиите за тяхното въвеждане и прилагане. Казусите и заключенията се основават на анализ на литературата, прегледи за всяка една от държавите и свързани с конкретните политики документи, реакции на представители на министерствата на образованието по казусите, интервюта и допълнителни материали, предоставени от представители на съответните образователни органи.

По искане на МОН са избрани държави-членки на ЕС за системно сравнение с България по отношение на политиките за работната сила в образованието. Методологията за подбор на държавите се основава на три критерия, разработени от Световната банка и одобрени от РГПУ през месец март 2020 г. За да бъде приведено в съответствие с българския контекст и визията за образователна реформа, проучването разглежда сходствата в образователния контекст, все по-високите средни резултати от международно оценяване на ученето на учениците, както и активни и ефективни учителски политики за справяне с продължаващите предизвикателства, пред които е изправена България. Приложеният аналитичен подход следва Рамката за анализ, върху която стъпват проучването и констатациите, които са в съответствие с разбирането за централната роля на учителите (и училищните директори) за подобряване резултатите от представянето на учениците (Приложение 6). Методологията за подбор и проучване също се основава на международни доказателства от докладите на ЕС, международното проучване на ОИСП за учителите (TALIS) и основните международни проучвания за оценяване на учениците (PISA, PIRLS и TIMMS). Подробна информация за използваната методология е включена в Приложение 7.

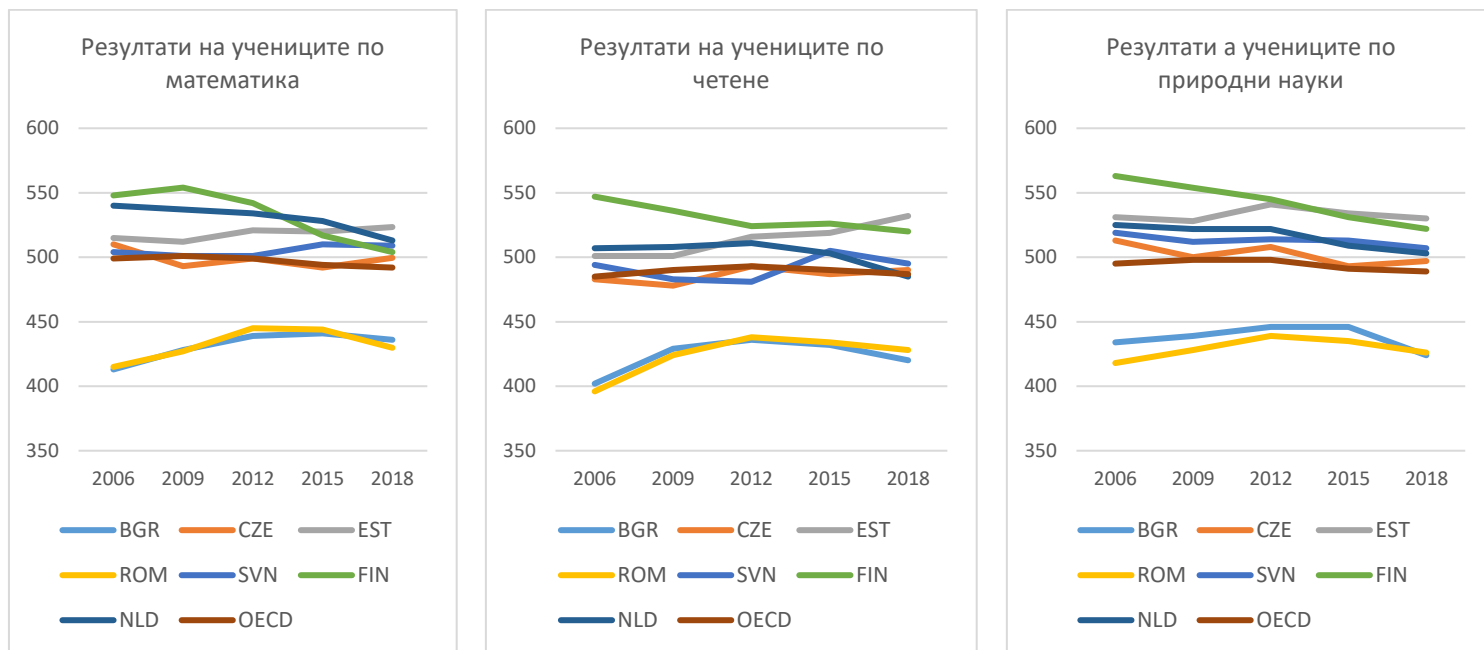
Методологията използва критерии, на базата на които са избрани три държави-членки на ЕС, чиито политики за учителите да бъдат систематично сравнени с училищните политики в България: Естония, Словения и Чешка Република. България споделя с тези държави сходен училищен контекст, както и сходна структура и история на образователната система: (а) съвременните стилове на преподаване се развиват върху основа от традиционно силен фокус върху теоретично и ориентирано към учителите обучение, както и предоставяне на образование, обусловено от големи мрежи от доставчици, които се нуждаят от оптимизация поради миграция и демографски течения; (б) модели на управление в образованието, които се развиват на база на традиционно централизираните системи; (в) динамична външна подкрепяща среда със значителни промени в политиките, които отразява публичните политики, икономиката и благосъстоянието на обществото; и (г) значителни кохорти от учители с първоначална степен на професионална квалификация, придобита в периода преди реформите в учителските политики и политическите промени (социалистически период), които се нуждаят от системна подкрепа за осъществяване на трансформацията от традиционния подход, ориентиран към учителите и съдържанието, към модела, който поставя учещия в центъра. Всички тези променливи характеризират българския образователен контекст и представляват подходяща база за сравнение по отношение на настоящите цели и предизвикателства пред учителските политики.

Макар че може да се очертаят сходства на системно ниво, резултатите на учениците от избраните за сравнение държави са по-добри от резултатите на учениците в България. Чешката република и Словения имат подобна сегрегирана училищна система с големи разлики в резултатите между училищата. Естония има сходна възрастова структура на популацията на учителите като 49% от тях са на възраст над 50 години



(същия процент се наблюдава в България). Учениците в Естония, Словения и Чешката република са сред най-добре представящите се в Европа в PISA, PIRLS и TIMSS. Постоянната и възходяща тенденция по отношение резултатите на учениците в тези три държави показват, че те изпреварват повечето други страни от ЕС в международните изследвания. От Фигура 5.1 е видно, че 15-годишните ученици в Естония, Словения и Чешката република имат по-високи резултати и по трите предмета (математика, четене и природни науки), измервани в PISA. Въпреки че резултатите от обучението се определят от много фактори, над и отвъд учителските политики, България може да се възползва от споделените знания за това как политиките в сравняваните държави допринасят за все по-високите резултати от ученето.

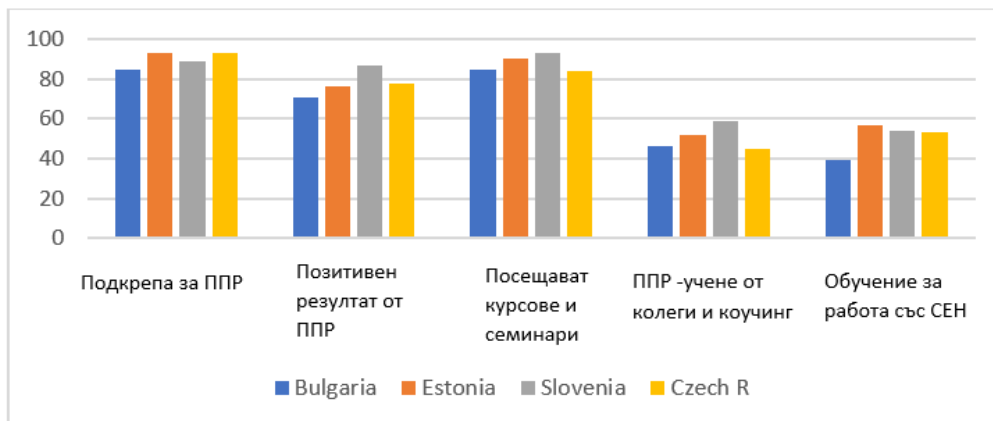
Фигура 5.1. Тенденции в представянето на учениците в PISA –България и други държави-членки на ЕС (включително трите сравнявани държави)



Източник: PISA 2018, ОИСП.

Учителите в България, Естония, Словения и Чешката република изпълняват сходни задачи, като профилът на работната сила е много сходен по отношение на степента на първоначално обучение на учителите и техния достъп до продължаващо професионално развитие (ППР). Наблюдават се, обаче, разлики в опита на учителите с ППР. Фигура 5.2 показва, че българските учители са в известна степен по-малко удовлетворени от ППР в сравнение с техните колеги от Естония, Словения и Чешката република. 71% от учителите в България отбелязват положителното въздействие от дейностите по ППР, докато в Словения 87% от учителите споделят същото мнение. Учителите, които са посещавали дейности по ППР, свързани с работа с ученици със специални потребности са 39% в България, в сравнение с 57% в Естония.

Фигура 5.2. Възгледи на учителите по отношение подкрепата за професионално развитие и въздействие на дейностите по ППР в България и избраните за сравнение държави



Източник: TALIS 2018, ОИСП.

Фигура 5.3. Възгледи на учителите по отношение на подкрепата от колеги и отговорностите за подобряване на работата на училището в България и избраните за сравнение държави



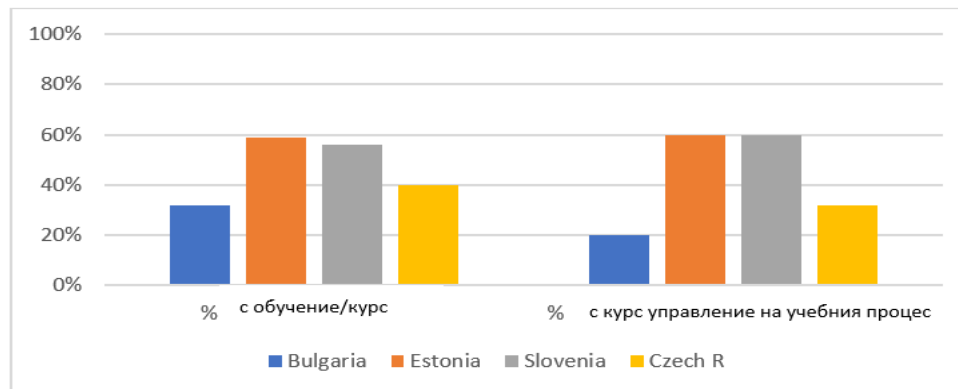
Източник: TALIS 2018, ОИСП.

Що се отнася до ролята и ангажираността с политиките и процесите за подобряване работата на училищата, също се наблюдава разлика между учителите в България и техните колеги в сравняваните държави. Както е илюстрирано на Фигура 5.3, както в сравняваните държави, така и в България, почти всички учители са съгласни, че се подкрепят взаимно в прилагането на нови идеи. Съществува, обаче, съществена разлика в отговорностите на учителите по отношение подобряване работата на училището. Българските учители изглежда са по-малко ангажирани с училищните политики, учебни програми и учебния процес от учителите в сравняваните държави. Естония е добър пример за тази тенденция, където 83% от естонските учители се чувстват като цяло отговорни за училищните политики в сравнение с едва 37% от учителите в България (TALIS 2018).

Друга интересна разлика със сравняваните държави е професионализацията на училищните директори. Фигура 5.4 показва процентът на училищните директори, преминали програма за обучение или курс по управление на училищата, като стойностите на директорите, преминали курс за обучение по управление на учебния процес е много по-висок в Естония и Словения в сравнение с България. Тези проценти са базирани на съобщеното от самите директори, но в комбинация с примерите за политики за училищни директори, представени в казусите по-долу, са налице ясни доказателства за приоритета и значението, което сравняваните държави придават на политиките в подкрепа на професионалното развитие на училищните директори. Разгледаните в предходната глава аспекти на политиките, насочени към

училищните директори в България, дават представа за разликите. По-подробна информация за тези и други характеристики на контекста може да се намери в Приложение 5.

Фигура 5.4. Процент на училищни директори в България и избраните за сравнение държави, преминавали обучение по управление на училищата и управление на учебния процес



Източник: TALIS 2018, ОИСР.

Настоящата глава описва учителските политики и стратегиите по отношение на политиките в трите избрани за сравнителен анализ държави. За да се достигне до структуриран и пълен преглед на учителските политики, анализът се основава на рамката на ОИСР за ефективни учителски политики и програмната рамка SABER на Световната банка като отправна точка.¹⁷⁴ Тези общи рамки включват списък на ефективни политически мерки за учителските политики. Въз основа на обратна връзка и дискусии с МОН в рамките на семинар, проведен през юли 2020 г., за целите на анализа са добавени пет допълнителни специфични добри практики на учителските политики в сравняваните държави.

- Политики за учители, насочени към *училищните директори в Словения*, които включват обучение, лицензиране, наставничество и награди с подкрепата на Националното училище за лидерство в образованието (НУЛО).
- *Програмата за професионално развитие на училищни директори в Естония*, която включва наставничество, подкрепа на вътрешна система за наставничество, посещения в други училища и срещи с експерти и практикуващи директори.
- Политики, насочени към *усъвършенстването на училищата в Словения*, включително екипи за развитие на училищата, насърчаване на ученето в екип и сътрудничеството, както и на мрежите от „учещи се“ училища.
- Фокус върху *основните умения за ограмотяване с оглед подобряване работата на училищата в Чешката република* и насърчаване на споделен възглед за качеството на образованието и подкрепа на учителите и училищата за подобряване на тези умения на техните ученици.
- *Подобрени модели за развитие на кариерата и компетентностите на учителите в Чешката република*.

Трите казуса върху политиките за учителите в Естония, Словения и Чешката република по-долу представят анализ на последните политически мерки с цел идентифициране на елементите и развитието на политиките, които биха могли да послужат като основа за решенията и развитието по отношение политиките за учителите в България.

¹⁷⁴ За по-подробна информация относно рамките на ОИСР и SABER, вж. Приложение 1.



Политики за учителите в Естония: Качество на управленските функции и популярност на учителската професия с фокус върху местните политики

Образователен контекст

Резултатите на учениците в Естония са най-високи в сравнение с всички страни в ЕС. В PISA 2018 средните резултати на учениците са 523 по математика, 523 по четене и 530 по природни науки (ОИСР 2019). Това са много по-високи от средните за ОИСР стойности от съответно 489, 487 и 489. Що се отнася до математиката и четенето, това най-добро представяне е резултат от положителна тенденция, която започва през 2006 г. (с резултати от 501 по четене през 2006 г. и 512 по математика през 2009 г.). Успехите на учениците в Естония по природни науки винаги са били относително високи. Равнопоставеността в образованието също е важен елемент в Естония. По четене средната разлика между учениците в социално-икономически условия и в неравностойно положение е 61 точки в PISA 2018. Това е много по-малка от средната разлика от 89 точки в страните от ОИСР.

Естония е държава с около 14 000 учители в общообразователните училища като на пълно работно време са заети почти 12 000 учители. В сравнение с други държави учителската работна сила е на относително висока възраст. Подобно на България, средната възраст на учителите е 49 години.

Почти всички учители в Естония (95%) са завършили програма за първоначално обучение на учители във висше училище. Останалите 5% са завършили магистърска програма по педагогика или са придобили валидирана базирана на компетентности квалификация.

Учителите в Естония разполагат с голяма автономия в сравнение с учителите в други държави. Резултатите от TALIS 2018 показват, че почти всички учители (93%) съобщават, че имат контрол върху определянето съдържанието на курса, като това е стойност по-висока от средната стойност от 84% за ОИСР. Естонските учители също имат глас при разработването на визията и целите на своите училища. В TALIS 2018 87% от учителите съобщават, че тяхното училище предоставя на персонала възможности за активно участие в решенията на училището (средно 77% за ОИСР). Училищните директори изглежда стимулират тази тенденция, като 83% от тях съобщават, че учителите носят отговорност за повечето задачи, свързани с училищните политики, учебната програма и учебния процес. Това ниво е почти два пъти по-високо от средното за страните от ОИСР и възлиза на 42%.

Автономията на училищните директори в Естония също е висока. Почти всички решения за персонала, като наемане на учители, заплати, ППР на учителите, финансиране, и уволнение на учители, се вземат от училищните директори¹⁷⁵. Те също притежават автономия по отношение на политиките за оценяване на учениците и тяхната дисциплина. Директорите прилагат националните насоки за учебна програма и са отговорни за баланса между тези насоки и автономията на учителите по отношение на учебната програма и учебния процес.

Размерът на паралелките в Естония е малък, средно 16 или 17 ученици в клас в началното и прогимназиалното образование (ОИСР 2016). Това е една от най-ниските стойности сред всички държави от ОИСР. Съотношението учител-ученици също са по-ниско в сравнение с повечето други държави, но това важи само за началното и прогимназиалното образование.

Модел на компетентност и подобряване на уменията

¹⁷⁵ Национален център за образование и икономика Естония: Квалификация на учителите и училищните директори.

<http://ncee.org/what-we-do/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/estonia-overview/estonia-teacher-and-principal-quality/>.



Компетентностите модели и професионалните стандарти са в основата на учителските политики в Естония. Съществуват професионални стандарти за първоначално и продължаващо образование, както за учители, така и за училищни директори (Евридика 2020). Основните компетентности са описани както следва:

- Подкрепа за учащите;
- Планиране на учебни и преподавателски дейности;
- Преподаване;
- Професионално развитие и рефлексия;
- Сътрудничество и инструктаж;
- Развитие, творчески и изследователски дейности;
- Подкрепа на учащите със СОП (по избор); и
- Прилагане на дигиталната педагогика (по избор).

Учителите използват тези стандарти в процеса на своето професионално развитие. Министерството на образованието и научните изследвания (МОНИ) разработва електронен инструмент за самооценка на учителите, чрез който те се самооценяват спрямо учителските компетентности и стандарти. Целта на този инструмент е да стимулира самооценката и саморефлексията на учителите, екипите и училищата, и да помогне на учителите да изберат области за самоусъвършенстване чрез ППР.

Продължаващо професионално развитие

В Естония е налице разнообразие от програми за ППР, както в България. Естонските учители могат да избират да се обучават в университети, фондации, създадени от държавата, и училища. В повечето случаи ППР е насочено към изграждане на преподавателски умения на високо ниво, като диагностика, рефлексия, анализи на потребностите на учениците и оценка на въздействието на преподавателските практики върху ученето на учениците. Институциите за първоначално обучение на учителите използват учителските компетентности и стандарти в своите програми.

Има фиксиран размер на финансирането, предназначено за дейности по ППР на естонските учители: между 1% и 3% от еквивалента на годишните брутни заплати на учителите са запазени за дейности по ППР. Две трети от финансирането е предназначено за големи програми за развитие на учители. Тези програми се фокусират върху общи дейности за ППР и националните приоритети, и се организират главно от университетите. Някои от тези програми са съфинансирани от ЕСФ (ОИСР 2016). Последната една трета от финансирането на ППР се използва от директора на училището за специфични дейности, свързани с ППР за учителите и училището.

ППР представлява съществена част от развитието и професионализацията на учителите в Естония. Почти всички учители (98%) са участвали в дейности по ППР през последните 12 месеца (ОИСР 2019). За да се стимулира участието в ППР, учителите са натоварени със задължението да развиват своите професионални умения и да се запознават с иновациите в образованието. До 2013 г. е задължително учителите в Естония да участват в минимум 160 часа ППР за период от пет години.

Всички новоназначени учители в Естония преминават през програма за въвеждащо обучение. Наставник, опитен учител от същото училище, който е преминал обучение по супервизия, отговаря за надзора и обратната връзка. Наставникът също така подпомага новоназначения учител при неговата самооценка и разработването на индивидуална му схема за развитие.



Кариерно развитие

Подобно на България, ППР в Естония е свързано с роли и стъпки в кариерата на учителите. В Естония има четиристепенна кариерна структура на учителите: начинаещ учител, учител, старши учител и главен учител. Налице са четири професионални стандарта за преподаване, съответстващи на тези четири стъпки в кариерата. Придвижването нагоре по кариерната стълбица е възможно само когато учителите изпълнят законовите изисквания за професионално развитие. Професионалната квалификация на учителите и училищния персонал подлежи на регистрация в Естонската образователна информационна система (<http://www.ehis.ee/>). Доставчиците на първоначално обучение на учители и продължаващо професионално развитие също присъстват в този национален регистър.

Естония разполага с усъвършенствани системи за обратна връзка и оценяване на учителите. Повечето естонски учители използват тези системи и получават обратна връзка въз основа на наблюдения в класната стая, резултатите от работата на училището, работата в класната стая и резултатите от изпитите на учениците. Около 65% от учителите са получили обратна връзка въз основа на поне четири различни метода (което е значително по-високо от средното за ОИСР от 52%), като само 6% от естонските учители съобщават, че никога не са получавали обратна връзка (TALIS 2018). Системата за атестиране в Естония е формираща, което означава, че тя води до професионално развитие или план за обучение на 96% от учителите. В повечето училища формалното оценяване също може да доведе до назначаване на ментор. През последните пет години в Естония се увеличават стимулите за положително представяне. В почти всички училища (82–90%) доброто представяне и спазването на стандартите може да доведе до увеличаване на заплатата на базата на финансов бонус. Тези проценти са много по-високи в сравнение с наблюдаваните през 2013 г. (TALIS 2018).

Учителите могат да получат и официално удостоверение за учител. Процесът на сертифициране на учители е доброволен и се организира от Естонската асоциация на учителите. Учителите подготвят портфолио и се явяват на интервю пред оценителна комисия. В този процес учителите получават обратна връзка за собственото си професионално развитие. Процесът на сертифициране функционира и като алтернативен път за придобиване на учителска квалификация. Той не е предназначен за учители, които имат първоначална степен на професионална квалификация „учител“, но предоставя гъвкав начин за навлизане в учителската професия.

Развитие на училищата и политики за учителите

Естония също така въвежда политики, които съчетават развитието на училищата, резултатите от обучението и ППР на учителите и училищните директори. Ключов инструмент в тези политики е въвеждането на доклади за самоанализ на училищата. Тези доклади предоставят не само описание и анализ на училищата, но също така обозначават областите, които се нуждаят от подобрене и дейностите за професионално развитие на екипа. Правителството насърча училищата при провеждане на анализа да вземат предвид опита и мненията на всички заинтересовани страни (ученици, родители, учители, ръководство и местната власт).

Стратегия по отношение на политиката

Естония започва да разработва политики, насочени към учителите, през 2003 г. Първите две стратегии (Националният план за развитие на педагогическото образование в Естония 2003–2010 и Естонската стратегия за педагогическото образование 2009–2013) са насочени към образованието на учителите.¹⁷⁶ Първата стратегия описва компетентностите на учителите и въвеждането на наскоро завършилите

¹⁷⁶ https://issuu.com/eduko/docs/estonian_teacher_education_strategy.



учители в работата, докато втората се фокусира върху учителите, развитието на система за професионална подкрепа и процеса на повишаване на статуса на учителите в обществото.

През 2014 г. естонското правителство разработва нов интегриран стратегически набор от учителски политики, пътна карта за учителските политики: Естонската стратегия за учене през целия живот 2020 г.¹⁷⁷ Тази интегрирана стратегия е фокусирана върху учащите и разглежда учителите и училищните директори като ключови участници в ученето (Евридика 2020). Целите на Стратегията за учене през целия живот намират правно основание в Закона за основното образование и Закона за средното образование. Тези два законови акта описват отговорностите на учителите и училищните директори. Стратегията е съобразена с националните амбиции, но се фокусира върху основните предизвикателства в естонската образователна система, като на базата на международни тестове и сравнения (МОНИ 2014) за формулирани 14 предизвикателства. Стратегията за учене през целия живот е в основата на образователните програми и държавното финансиране в периода 2014–2020 г. Това води до интегрирани, всеобхватни и целенасочени политики за учители и образование. Изпълнението на стратегията е отговорност на МОНИ, което използва рамката на програмата на ЕСФ „Компетентни и мотивирани учители и ръководители на образователни институции“. Партньори в процеса на изпълнение са два центъра за компетентности в два университета в Естония: Университета в Талин и Университета в Тарту (Eurydice 2020).

Представянето на работната сила определят оценяването и компенсациите на учителите

Една от основните цели на Естонската стратегия за учене през целия живот 2020 е „да направи оценяването и компенсациите за учителите и училищните директори пропорционални на тяхната професионална квалификация и ефективността им при изпълнение на служебните им задължения“. Фокусът на тази цел е върху училищния директор, а новите мерки на политиките включват развитието на асоциации на училищни директори, изисквания за компетентности (за набиране, обратна връзка и професионално развитие), програма за обучение за нови училищни директори (с подбор, базиран на открит конкурс) и нова система за външно оценяване на училищните директори (с обратна връзка за тяхното представяне и училищни резултати, както и с предложения за професионално развитие).

Потребностите на пазара на труда определят предлагането на учители

Втората цел на Естонската стратегия за учене през целия живот е свързана със „създаване на възможности за обучение и кариерни услуги с добро качество, гъвкави и разнообразни, и съобразени с потребностите на пазара на труда, насочени към увеличаване на броя на хора с професионално образование от различни възрастови групи и региони.“ Тази цел включва разработването на система за оценка на потребностите на пазара на труда, насочена към прогнозиране, наблюдение и обратна връзка относно потребностите на учителите. Системата формира основата за развитие на квалификации, кариерно консултиране, разработване на учебни програми и органи, които финансират учебни дейности.

Тази втора цел включва също подобряване на местната и квалифицирана работна сила в образованието чрез въвеждане на мотивационни пакети за учители, обучение за ППР, преквалификация и използване на международен опит. В допълнение към подобряване на качеството и оценяването, тази цел е насочена към създаване на цифрова инфраструктура и оценяване на цифровите компетентности, както и към създаване на равни възможности в образованието и ученето през целия живот.

Системи за обратна връзка с учителите

¹⁷⁷ https://www.hm.ee/sites/default/files/estonian_lifelong_strategy.pdf



Съществуват усъвършенствани системи за обратна връзка и оценяване на учителите в Естония на базата на наблюдения в класната стая, резултати от работата на училище и работата в класната стая, както и външните резултати на учениците. Системата за оценяване също е формираща, което означава, че тя води до професионално развитие или план за обучение на учителите. В повечето училища формалното оценяване също може да доведе до назначаване на наставник или стимули за възнаграждение. В почти всички училища доброто представяне и спазването на стандартите може да доведе до увеличаване на заплатата въз основа на финансов бонус.

Дългосрочна стратегия за учителските политики

МОНИ на Естония разработва дългосрочна стратегия за образователните политики и политиките за учителите: Естонската стратегия за учене през целия живот 2020 г. Тази дългосрочна интегрирана стратегия е фокусирана върху учащите и разглежда учителите и училищните директори като ключови участници в ученето. Тя е съобразена с националните амбиции и се фокусира върху основните предизвикателства в образованието. Стратегията има за цел да подпомогне училищата, училищните директори и учителите да се съсредоточат върху подобряване работата на училищата, и МОНИ да разработи ефективна стратегия за обучение на учители и училищни директори, както и за подобряване работата на училищата.

Предизвикателства и ограничения

Едно от нерешените предизвикателства в Естония е свързано с подбора и квалификацията на училищните директори. За справяне с това предизвикателство са предложени редица стратегии по отношение на политиките в Стратегията за учене през целия живот 2020 и новия План за развитие на образованието 2021–2035:

- Увеличение на заплатите, за да бъде възнаграждението на училищните директори сравнимо със заплатите на други високо образовани професионалисти
- Изисквания по отношение на притежаваните компетентности, които могат да се използват за набиране, обратна връзка, оценяване и ППР на училищните директори
- Програма за обучение на бъдещи училищни директори
- Висококачествени и ефективни възможности за обучение по ППР на начално, средно и магистърско ниво, за да се гарантира, че професионалното развитие на училищните директори се подкрепя по време на цялата им кариера
- Сътрудничество между училищните директори за разпространяване на най-добрата практика, основана на доказателства.

Второто предизвикателство за Естония е свързано с предлагането на учители и популярността на учителската професия сред младите хора, което е поставена в центъра на Плана за развитие на образованието 2021–2035. Докато този план е в процес на изграждане, първата му версия вече очертава основните предизвикателства пред Естония по отношение политиката за учителите:

- Бъдещ непрекъснат растеж на квалифицирани учители, тяхното гъвкаво и подпомагано навлизане в професията и подкрепа за професионално развитие през цялата им кариера
- Увеличение на заплатите на учителите



- Въвеждането на базирани на училищата кариерни модели или кариерни модели на местно равнище, основани на професионални стандарти
- Съвързване на кариерни модели на учители със заплати и възможности за обучение за ППР на местно ниво
- Подобряване на външното и вътрешно-образователното сътрудничество между учителите и на учителската мобилност към различни видове образователни институции както в Естония, така и в чужбина.

Политики за учителите в Словения: Успешна комбинация между подобряване работата на училищата, ППР и политики за учителите

Образователен контекст

Словения разполага с високоефективна образователна система. Резултати на учениците в международни тестове за оценяване (PISA, PIRLS и TIMSS) са по-високи от резултатите на много държави в ЕС. В PISA 2018 15-годишните ученици от Словения надминават средното за ОИСР ниво по всички предмети: математика 509 срещу 492 средно за ОИСР, природни науки 507 срещу 488 средно за ОИСР, и четене 475 срещу 472 средно за ОИСР (ОИСР 2019). Учебните резултати са относително стабилно високи, без значителни вариации нагоре или надолу през годините. Процентът на преждевременното напускане на училище в Словения е сред най-ниските в ЕС и през 2015 г. държавата постига целите на стратегията на ЕС за растеж и заетост „Европа 2020“.

През учебната 2019/2020 година в предучилищното, началното и средното образование (SURS 2020a) се обучават 350 602 ученика и са заети 11 668 учители и асистент учители в предучилищното образование, 19 268 учители в основното образование и 6 292 учители в средното образование (SURS 2020b). Съотношението учител-ученици и размерът на паралелките са под средното ниво за ОИСР, като наброяват 19 ученика в основното и 20 ученика в прогимназиално образование (ОИСР2016e). Налице са и по-малко учебни часове от средното за ОИСР. В същото време заплатите на учителите са близо до средната заплата в Словения, но под средното ниво в сравнение с други държави от ОИСР (ОИСР 2016e).

Автономията на училищата е около средното ниво в Словения, което означава, че управлението на образователната система е споделена отговорност между централното правителство и училищата (ОИСР 2016e). Наемането и освобождаването на учители, както и оценяването на учителите, са отговорност на директорите на училищата. Решенията за учебната програма и оценяването на учениците са отговорност на Министерството на образованието, науката и спорта (МОНС).

Първоначално обучение на учители

Първоначалното обучение на учителите в Словения отнема пет години и води до придобиване на магистърска степен. Съществува процес на подбор на потенциални студенти, които да бъдат приети в педагогически програми. Критериите за подбор варират в зависимост от вида на програмата и броя на наличните места. В края на програмите за първоначално обучение на учители всички завършили трябва да преминат държавен професионален изпит (ОИСР 2016e).

Стартиращите учители навлизат в професията по два начина: те могат или да преминат през стаж (10-месечна програма за въвеждане в професията), или да кандидатстват за свободни работни места, където да получат наставническа подкрепа. В края на този въвеждащ период всички начални учители трябва да положат държавен професионален изпит, за да придобият квалификацията „учител“ (ОИСР 2016a). С тази мярка на политиката, словенското правителство гарантира, че всички новоназначени учители отговарят на минимално ниво на квалификация. Това първоначално ниво на квалификация е последвано от ППР



като съществена част от кариерата на учителите. Всички учители трябва да имат 5 дни дейности по ППР или 15 дни в продължение на три години. Държавата и общините осигуряват средства за покриване на разходите за участие. Ако учителите предприемат дейности по ППР по време на редовната си работа, те получават платен отпуск и техните пътни и други разходи и такси за участие се възстановяват. Участието в дейности за професионално развитие води до придобиване на точки, необходими за повишаване.

Училищно ръководство

През последното десетилетие Словения инвестира в по-силно училищно ръководство чрез прилагане на специфични политики по отношение на директорите на училищата. Тези политики представляват комбинация от налична законова база и подкрепа. МОНС въвежда изисквания, лицензи и сертификати за училищните директори. Формалните изисквания за училищните директори включват (OECD 2016e)

- Учителска квалификация;
- Пет години опит в преподаването;
- Две повишения по стълбицата на учителската кариера в Словения; и
- Лиценз за училищно ръководство.

За да получат лиценз, директорите на училищата трябва да следват задължителната Програма за лицензиране на училищни директори. Програма за сертифициране на училищни директори е насочена към ППР на училищните директори. И двете програми се организират от НУЛО в Словения (ОИСР 2016)¹⁷⁸. Тази публична институция е създадена през 1995 г. в подкрепа на професионалното развитие на училищните директори. Дейностите ѝ включват ППР, публикуване на учебни материали и изследвания. През последните години ЕСФ съфинансира няколко програми на НУЛО.

Директорите на училищата се назначават от училищния съвет за петгодишен период и се оценяват всяка година (ОИСР 2016e). Ръководството на учебния процес от страна на училищните директори (т.е. участието в управлението на учебната програма и учебния процес) е ключов фактор за подобряване работата на училището. Директорите на словенските училища съобщават за по-голяма ангажираност в ръководството на училището от страна на учителите в сравнение с директорите в други държави от ОИСР (PISA 2015).

ППР интегрирано в програмите за подобряване работата на училищата

ППР и подобряване работата на училищата се ръководят от словенския Национален институт по образование (НИО), който отговаря за подобряването (а) на знанията и постиженията, (б) резултатите от ученето и (в) качеството на ученето през целия живот. Този институт функционира като посредник на знания и политики за училищата¹⁷⁹. Специалистите в института „подготвят експертни документи, разработват качествени програми за образование, , наблюдават и оценяват новостите и развиват добри училищни практики с училищата“¹⁸⁰. НИО свързва училища, регионите и словенското МОНС (IEA 2015). Институтът подпомага училищата при внасянето на промени в учебната програма и въвеждането на нови методи и технологии за обучение, и осигурява специалисти, които предлагат професионални консултации на училищата.

Словенският НИО играе важна роля в по отношение на формалното ППР на учителите и училищните директори. Цялата гама от дейности по ППР се предоставят от Института - разработване, прилагане и

¹⁷⁸ <http://en.solazaravnatelje.si>

¹⁷⁹ <https://www.zrss.si/en/>

¹⁸⁰ <https://www.zrss.si/en/>



съдействие - е една от основните области на тяхната работа, насочена към „насърчаване и подкрепа на професионалното развитие“. Специалистите на НИО разработват редовни програми за ППР и организират национални и регионални учебни срещи, тематични конференции, семинари и електронен семинар за учители и директори. Институтът също така разработва професионални решения и нови стратегии на преподаване и изготвя монографии, справочници, учебници, учебни програми и свързана със съответните предмети дидактически насоки. Тези дейности се изпълняват в сътрудничество със словенски учители и международни партньори.

В допълнение към формалното ППР, Словения инвестира в неформално ППР. НИО играе важна роля за стимулирането и организирането на неформално ППР на базата на практически мерки на политиките. Пример за това е #Exploratorium, който предоставя пространство за творчески дискусии по теми, които са различни всеки месец, чрез социалните медии. #Exploratorium е „виртуално място за срещи със стена, на която се обсъжда определено предизвикателство или изключително актуален въпрос, съдържание, събитие или дилема. Темите се обсъждат на месечен принцип, и изискват бърза реакция от страна на учителите.“¹⁸¹ Друг пример е мярката, в рамките на която опитни учители се насърчават да водят семинари в своето училище. Идентифицират се добри учители, към които се отправя молба за преподаване на примерни уроци, така че другите учители да могат да ги гледат и да се учат от техните добри практики. Учителите също се насърчават да работят по изследователски проекти с университети и други институции. НИО гарантира, че не само участващото училище, но и всички други училища се възползват от констатациите в резултат от тези изследователски проекти.

Подобряване на работата на училищата и ППР на учителите не само се смесват в Словения, но също взаимно подсилват своя ефект. В Словения екипното учене и сътрудничеството в училищата са важни както в рамките на дадено училище, така и между училищата. Елементи на тази политика подкрепят екипи и мрежи, и предлагат екипно учене. Особено интересни са мрежите на така наречените „учещи се“ училища. Тези мрежи се състоят от шест до осем училища, всяко от които разполага с екип за развитие на училището, който работи по подобряване на неговата работа, които се срещат регулярно и участват в обучение, насочено към превръщането им във фактори за осъществяване на промяна в тяхното училище (ЕС 2018). Съществува и система за вътрешно и външно оценяване на училищата в Словения. Всяка година училищата провеждат вътрешни оценки, пишат доклади за самооценка и изготвят програми за развитие въз основа на резултатите от самооценката (ОИСП 2016е). Електронен инструмент помага на училището да оцени представянето си на базата на националните критерии за подобряване работата на училищата.

Стратегия по отношение на политиките

Законът за организацията и финансирането на образованието и Законът за основното образование са в основата на словенската образователна политика за задължителното училищно образование. Тези два закона обхващат основните принципи на задължителното училищно образование за училищата, училищните директори и учители (IEA 2015). Допълнителни наредби и процедури се въвеждат от МОНС, което играе активна роля в политиките за учителите в Словения. МОНС не само разработва програми и предоставя финансова подкрепа, но също така контролира управлението на училищата. Директорите на училищата се назначават от училищните съвети, но официалният подбор се извършва от МОНС въз основа на препоръките на училищните съвети. Министерството играе активна роля в определянето на изискванията за наемане на работа на учители, както и на стандарти и критерии за преподаване и процедурите за назначаване на учители и други служители (IEA 2015).

За да повиши качеството на програмите за първоначално обучение на учителите, Словения приема промени в Закона за висшето образование през 2012 г., в резултат от Резолюцията относно Националната

¹⁸¹ <https://www.zrssi.si/en/about-us/areas-of-work/>



програма за висше образование от 2011 г. Тези промени изискват висшите училища да повишат качеството на своите академични програми, така че да отговарят на потребностите на пазара на труда (ОИСП 2016е). Програмите за първоначално обучение на учителите се възползват от тези промени. През 2012 г. Словения променя Критериите за акредитация на учебни програми за първоначално обучение на учители, които са въведени през 2008 г. като стандарти за първоначално обучение на учители. Изменението и стандартите е част от дългосрочната Национална програма за висшето образование 2011–2020¹⁸². Програмите за първоначално обучение на учители подлежат на регулярна оценка спрямо стандартите от страна на експерти от словенската Агенция за осигуряване на качеството във висшето образование (АОКВО)¹⁸³. Резултатите от акредитациите са публични и се публикуват на уебсайта на АОКВО. Регламентите са актуализирани наскоро.

Както бе споменато по-горе, НИО играе важна роля за формирането и прилагането на образователната политика в Словения. Институтът е основната национална агенция за изследвания, развитие и консултации в областта на предучилищното, общото и средното образование (задължително основно образование и общо средно образование). НИО функционира като посредник на знания, който помага на учителите и училищните директори в процеса на тяхната професионализация. Институтът разработва учебни материали, програми за ППР; организира регионални дейности на ППР; споделя добри практики; стимулира неформалното ППР, екипното учене и подобряване работата на училищата; и осигурява консултиране и консултации за училищата. НИО също така организира регионални мрежи от училища, в които те си сътрудничат, учат се едно от друго и заедно провеждат дейности по ППР. В отделните региони НИО осигурява връзка между училищата и МОНС (IEA 2015). НУЛО има подобна функция за училищни директори, а има и специализирани институти за професионално образование (Институтът на Република Словения за професионално образование и обучение) и образование за възрастни (Словенският институт за образование на възрастни).¹⁸⁴

Мрежи от „учещи се“ училища в Словения

Интересен пример за инвестиция в учене и сътрудничество в рамките на и между училищата е 10-годишен проект за реформа, насочен към общообразователните средни училища (ОИСП 2016е). Този проект за реформа има за цел *да стимулира иновациите сред учителите и екипите, както и устойчивата промяна в училищата.*

Словенското правителство комбинира различни стратегии в тази политика за реформи, вариращи от пряко регулиране и насърчаване, до дейности по ППР и фасилитиране на мрежи. Проектът за реформа стартира с тригодишен пилотен проект в 10 училища и води до успешен и устойчив подход, който включва 70 средни училища и функционира като пример за други училища.

Този систематичен подход е характерен за държава, която иска да подобри образованието си с основани на доказателства и разработени на база доказателства политики за учители и да използва данни за наблюдение и управление на образованието.

Бази данни и оценяване на системно ниво в Словения

¹⁸² <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO71>

¹⁸³ <http://test.nakvis.si/en-GB/Content/Details/189>

¹⁸⁴ <http://www.cpi.si/> and <https://www.acs.si/>.



Словения създава няколко бази данни за оценяване на ниво система в образованието и разполага с преглед на ниво система, изготвен от НИО, Националния институт за ПОО и Института за научни изследвания в областта на образованието.¹⁸⁵

Предизвикателства и ограничения

Едно от ограниченията е свързано с провеждането на дейностите по ППР в редовното работно време на учителите в Словения. Учителите не искат да пропускат часове, и в този смисъл се насърчава организирането на дейности по ППР през почивните дни. Словения също така въвежда дни без преподаване за учителите, за да улесни посещаването на дейности по ППР. Второто предизвикателство в Словения е свързано с организирането на по-голяма подкрепа и изграждането на капацитет у учителите, например чрез въвеждане на по-голяма гъвкавост в организацията на педагогическата работа (ОИСП 2016е).

Друго предизвикателство в Словения се отнася до образователните постижения на учениците от ромски произход (ОИСП 2016е). За да се преодолее относително голямата разлика в постиженията, между 2008 и 2015 г. МОНС стартира проект за „Успешна интеграция на ромските ученици в училищата“. Целта на този проект е да предостави възможности за споделяне на най-добрите практики между учителите, училищата и детските градини. Една от въведените мерки на политиката е назначаването на ромски асистенти в училища и райони с много ромски ученици. Асистентът от ромски произход допринася за по-добра комуникация между училищата и ромските родители и за „по-успешно сътрудничество между асистент учители, учители и ромски родители в обучението на ромски деца“ (ОИСП 2016е, 8). Освен това е налице стратегия, насоки и програма за интеграция на деца на имигранти.¹⁸⁶

Политики за учителите в Чешката република: Добри и конкурентни програми за първоначално обучение на учители и задължително ППР

Образователен контекст

В началното и средното образование в Чешката Република са заети около 100 000 учители. Размерът на паралелките е малко по-малък в сравнение с други държави със средно 19,8 ученици в началните и 21,3 ученици в средните училища (ОИСП 2016). Това е съответно с 1,5 и 2,2 ученика по-малко от средните стойности за ОИСП.

Успехът на учениците в Чешката република е висок. Международното проучване PISA показва, че 15-годишните ученици се представят особено добре по математика с резултат 499 (489 средно за ОИСП) и природни науки с резултат 497 (489 средно за ОИСП) (ОИСП 2019).

Само 31% от учителите са на възраст под 40 години (при средно 41% за ОИСП) (ОИСП 2016е). Учителите над 50 съставляват 37%, което е малко над средното ниво за ОИСП, но по-ниско от това в България. Относително нисък е процент училищни директори (27%) отчитат недостиг на квалифицирани и добре представящи се учители (средно 38% за ОИСП) (ОИСП 2019).

Автономията на училищата в Чешката република е висока. Налице са високи нива на автономия както за учителите, така и за училищните директори. Учителите са обвързани с рамковата образователна програма и образователните области, но имат автономия да решават относно конкретните методи, училищния

¹⁸⁵ Вж. На фокус 4: Използване на данни за наблюдение и управление на образованието, ОИСП, 2016е <http://www.oecd.org/slovenia/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Slovenia.pdf>.

¹⁸⁶ <http://www.medkulturnost.si/en/program-uspesno-vkljucevanje-otrok-priseljencev-uvop-2/>.



материал и най-добрите подходи за преподаване. Това означава, че учителите могат да приспособят своя подход към специфичните потребности на учениците (ОИСР 2016).

Училищните директори имат висока степен на автономия по отношение на персонала в техните училища. Набирането на учители се извършва директно от директорите на училища, често в рамките на открита процедура за набиране на персонал (ОИСР 2019). Директорите на училищата също решават относно нивото на кариера на учителите. Това решение зависи от изискванията за конкретното работно място и квалификацията на учителя. Оценяването на учителите е сред отговорностите и на училищния директор. Учителите се оценяват от техния директор, заместник-директор или ръководител на комисията по съответния предмет (ОИСР 2019). Оценяването на учителите често се извършва на базата на интервюта и наблюдение в класната стая. Партньорските проверки са по-рядко срещани в Чешката република (ОИСР 2016). Директорите на училищата също могат да уволняват учители. Около 94% от училищните директори в Чешката република съобщават, че са отговорни за уволнението на учители, в сравнение със средно 36% за ОИСР (ОИСР 2016).

Развитието на персонала също е отговорност на директора на училище (ОИСР 2016). По закон учителите са задължени да учат през целия живот. Те трябва да допълват и задълбочават образованието си. Директорът на училището организира допълнително обучение съгласно плана за допълнително образование. При определянето на този план се вземат предвид учебните интереси, потребностите и бюджета на училището.

Първоначално обучение на учители

Министерството на образованието, младежта и спорта (МОМС) формулира ключови компетентности за всички категории педагогически персонал и специфични изисквания за квалификацията на всяка група. Тези ключови компетентности се използват от висшите училища за разработване на учебна програма за програми за първоначално образование на учители, както и за да се гарантира, че възпитаници на тези програми отговарят на очакваните нива на умения (ОИСР 2016).

Изискванията за степен на квалификация варират между различните категории учители в Чешката Република (Евридика 2019). Магистърските степени се изискват по закон за начални учители и учители по общи и технически предмети в горните етапи на средното образование. За началните учители това е петгодишна непрекъсната магистърска степен, докато учителите от горните етапи получават бакалавърска и последваща магистърска степен. Придобитата степен вследствие на първоначално обучение на учители е за един предмет или за много предмети (ОИСР 2016). Има две изключения от тези общи изисквания за учителите:

- За учителите, преподаващи практическо обучение и практическо обучение в професионалното образование, е достатъчно професионално и педагогическо образование на ниво, различно от степен магистър.
- Необходими са допълнителни специални педагогически квалификации за учителите на ученици със СОП.

Осъществяването на програми за първоначално обучение на учители в Чешката република е регламентирано, за да се гарантира, че програмите отговарят на рамковите изисквания, изготвени от МОМС Освен това има три мерки за учителска политика, насочени към осигуряване на качеството на програмите за първоначално обучение на учители, записаните студенти и завършилите програмата.

Входните изпити като критерии за подбор на нови студенти: Студентите, които кандидатстват за програми за първоначално обучение на учители трябва да издържат два изпита: (а) матура и (б) изпит за прием във висше училище. Този приемен изпит варира в различните институции и често включва общ



тест, изпит по предмета (писмен или устен) и интервю за мотивация и годност (ОИСР 2016). Често местата в тези програми са ограничени и зависят от капацитета на институциите.

Разрешителни и акредитация за осигуряване качеството на програмите за първоначално обучение на учителите: За да осигури и повиши качеството на тези програмите, чешкото Министерство на образованието въвежда регулирани програми за професионално обучение, за да се увери, че те отговарят на изискванията, посочени в Рамковите изисквания. МОМС също така въвежда разрешения и акредитация за учебни програми. Висшите училища получават разрешение въз основа на подготовката на преподавателския персонал и институционалната акредитация. МОМС проверява дали учебната програма отговаря на изискванията по отделните компоненти: педагогико-психологическа пропедевтика, полеви компонент (настаняване в училище от 6 до 12 седмици, IEA 2020), дидактически компонент, стаж и заключителна дисертация. Ако програмата отговаря на тези изисквания, МОМС дава положително си мнение. Допълнително изискване е институционална акредитация от Националния орган по акредитация. Ако дадена институция има положително мнение и е налице институционална акредитация (разрешение, дадено на университет за самостоятелно създаване и прилагане на определен тип учебни програми в определена област на образование), МОМС издава разрешение за учебната програма.

Държавни изпити за осигуряване на качеството на завършилите програмите за първоначално обучение на учители: За да се гарантира, че всички завършили програмата отговарят на стандартите, студентите се явяват на държавен изпит преди да получат магистърска степен (IEA 2020). Предметите, обхванати от държавните изпити и окончателни оценки, са изброени в сертификатите за завършване на програмата. Въвеждането в длъжност е част от жизнения цикъл на учителите в Чешката Република. В TALIS 2018 57% от учителите съобщават, че са преминали през формално или неформално въвеждане в длъжност в настоящото си училище (ОИСР 2020) Този процент е значително по-висок от средното ниво за ОИСР от 42% или нивото в България от 38%, и най-високият процент сред трите държави за сравнение. Програмата за въвеждане в длъжност е организирана в рамките на училището. Една четвърт от начинаещите учители имат наставник, което също е значително по-високо ниво от наблюдаваното в България, другите държави за сравнение и средната стойност за ОИСР (ОИСР 2019).

Кариерна структура и компетентностен модел

В Чешката Република е налице детайлно разписана кариерна структура за учители и други образователни специалисти. Законът за служителите в образованието определя категориите педагогически персонал и специфичните изисквания за квалификация на всяка група.¹⁸⁷

МОМС формулира ключови компетентности за учителите във всяка от категориите. Тези ключови компетентност се използват при разработването на програми за първоначално образование на учителите, и в подробната структура на кариерата, формализирана в Закона за служителите в образованието. Законът описва категориите служители в образованието, както и нивата на кариера за всяка категория (ОИСР 2016). Таблица 5.1 представя пример за четирите нива в учителската кариера в Чешката Република. Тази кариерна структура е разработена през 2016 г. с финансовата подкрепа на ЕС (ОИСР 20016), но все още не е прилагана поради липса на консенсус относно използването ѝ в политиките за учителите.

Таблица 5.1. Нива на кариерата на учителите в Чешката Република

	Ниво1	Ниво 2	Ниво 3	Ниво 4
--	-------	--------	--------	--------

¹⁸⁷ Налице са следните категории педагогически специалисти: учители в детска градина, учители в начално училище, учител в начално училище (2 ранг), учител в средно училище, учител по изкуствата в началното училище, учител в професионална гимназия, учител по език, учител в продължаващото образование, учител по религия, възпитател, педагог в свободното време, специален педагог, психолог, превантивен методолог в педагого-психологическото консултиране, асистент учител, коуч.



Преподаване	√	√	√	√
Развиване и актуализиране на педагогическата информация и/ или плановете за учене на учениците		√	√	√
Предоставяне на методологическа подкрепа и специализирани съвети на другите учители		-	√	√
Наставничество и консултиране на други учители				√

Източник: ОИСР 2016.

Продължаващо професионално развитие

ППР е задължително за всички категории учители. Учителите имат право да участват в 12 дни ППР годишно. Разходите се покриват изцяло или частично от училището (ОИСР 2016). В резултат на това участието в програми за ППР е високо, като почти всички учители и училищни директори участват в дейности по ППР. Кратките курсове и семинари са най-популярният формат на ППР, следвани от комбинация от наставничество от колеги, наблюдение от колеги и коучинг. Една трета от учителите участват в дейности за партньорско обучение, което е по-високо от средното ниво за ОИСР. Около 78 % от учителите и училищните директори съобщават, че програмите за ППР са оказали положително въздействие върху тяхното преподаване (ОИСР 2019). Учителите, които съобщават за положително въздействие в резултат от дейностите по ППР, показват по-високи нива на самоефективност и удовлетвореност от работата.

ППР се организира от различни организации. Качеството на тези институции и програми се гарантира от система за разрешителни и акредитация, поддържана от МОМС (Евридика 2019; IEA 2020). Няма национални програми за ППР. Учителите могат да използват програмите ППР, за да получат допълнителна квалификация, а неквалифицираните учители могат да използват програмите, за да придобият формална степен на професионална квалификация „учител“.

Обучението и ППР училищните директори в Чешката република са не ниво по-ниско от средното за ОИСР и подобно на нивото в България. Резултатите от TALIS показват, че 40% са завършили курс по училищна администрация или обучение за училищни директори (средно 54% за ОИСР) и само 32% за преминали през програма за управление на учебния процес (средно 54% за ОИСР) (ОИСР, 2020). Настоящата законодателна рамка предвижда директорите на училищата да придобиват знания в областта на управлението на образованието със задължителен минимум от поне 100 часа в рамките на две години от встъпването им в длъжност, като завършат обучение за училищни директори. Неизпълнението на това условие води до уволнение. Освен това директорите участват в ППР.

Стратегии по отношение на политиките

МОМС разработва концепцията, стратегията на образованието и образователната политика. Ролята на Министерството се състои в:

- определяне на задължителните компоненти в учебната програма;
- финансиране (частично) на държавни училища;
- наблюдение на училищния регистър, за да се гарантира, че всички ученици имат възможност за образование;
- осигуряване на професионално развитие за учителите; и
- оценяване развитието на образователната система (IEA 2020).

Законът за образованието формира правното основание за учителските политики в Чешката република. Фокус върху ученици със СОП и асистент учителите се формализира чрез промени в Закона за



образованието през септември 2016 г. Закон № 563/2004 описва изискванията за ППР на учителите, включително използването на не повече от 12 работни дни за професионално развитие (IEA 2020).

Съществува споделена отговорност за училищата между МОМС, регионалните образователни органи и общините. Регионалните образователни органи са създадени между 2001 и 2003 г. (IEA 2020) и заедно с общините изпълняват важна роля в прилагането на националните образователни политики и отговарят за администрирането, съответно, на средните и основните училища.

Фокусът на политиките за учители в Чешката република е върху квалификацията на учителите, първоначалното обучение на учителите и ППР. Повечето учители в страната са напълно квалифицирани. Преподаването е регулирана професия и учителите без магистърска степен могат да бъдат заменени от училищния директор с друг квалифициран кандидат за учител. Неквалифицираните учители преподават само по изключение. Това е резултат от успешна предходна стратегия по отношение на политиката, според която всички учители без магистърска степен трябва да завършат педагогическо образование (IEA 2020). Това изискване беше включено в от закона до края на 2014 г. и доведе до следните резултати:

- Около 8% от учителите в началните училища и 10% от учителите в средните училища са изпълнили изискванията за пълна квалификация на учителите през 2013–2014 г. (въз основа на национален доклад на чешкия инспекторат по образование, цитиран в IEA 2020).
- Процентът на напълно квалифицирани учители се е увеличил през годините до 85% в основните училища през 2015 г. (IEA 2020), и 77% в средните училища (ОИСР 2019).

CPD за стратегически амбиции

Чешкото МОМС използва ППР за стратегически амбиции в образованието. Посочени са два интересни примера:

(а) Преподаване на ученици със СОП: В Чешката Република много дейности на НПР се фокусират върху обучение на ученици със СОП. През последните 12 месеца 53% от учителите в Чешката Република са съобщили, че са участвали в дейностите по ППР, насочени към преподаване на ученици със специални потребности. Този факт може би е свързан с относително ниския процент на учителите, които съобщават, че имат голяма нужда от дейности за ППР по тази тема – 15% спрямо средно 22% за ОИСР (ОИСР 2019). Допълнително внимание за учениците със СОП се отделя и от асистент учителите, специализирани в индивидуално обучение или обучение в клас на ученици със СОП (Евридика 2019).

(б) Преподаване на основна грамотност: Чешкото правителство също инвестира в подкрепата на учителите за преподаване на основна грамотност (грамотност по четене, математическа грамотност и дигитална грамотност и мислене в цифри). За да подпомогне учителите да преподават тези грамотности, МОМС стартира национален проект за професионално развитие, който се състои от качествен поглед, съсредоточен около резултатите на учениците, както и стимулиране на рефлексивни и съвместни практики сред учителите (ЕС 2018)

С това тематично и стратегическо използване на ППР дейностите за учители, чешкото Министерство интегрира професионалния растеж на учителите в рамките на националните образователни амбиции.

Предизвикателства и ограничения

Едно от основните предизвикателства в Чешката република е свързано с привлекателността на учителската професия. От неотдавнашното повишаване на заплатите и кариерната структура, описана по-



горе, се очаква да повишат привлекателността на професията. Допълнителните стъпки, препоръчани от ОИСП (2016а) в тази насока включват:

- въвеждане на високо конкурентни пътища за навлизане в професията;
- повишаване на морала на учителите, като прави ежедневната работа по-малко изолирана и по-мотивираща (например чрез предоставяне на възможности за учене, работна среда и групи за сътрудничество); и
- повишаване на критериите за подбор на кандидати и стартиращи учители (например чрез селективен процес на записване в програмата за първоначално обучение на учители, стандарти за започване на работа по отношение на квалифицираните учители, и оценяване след първата година на преподаване).

Фазата на въвеждане в работата на начинаещите учители се разглежда като нова предизвикателна област на политиката. Към нея се подхожда с нови политически мерки, насочени към новите учители, които получават подкрепа през първите две години след тяхното назначаване. Налице е и правно основание за тази нова политика.

Заклучение и дискусия: Шест научени урока от сравняваните държави

Успешните политики, насочени към учителите в използваните за сравнение държави могат да вдъхновят българските учителски политики, особено поради сходството в образователния контекст и предизвикателства. На базата на съдържанието и стратегиите на учителските политики могат да бъдат извлечени шест урока от опита на трите използвани за системно сравнение държави. Тези уроци са представени заедно с предложени следващи стъпки, които българското МОН трябва да обмисли с оглед използването им при по-нататъшното развитие на учителските политики в България. Трите сравнявани държави разработват собствен набор от норми, разпоредби, процедури, планове, стимули и други стратегии за учителите и училищните директори. Но има шест важни урока, които могат да бъдат извлечени от опита на трите държави, отнасящи се до основните елементи на политиката и цялостния ѝ подход.

Фигура 5.5. Важни елементи от политиките и подходи във фокуса на учителските политики в избраните за сравнение държави

Ключови елементи на политиките	Подход на политиките
Продължаващо професионално развитие	Интегрирана дългосрочна стратегия
Училищата като учещи организации	Политика основана на данни
Училищни директори	Включване на заинтересованите страни

Урок 1. Продължаващо професионално развитие: Инвестиране във висококачествено ППР

И трите сравнявани държави разполагат със силни политики за учители по отношение на ППР. Тези държави улесняват ППР на учителите, помагат за неговото организиране, гарантират качеството на



програмите за обучение за ППР и гарантират наличието на съответствие между потребностите на отделните учители и дейностите по ППР.

Словения е добър пример, тъй като интегрира ППР с подобряването качеството на работа на училищата. ППР и подобряването на работата на училището се организират от словенския НИО. Този институт е професионална организация, която стимулира и улеснява формалното и неформалното обучение на учителите. Той също така разработва практически инструменти за учители и училищни директори, като система за оценяване на учителите и системи за партньорско учене сред учителите.

Урок 2. Училищата като учещи се организации: Подкрепа за подобряване работата на училищата и техните екипи

Политиките за учители и в трите сравнявани държави имат за цел да стимулиране подобряването на работата училищата, които се разглеждат като „учещи се“ организации. Това означава, че стратегиите на политиките се фокусират върху подобряването работата на училищата, включително обучението на учители, училищни директори и други служители. Политиките за учители в сравняваните държави организират и улесняват ученето на училищно ниво. Учениците се възползват от тази система и ученето на училищно ниво, тъй като тя води до подобряване на работата както на отделните училища, така и на образователната система.

Основните участници в училищата като учещи се организации са учителите и училищните директори. Политиките за учители в сравняваните държави имат за цел да им помогнат да подобрят качеството на образованието и да получат по-добри резултати. Това означава, че политиките са съсредоточени върху ефективни мерки като по-нататъшна професионализация на учителите, която включва национални програми за ППР, свързани с по-ефективно преподаване и стратегически въпроси.

Друга стратегия за стимулиране на училищата като учещи се организации е свързана с улесняване на обучението от връстници. И трите сравнявани държави организират и улесняват взаимното учене сред учителите и училищните директори. Това означава, че тези държави дават възможност на учителите и директорите да споделят своя опит, да популяризират добри практики и да улесняват дейности между колеги.

Използваните за сравнение държави също подчертават ролята на данните за подобряване работата на училището. Държавите използват данни на ниво училище за сравнителен анализ и подобряване представянето на училището. Данните за резултатите на учениците дават възможност на училищата и регионите да идентифицират ученици, които се нуждаят от допълнителна подкрепа, отлични учители, училища с висока добавена стойност, начини за подобряване работата на училищата и т.н. Тази информация се използва от учителите и училищните директори, за да превърнат училищата си в учещи се организации и да подобрят качеството на своите практики, работата на училището и резултатите на ученици. Данните също така им помагат да идентифицират ефективни програми за ППР и дейности по управление на човешките ресурси, както и добри практики от училищата в техния регион.

Има едно важно предизвикателство, когато се насърчава използването на данни от страна на учители, директори, училищни настоятелства и политици. Практиците имат готовност и могат да споделят данни и да се учат от информацията. Това изисква отворена култура в училищата и регионите. За България това може да се окаже едно от основните предизвикателства поради липсата на традиции за споделяне на данни и ниската мотивация на училищата да споделят данни поради съществуващата конкуренция между тях. Този проблем може да бъде решен чрез организиране или стимулиране на развитието на опит в работата и използването на данни за учене от колеги. МОН може да организира или улесни структура, в която специалистите по образование и училищата могат да се учат един от друг, да споделят добри примери и да оценяват ученето между колеги. В сравняваните държави тази система се поддържа от



институция за знания или от друга централизирана организация, която е изгражда инфраструктура за учене между колеги и подпомага за организирането и ученето от данни.

Естония е отличен пример, когато става въпрос за учене от връстници и подобряване работата на училищата. Тази държава разработва цял набор от инструменти, а обучението и други дейности са съсредоточени около ученето на учители, училищни директори и училища. Това води до култура на непрекъсната професионализация и растеж. Словенският пример за мрежите от учещи се училища в следното образование училища е по-постепенен подход и следването му може да се окаже интересно. Този подход има за цел да стартира ученето между колеги и използването на данни със специфичен набор от отлични училища. През годините техният пример се следва от други училища, което води до нов подход и стратегия за всички гимназии в Словения.

Урок 3. Училищни директори: Инвестиции в подкрепа на и за професионализацията на училищните директори

Третият ключов елемент от ефективните учителски политики в трите използвани за сравнение държави е директорът на училището. Успешните училищни директори са особено подходящи в страни като България с автономия на средните училища, и големите разлики по отношение на предлаганото от училищата качество.¹⁸⁸ И трите разглеждани държави инвестират в изграждане на капацитета на училищните директори и в качеството на тяхната работа. Те разширяват ролята на училищните директори, които отговарят не само за персонала и ППР на учителите, но и за подобряване работата на училището. Тази промяна изисква висококвалифицирани директори на училища. Всички сравняващи държави въвеждат стандарти за компетентности, програми за обучение, лицензи, наставничество и процеси за оценяване на училищните директори. Те също така стимулираха управлението на учебния процес от страна на училищните директори.

Най-добрият пример за учителски политики, насочени към училищните директори идва от Словения. В словенския модел директорът на училището е ключов актьор, а словенският МОНС инвестира много в обучение, професионализация и подкрепата на директорите на училищата. Създава се специфичен институт, Националният институт за лидерство в образованието, който играе важна роля в подкрепата и професионализацията на училищните директори в Словения. Институтът стимулира управлението на учебния процес, организира дейностите по ППР за училищните директори създава култура, в която се оценява труда на директорите. Това води не само до по-квалифицирани училищни директори през последното десетилетие, но и до по-добри учители, по-добри училища и по-добри резултати на учениците в Словения.

Урок 4. Интегрирана дългосрочна стратегия: Използване на стратегията като основа за мерките на политиките

Политиките за учители в трите сравнителни държави също се характеризират с тяхната дългосрочна визия. Естония, Словения и Чешката Република имат дългосрочни стратегически политики за учителите. И трите имат работят поне от десет години с програми на политиките, насочени към учители и училищните директори, които водят до постепенно подобряване както на материалната база, така и на квалификацията на учителите и директорите, и на резултатите на учениците. Държавите стартират своите програми за учителска политика преди едно или две десетилетия. Програмите за учителска политика са разработени с течение на времето въз основа на нови прозрения или на потребностите на учители, училищни директори и училища. Например Естония стартира фокусирани стратегии в рамките на

¹⁸⁸ Между България и Чешката република има големи разлики между училищата по отношение представянето на учениците. Това показва, че има необходимост от подобряване на работата на групи училища, като това е още една причина за инвестиране в професионализацията на училищните директори.



учителската политика през 2003 г. Настоящата Стратегия за учене през целия живот 2020 е фокусирана през последните шест години върху интегрираните учителски политики. Подобна стратегия е използвана и в Словения.

Стратегиите на учителска политика в сравняваните държави са не само дългосрочни, но и интегрирани и последователни. Това означава, че различните мерки на политиките формират последователен набор и се надграждат и укрепват взаимно. Две от използваните за сравнение държави използват компетентностен модел като основа за своите интегрирани политики за учители. Този модел създава общ език и единни цели за всички заинтересовани страни (учители, училищни директори, училищни настоятелства и образователни органи). Отличен пример е моделът на учителските компетентности в Чешката Република. Тези компетентности се превръщат в движеща сила на професионализацията на учителите и ядрото на стратегии за учителска политика.

Урок 5. Базирани на данни политики: Използване на данни за създаване и оценяване на мерки в рамките на политиките

Данните играят важна роля за разработването и адаптирането на политиките за учителите в трите използвани за сравнение държави. На национално ниво данните позволяват на министерствата на образованието да разработят политики, основани на доказателства, и да ги коригират, когато предвидените ефекти не са задоволителни, когато има пропуски в изпълнението, или защото политическите мерки не работят правилно в (конкретни) училища или имат нежелани странични ефекти. Сравняваните държави използват данни и информация, за да наблюдават изпълнението на мерки на политиките, тенденциите в образованието и добрите практики в областта на образованието. По този начин министерствата на образованието имат възможност да достигнат до нови идеи и да разработят ефективни, основани на доказателства, учителски политики в техните държави.

Основното предизвикателство при разработването на дългосрочна стратегия за учителските политики е свързано с привеждане в съответствие на три условия:

- (а) Широка коалиция (с представители на учителите, училищните директори, институции, предоставящи първоначално обучение на учителите, и академичните среди)
- (б) Общ фундамент (например компетентностен модел)
- (в) Общи цели за дългосрочни стратегически политики за учителите.

На използваните за сравнение държави отнема години, за да организират тези условия. Но наличието на тези коалиции е от съществено значение за доброто прилагане на стратегията за учителска политика.

Урок 6. Ангажираност на заинтересованите страни: Ангажиране на заинтересованите страни с политиките за учителите

Шестият и последен урок е свързан с ангажираността на заинтересованите страни. И в трите използвани за сравнение държави заинтересованите страни са партньор в разработването, изпълнението и оценяването на мерките за политиката на учителите. Най-важните заинтересовани страни в Естония, Словения и Чехия са учителските съюзи, университетите и училищата. Тяхното участие гарантира, че мерките на политиките са приложими в училищата, могат да бъдат изпълнени и ще бъдат приети. Добавената стойност от участието на заинтересованите страни допринася за по-голямата оперативност и практическа насоченост на учителските политики.



Препоръки за следващи стъпки на база на опита на използваните за сравнение държави

Разработването, прилагането и подобряването на учителските политики е сложен процес, при който изборът на ефективни политически мерки е само първа стъпка. По-голямо предизвикателство е контекстуализацията на мерките, стратегиите за изпълнение, оценката и стъпките за подобряване. Примерите и уроците от опита на използваните за сравнение държави по отношение на политиките за учители са вдъхновяваща отправна точка за по-нататъшно проучване и взаимодействие на МОН с неговите сродни институции в ЕС, върху което да стъпи процеса по разработване на стратегии и планиране на конкретни последователни елементи на политиката за учителите и подходи за укрепване на политиката за учителска работна сила в България. Ключова следваща стъпка в рамките на настоящата консултантска работа ще бъде организирането на бизнес обмен с представители на сравняваните държави.

Предстоящият бизнес обмен с представители на сравняваните държавите има за цел (а) да предостави среда за взаимодействие на връстници/ колеги и дискусии по теми, свързани с политики за учители и да допринесе до диверсифициране на ресурсите, с които МОН разполага за вземане на решения и (б) да осветли и подкрепи работата по следващите етапи и продукти на проекта – разработване на концепции за програми (в рамките на Компонент IV) и методологията за квалификационен и педагогически мониторинг фокусиран върху нуждите от ППР (Компонент II).

За подготовката на обмена и с цел резултатите от него да се интегрират в планираната работа, и по-конкретно в Компонент IV с цел очертаване на ключови стъпки в рамките на политиките за учителите, екипът на Световната банка предлага по-долу:

1. *Визия за бъдещия подход към политиките за учители в България*, който отразява уроците извлечени от опита на държавите за системно сравнение. Този подход, подплатен и от друг международен опит, е формулиран в три стъпки: съгласуваност на подхода на политиките, преглед за потенциално липсващи елементи в настоящата учителската политика и подбор на приоритетни области за действие, изпълнени с възискателни и обстойни инструменти за мониторинг и оценка.
2. *Списък от предварително подбрани теми от политиките за учители*, които екипът на Световната банка предлага за валидиране от РГПУ. Списъкът има за цел да зададе обхвата на предстоящия бизнес обмен с представители на избраните страни за сравнение на системно ниво: Естония, Словения и Чехия. Този подбран списък ще послужи като отправен тематичен списък на областите на политиката, които МОН и РГПУ трябва да приоритизират като ключови за политиката, насочена към учителите и които ще бъдат свързващото звено към програмите за политики за учителите, които ще се разработят в следващия етап от консултантската работа в рамките на Компонент IV.

Предложение за подход при развитие на политиките за учители в България

Фрагментираният мерки и действия свързани с политики водят до несвързани резултати. Поради тази причина, първата стъпка изисква идентифициране на ключови области за намеса, които да изградят гръбнака на ефективна стратегия за работната сила в образованието, която поставя ученето в центъра на политиките за учители. Втората стъпка има за цел да подкрепи идентифицирането на липсващи ключови елементи, които са в основата на политиката, посредством инструмент за картографиране на база опита на държавите за сравнение и България. Последната трета стъпка включва избора и приоритизирането от МОН на теми на политиката и елементи от опита на държавите за сравнение, които да бъдат разгледани в по време на бизнес обмена. Списък с предложени теми свързани с приоритетни теми, основан на



наученото от изследвания опит на държавите за сравнение, е предложен от екипа на Световната банка за дискусия.

СТЪПКА 1: Приоритизиране на съгласуваността като основен подход към учителските политики. От съществено значение е да се даде приоритет и да се подобрят последователно политиките за учителите чрез съгласувани и планирани допълнителни стъпки при въвеждане на ключови интервенции в рамките на политиката. Тази констатация се подчертава не само от използваните за сравнение държави, но и са доказани в политиките за учители в други държави от ЕС. МОН трябва да започне интегриран последователен подход (стратегия за развитие) на базата на наличните данни, участието на заинтересованите страни и оценките на системно ниво на резултатите от настоящите политически усилия, като в същото време планира постепенен старт с 2 или 3 внимателно подбрани приоритета. Този подход не обезсилва значението на всички идентифицирани приоритети, но позволява на образователната система на всички нива да се съсредоточи върху правилното приемане и изпълнение. Внимателно подбраният път за изпълнение на политиката за учители с поетапно въвеждане на приоритети, разпределени в рамките на две години, би бил по-ефективен от опитите всички приоритети да се приложат наведнъж. Изключително важно е да се позиционира ученето в основата на политиките за учителската работната сила чрез идентифициране на ключови области от интервенции, които ще се превърнат в гръбнак на ефективна стратегия за учителската работна сила, фокусирана върху подобряване на измеримите резултати от ученето и преподаването, и разработена като последователна програма от взаимосвързани мерки, насочени към учебните цели. Опитът на използваните за сравнение държави подчертава значението на фокуса върху комбинацията от инициативи в рамките на политиката върху основната цел за подобряване на резултатите от ученето за всички ученици и обработване, но също така и осигуряване на съответствие между различните мерки относно политиките за учителите, както и между националното ниво и училищата.

СТЪПКА 2: Изготвяне на преглед за потенциално липсващи елементи в настоящата стратегия за учителската политика в България спрямо разнообразието от норми, разпоредби, процедури, планове, стимули и други стратегии за учители и директори, използвани в сравняваните държави. Таблицата по-долу може да се използва за подпомагане на прегледа и за отразяване на настоящите и планирани учителски политики в България, за да се установи дали в настоящата политическа стратегия липсват ключови норми, разпоредби или стимули. Тези липсващи елементи могат да доведат до бърза победа в укрепването на учителските политики в България. Важно е да се отбележи, че таблицата има за цел да предизвика размисъл върху елементи, които въпреки, че присъстват в инициативите в рамките на политиката в България, са довели различни по-малко задоволителни резултати. Такива елементи, считани за крайъгълни камъни на усилията за местна политика, могат да бъдат допълнително проучени и развити на база на опита на сравняваните държави.

Таблица 5.2. Мерки в рамките на политиките за учителите в Естония, Словения, и Чешката Република

Мерки на политиките	Естония	Словения	Чешка Република
Брой учители			
- алтернативни пътеки	√		
- инструменти за планиране	√		
Квалификация на учителите			
- компетентностни модели	√		√
- конкурентен прием в програми за първоначалното обучение на учители	√	√	√
- държавен изпит за начинаещи учители		√	



- стандарти и акредитация на първоначално обучение на учители		√	√
- програма за въвеждане в работата (задължителна)	√	√	
- висококачествени национални програми за ППР	√	√	√
Стимули за учители			
- ППР за израстване в кариерата	√	√	√
- задължително ППР		√	√
- сертифициране за учители	√		√
Училищно ръководство			
- изисквания за компетентности на директорите	√	√	√
- програма за обучение на директори	√	√	√
- лиценз за директори	√	√	
- оценяване на директори		√	√
- фокус върху управлението на учебния процес		√	
Училищата като учещи се организации			
- количествена и качествена самооценка (инструменти)	√	√	
- съдействие, консултиране, консултации	√	√	
- данни на ниво училище	√	√	√
- учебни мрежи		√	
Подобряване на системното ниво			
- институти за знания	√	√	√
- бази данни с доказателства	√	√	√
- прегледи на системно ниво	√	√	√
- активна роля на висшите училища	√		
Стратегия на политиката			
- Дългосрочна стратегия за учителска политика	√	√	
- Стратегия, основана на компетентностния модел	√	√	√
- Базиране на данни политики	√	√	√
- Активно ангажирани заинтересовани страни	√	√	√
- Експерименти		√	

СТЪПКА 3: По-подробно проучване на конкретни тематични области от опита на други държави, които са определени като ключови за укрепване на елементите, подходите и стратегиите на политиката за учителската работна сила в България.

Списък от предварително подбрани теми, които екипът на Световната банка предлага за фокусирана дискусия в рамките на обмена

Обменът между колеги, който ще бъде проведен в рамките на Компонент III на проекта чрез взаимодействия с представителите на избраните за сравнение държави, ще се основава на дискусии и учене между партньори с оглед „оживяване“ на научените уроци от разгледаните казуси. Взаимодействията със сравняваните държави имат за цел да помогнат на МО да получи представа за това какво от опита на разгледаните държави може да бъде пренесено като практически политически мерки и стратегии в България. За да бъде този обмен ефективен и от полза за развитието на българската политика за учителите, от решаващо значение взаимодействията да се съсредоточат върху конкретни приоритетни за България теми, посочени в рамките на анализа в предходните глави, както и да се изследва контекстуализацията на политическите мерки, стратегиите за изпълнение, мониторинга оценка, обратната връзка и подобренията, използвани от сравняваните държави, когато са се сблъскали със



сходни проблеми. В Приложение 2 е предложен списък на съответните въпроси, които могат да бъдат разгледани в рамките на допълнително обсъждане с представителите на образователните органи в сравняваните държави.

Четири теми на политиката, свързани с приоритетни елементи от учителските политики в България, са предварително избрани от екипа на Световната банка като теми за дискусия с органите от сравняваните държави по време на обмена. Окончателният списък на темите, които представляват интерес, ще бъде избран в сътрудничество с МОН при следващите заседания на РТПУ и текущите срещи.

- **ППР: Политики за целенасочено продължаващо професионално развитие**

Научени уроци и възможни подходи: Избраните за сравнение държави разработват различни стратегии за целенасочено ППР. Естонският опит представлява особен интерес. Пътната карта за политиките за учителите за 2014 г. : Естонската стратегия за учене през целия живот 2020 се фокусира върху учениците учащите, въпреки че е насочена към учители и директори на училища. Тя взема предвид основните предизвикателства пред образователната система, информирана на базата на безпристрастен преглед на международните тестове и сравнения. ППР на учителите се фокусира върху преподавателски умения на високо ниво (т.е. базирано на компетентности преподаване и учене) като диагностика, рефлексия, анализи на потребностите на учениците и оценка на въздействието на преподавателските практики върху ученето на учениците. Наред с фокуса върху потребностите на учащите, за да се увеличи въздействието на програмите за ППР върху учителите и училищните екипи, Естония въвежда усъвършенствани системи за обратна връзка и оценка за учителите, които предоставят обратна връзка въз основа на наблюдения в класната стая, резултати от работата на училищата и работата в класни стаи, както и резултатите от изпитите на ученици. Резултатите от тези дейности се вписват в индивидуален план за професионално развитие, който отчасти взема предвид плана за развитие на училището. Дейностите по ППР не са изцяло планирани на централно ниво, и учителите избират дейностите за професионално развитие, в които биха искали да участват с помощта на училищните директори, които валидират техния избор. Заслужава си да се отбележи, че през последните пет години задължителните изисквания за ППР, измерени на база минимални броя учебни часове, са преустановени с цел преминаване към система, при която учителите имат стимул да предприемат ППР, за да придобият компетентностите, които са им необходими за достъп до по-високите етапи на учителската кариера и изпълнението на нови роли в училищата.

Защо? България инвестира значителни усилия и ресурси в ППР като един от основните си фокуси на политиката за учителите, но предлаганите мерки на политиката и инструменти са все още фрагментирани, не са добре координирани, включително с целите на политиката или учебната програма, не са ориентирани към измерима промяна в резултатите от преподаването и ученето, и не отговарят ефективно на контекста и потребностите на ниво класната стая. ППР е не само централен елемент в стратегиите на политиките в сравняваните държави, но се разглежда и като един от най-ефективните елементи от техните стратегии за учителската политика.

- **Лидерство: Поставяне на училищните директори в центъра на устойчивото развитие**

Научени уроци и възможни подходи: Всички сравнявани държави въвеждат различни мерки на политиката по отношение на училищните директори, като обучение, лицензи, системи за обратна връзка, оценяване и подкрепа. По-голямата част от мерките са разработена с експерти и институти на знанието, като словенското Национално училище за лидерство в образованието (НУЛО) е добър пример в тази насока. Този институт стимулира управлението на учебния процес от училищните



директори, което означава, че директорите също управляват обучението и учебната програма в училищата.

Словения инвестира в по-успешно управление на учебния процес чрез прилагане на специфични политики за училищните директори, представлящи комбинация от законови разпоредби и подкрепа. За да отговори на въведените изисквания, лицензи и сертификати, училищните директори се подпомагат от НУЛО чрез обучение, но също така и чрез програми за развитие на ръководството на средно ниво като първоначално обучение и наставничество за новоназначени главни учители.

Защо? Инвестирането в училищно ръководство с цел подобряване качеството на образованието е нов елемент на политиката в България. Това представлява уникална възможност за използване на научените от сравняваните държави уроци като разработване и стратегическо планиране на инициативи в подкрепа на трансформирането на ролята на училищните директори в България в ръководители, управляващи училището и учебния процес. Висококвалифицираните училищни директори, подкрепяни от разширени училищни екипи, са особено актуални в държави с голяма автономия на средните училища, каквато е България. Позиционирането на лидерството в основата на разработването на политики е друг ключов елемент от ефективните политики на сравняваните държави, които инвестират в подкрепа и професионализация на училищните директори.

- **Ангажимент на училищата към резултатите като основна цел**

Научени уроци и възможни подходи: България може да се възползва от словенския опит като подкрепи мрежи от „учещи се“ училища и детски градини - програма, ръководена от НУЛО и базирана на теорията и практиката на непрекъснатото усъвършенстване в учебните общности. Сформират се и се обучават за провеждане на рефлексия, оказване на партньорска подкрепа и съвместно решаване на проблеми, необходими за идентифициране на целите по отношение подобряване на работата и планиране, прилагане и оценка на постигнатите резултати. Освен това в рамките на училището се прилага същият подход на „учещите се“ общности за обмен между колеги от различни училища, членуващи в мрежата. Друг ценен опит е докладът за самооценка на училищата в Естония, разработен като инструмент за усъвършенстване работата на училището. Този доклад помага на училищата да анализират своите силни и слаби страни, като вземат предвид своя уникален контекст, да идентифицират областите за подобрене и да опишат дейностите по ППР за екипите на базата на преглед, който отразява опита и мненията на всички заинтересовани страни, участващи в анализа (ученици, родители, учители, ръководство и местната власт).

Подобен е холандският подход за подобряване работата на училищата „Stichting Leerkracht“, който се основава на наблюдения в класната стая и диалог със заинтересованите страни. За повече информация относно Stichting Leerkracht вижте Приложение 1.

Защо? Постоянно незадоволителните резултати от ученето в българската образователна система, както и постоянните големи разлики в резултатите на учениците от различни училища изискват специален фокус върху развитието на училищата като „учещи се“ организации. Това не само ще позволи да се повиши отговорността на училищата и директорите по отношение резултатите от ученето, но и ще осигури целенасочено професионално развитие, подкрепа и оценка за училищното ръководство и учителския състав, които трябва да се справят със своя уникален контекст и предизвикателства. И трите сравнявани държави демонстрират успешна комбинация между подобрене работата на училищата, ППР и политики за учителите. Големите разлики в успеваемостта на учениците между българските училища показват, че има възможност за подобряване работата на училището, както и че училищата с ниска ефективност могат да се учат от училища с висока ефективност.



- Подкрепа на ниво класна стая

Научени уроци и възможни подходи: Компетентностните модели и професионалните стандарти са в основата на политиките за учители в Естония. Тези стандарти са ориентирани към преподавателски умения на високо ниво (т.е. ориентирано към компетентности преподаване и учене) и се използват за планиране на формално и вътрешно ППР, както и на обратна връзка и оценяване на учителите. Всички тези дейности се основават на наблюдения в класната стая и стъпват на резултатите на учениците, работата в класните стаи, и представянето на училищата. Обратната връзка и оценката са формиращи и водят до професионално развитие или план за обучение за 96% от учителите и, ако е необходимо, до назначаване на наставник. Доброто представяне и спазването на стандартите, доказани чрез работа в клас и наблюдение на резултатите, се възнаграждава чрез положителни стимули за изпълнение (включително увеличение на заплатата с финансов бонус).

Защо? България инициира прехода от ориентирано към съдържанието обучение към основано на компетентности учене, който е отразен в реформираните учебни програми. България инвестира усилия в ППР на учителите, фокусирани върху новите учебни програми, но трябва да се проследи прилагането му класната стая, за да се отчете напредъкът, въздействието и продължаващите предизвикателства, които могат да послужат за осигуряване на подкрепа и допълнително обучение за ППР. Опитът на Естония с почти всички учители, които докладват, че получават обратна връзка въз основа на наблюдения в класната стая, предоставя ценен опит в използването на подобни инструменти за формативно оценяване.

Други теми за дискусия, които МОН може да вземе предвид:

- Подходи за стимулиране на учителите да работят в училища, които страдат от липса на учители;
- Подходи за стимулиране на висшите училища да се конкурират по отношение предлагането на програми за първоначално обучение на учители; и
- РІААС - участие в проучването и ползи за България;
- Съюзи на учителите и практики за участие на заинтересованите страни в разработването, управлението и изпълнението на политиката за учителите;
- Негативен опит: За да се постигне по-добро разбиране на процеса на контекстуализация на мерките на политиката, прилагането, преоценката и усъвършенстването ще бъдат от полза по отношение използването на взаимодействието между партньори за обсъждане и на предизвикателствата и ограниченията, пред които са изправени сравняваните държави, както и дейности и инициативи, които се оказват неефективни, като например използването на кариерните структури в Чешката Република.



БИБЛИОГРАФИЯ

- Al Hashmi, W., and R. M., Klassen. 2019. "Developing a situational judgement test for admission into initial teacher education in Oman: An exploratory study." *International Journal of School & Educational Psychology*, 1-12.
- Auguste, B., P. Kihn, and M. Miller. 2010. *Closing the Talent Gap: Attracting and Retaining Top-Third Graduates to Careers in Teaching*. McKinsey and Company.
- Barber, M., M. Clark, and F. Whelan. 2010. *Capturing the Leadership Premium: How the World's Top School Systems are Building Leadership Capacity for the Future*. McKinsey and Company.
- Barber, M., and Mourshed, M.. 2007. *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*. McKinsey and Company.
- Bénabou, R., Kramarz, F. and Prost, C. 2005. "The French Zones d'Education Prioritaire : Much Ado About Nothing?" *Working paper*.
- Benecivenga, A. S., and M. J. Elias. 2003. "Leading Schools for Excellence in Academics, Character, Socioemotional Development." *Bulletin 87 (637): 60–72*.
- Bush, T., and D. Glover. 2003. *School Leadership: Concepts and Evidence*. A Review of Literature carried Out for National College for School Leadership. National College for School Leadership, Nottingham.
- Caena, F. 2011a. *Literature Review: Teachers' Core Competences: Requirements and Development*. EC.
- Caena, F. 2011b. *Literature Review: Quality in Teachers' Continuing Professional development*. European Commission.
- Caena, F. 2014. *Initial Teacher Education in Europe: An Overview of Policy Issues*. Background Note for the ET2020 Working Group on Schools Policy. European Commission.
- Cheng, A., & Zamarro, G. (2018). Measuring teacher non-cognitive skills and its impact on students: Insight from the Measures of Effective Teaching Longitudinal Database. *Economics of Education Review*, 64, 251-260.
- CentERdata. (2018). De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2018-2028
- Center on International Education Benchmarking. *Estonia: Teacher and Principal Quality*. National Centre on Education and the Economy, Washington. Retrieved July 10th 2020 from: <http://ncee.org/what-we-do/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/estonia-overview/estonia-teacher-and-principal-quality/>
- Cotton, K. 2003. *Principals and Student Achievement: What the Research Says*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Darling-Hammond, L., M. Hyler, and M. Gardner. 2017. *Effective Teacher Professional Development*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute.
- Department for Education (2018a). Multiple-year allocations for Initial Teacher Training: Methodology for the 2019 to 2020 academic year.
- Department for Education (2018b). 2019/20 Teacher Supply Model (TSM). Methodological Annex.
- Department of Education and Skills, Ireland (2020). Developing a Teacher Demand and Supply Model for Ireland 2020-2036. A Technical Report.
- Education and Skills Committee, Scotland (2017). Teacher Workforce Planning for Scotland's Schools. SP Paper 186.



European Commission. 2006. *Key Competences for Lifelong Learning: European Reference Framework*.

European Commission. 2010. *Developing Coherent and System-wide Induction Programs for Beginning Teachers: A Handbook for Policymakers*.

https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/school/doc/handbook0410_en.pdf.

European Commission. 2012a. "Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes." Strasbourg, November 20, 2012. SWD/2012/374 final.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0374:FIN:EN:PDF>.

European Commission. 2012b. "Rethinking Education: Investing in Skills for Better Socioeconomic Outcomes." Strasbourg, November 20, 2012. COM/2012/0669 final. A brief summary of key messages, the substance is in the Staff Working Document.

European Commission. 2012c. *Policies to Select the Best for Teaching: Report of a Peer Learning Activity in the Hague, the Netherlands*. December 2–6, 2012.

European Commission. 2013a. *Supporting Teacher Educators for Better Learning Outcomes*. Brussels: EC: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/school/doc/support-teacher-educators_en.pdf.

European Commission. 2013b. *Policies on Teachers' Continuing Professional Development (CPD): Balancing Provision with the Needs of Individual Teachers, Schools and Education Systems*. Report by the ET2020 Working Group on Schools.

European Commission. 2015. *Shaping Career-long Perspectives on Teaching: A Guide on Policies to Improve Initial Teacher Education*. Report by the ET2020 Working Group on Schools (2014/15): <https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/files/Shaping%20career-long%20perspectives%20on%20teaching.pdf>.

European Commission. 2017. "Communication on School Development and Excellent Teaching for a Great Start in Life." Accompanying Staff Working Document. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A248%3AFIN>.

European Commission. 2018a. *Boosting Teacher Quality: Pathways to Effective Policies*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/95e81178-896b-11e8-ac6a-01aa75ed71a1>.

European Commission. 2018b. *Teachers and School Leaders in Schools as Learning Organisations*. https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs4-learning-organisations_en.pdf.

European Commission. 2018c. *Education and Training Monitor 2018: Country Analysis*. Brussels: EU.

European Commission. 2018d. *Boosting Teacher Quality: Pathways to Effective Policies*. Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture.

European Commission. 2018. *Education and training monitor 2018. Country analysis*. Brussels: EU.

European Commission/EACEA/Eurydice. 2018. *Teaching Careers in Europe: Access, Progression and Support*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. 2018e. *Teachers and School Leaders in Schools as Learning Organisations: Guiding Principles for Policy Development in School Education*. ET 2020 Working Groups, https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs4-learning-organisations_en.pdf.

European Commission. 2019. *Supporting Teacher Careers: Developing and Effective Framework for Teacher Careers*. Report from the ET2020 Working Group Schools Peer Learning Activity. Cyprus. October 2019.



https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/files/WGS_Framework%20for%20teacher%20careers.pdf.

European Commission (Joint Research Centre). 2019. *Innovating Professional Development in Compulsory Education. An Analysis of Practices Aimed at Improving Teaching and Learning*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/abc4010c-3010-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-106273756>.

European Commission. 2020. *Supporting Teacher and School Leader Careers: A Policy Guide*. <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/6e4c89eb-7a0b-11ea-b75f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

European Commission. 2020. Supporting teacher and school leader careers. A policy guide: <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/6e4c89eb-7a0b-11ea-b75f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

European Commission (Joint Research Centre) (2019) *Innovating professional development in compulsory education. An analysis of practices aimed at improving teaching and learning*: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/abc4010c-3010-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-106273756>

Eurydice. 2013. *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*. Brussels: EACEA. [Latest more comprehensive data set on school leaders]

Eurydice. 2015. *European Encyclopedia on National Education Systems: Czech Republic*. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Czech-Republic:Overview>.

Eurydice. 2015. *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions and Policies*. Brussels: EACEA: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/36bde79d-6351-489a-9986-d019efb2e72c>.

Eurydice. 2016. *Information of National Education Systems Bulgaria. Chapter 9: Teachers and Education Staff*. 2016.

https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teachers-and-education-staff-12_en.

Eurydice. 2018. *Information of National Education Systems Slovenia. Chapter 9: Teachers and Education Staff*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teachers-and-education-staff-76_en.

Eurydice. 2018. *Teaching Careers in Europe*. Brussels: EACEA. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teaching-careers-europe-access-progression-and-support_en.

Eurydice. 2019. *Information of National Education Systems Czech Republic. Chapter 9: Teachers and Education Staff*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teachers-and-education-staff-20_en.

Eurydice. 2020. *Information of National Education Systems Estonia. Chapter 9: Teachers and Education Staff*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teachers-and-education-staff-23_en.

Fullan, M. 2001. *The New Meaning of Educational Change (Third Edition)*. New York, NY: Teachers College, Columbia University.

Goldberg, L. R. (1990). An alternative" description of personality": the big-five factor structure. *Journal of personality and social psychology*, 59(6), 1216.

Gortazar, L., K., Herrera-Sosa. 2014. *How Can Bulgaria Improve Its Education System? An Analysis of PISA 2012 and Past Results*.



- Gospodinov B., B. Mizova. 2019. *Quality of Continuing Professional Development of Pedagogical Specialists through the Perspective of Teachers and Students*. Sofia: St. Kliment Ohridski University publishing.
- Grönqvist, E., & Vlachos, J. (2016). One size fits all? The effects of teachers' cognitive and social abilities on student achievement. *Labour Economics*, 42, 138-150.
- Hallinger, P. 2005. "Instructional Leadership and the School Principal: A Passing Fancy That Refuses to Fade Away." *Leadership and Policy in Schools* 4 (3): 221–239.
- Hallinger, P., and R. H. Heck. 1998. "Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980–1995." *School Effectiveness and School Improvement* 9: 157–191.
- Hanushek, E. A., G. F. Branch, and S. G. Rivkin. 2013. "School Leaders Matter: Measuring the Impact of Effective Principals." *Education Next* 13 (1): 62–69.
- Hopkins, D. 2008. "Realizing the Potential of System Leadership." In *Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership*, edited by B. Pont, D. Nusche, and D. Hopkins. Paris: OECD.
- Huillery, E., J. de Laat. 2019. *Supporting Disadvantaged Children to Enter Kindergarten*. Second (Medium-Term) Follow-up Study.
- Izadi, R. (2019). Teacher Selection in Finland. Does academic ability predict teacher aptitude?
- Kell, H. J. Do Teachers' Personality Traits Predict Their Performance? A Comprehensive Review of the Empirical Literature From 1990 to 2018. ETS Research Report Series.
- Klassen, Robert M., et al. "Can we improve how we screen applicants for initial teacher education?." *Teaching and Teacher Education* 87 (2020): 102949.
- Klassen, R. M., & Rushby, J. V. Can We Predict Preservice Teachers' Performance in Teaching Placements? The Validity of ITE Selection Methods.
- Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2002). The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 91-114.
- Kools, M., and L. Stoll. 2016. *What Makes a School a Learning Organisation?* OECD Education Working Paper No. 137, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5jlwm62b3bvh-en>.
- Lee, C., and M. Tan. 2010. "Rating Teachers and Rewarding Teacher Performance: The Context of Singapore." Paper presented at APEC Conference in Thailand, March 2010.
- Leithwood, K., K. S. Louis, S. Anderson, and K. Wahlstrom. 2004. *Review of Research: How Leadership Influences Student Learning*. New York: Wallace Foundation.
- Leithwood, K., and C. Riehl. 2005. "What We Already Know about Successful School Leadership." In *A New Agenda: Directions for Research on Educational Leadership*, edited by W. A. Firestone and C. Riehl, 12–27. New York: Teachers College Press.
- Louis, K. S. 2007. "Trust and Improvement in Schools." *Journal of Educational Change* 8 (1): 1–24.
- Louis, K., B. Dretzkey, and K. Wahlstrom. 2010. "How Does Leadership Affect Student Achievement? Results from a National Survey." *School Effectiveness and School Improvement* 21 (3): 315–336.
- Marzano, R. J., T. Waters, and B. A. McNulty. 2005. *School Leadership That Works: From Research to Results*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Ministry of Education of Estonia. 2014. *Estonian Lifelong Learning Strategy 2020*. Tallin. https://www.hm.ee/sites/default/files/estonian_lifelong_strategy.pdf.



Mizala, A., Romaguera, P., & Urquiola, M. (2007). Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information. *Journal of development economics*, 84(1), 61-75. Ministry of Education, Estonia (2014). Introduction of Estonian Education Information System (EHIS).

Ministry of Education, New Zealand (2016). Secondary Teacher Supply Working Group report.

Mitchell Institute (2015). A Blueprint for initial teacher education and teacher workforce data.

Moos, L. and S. Huber. 2007. "School Leadership, School Effectiveness and School Improvement: Democratic and Integrative Leadership." In *International Handbook of School Effectiveness and School Improvement*, edited by T. Townsend. Dordrecht, Netherlands: Springer.

Mosta (2018). Forecasting the Teaching workforce in Lithuania. Final Project Paper.

NZPPTA (2016). Theory of secondary teacher demand and supply. An NZPPTA paper to the Secondary Teacher Supply Working Party 2016

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. <http://dx.doi.org/10.1787/97892>.

OECD. 2008. *Improving School Leadership. Vol. 1: Policy and Practice*.

OECD. 2013a. *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*.

OECD. 2013b. *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*. OECD Publishing.

OECD. 2016a. *Reviews of School Resources: Czech Republic 2016*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264262379-8-en/index.html?itemId=/content/component/9789264262379-8-en>.

OECD. 2016b. *Reviews of School Resources: Estonia. 2016*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264251731-9-en/index.html?itemId=/content/component/9789264251731-9-en>.

OECD. 2016c. *Reviews of School Resources: Slovenia 2016: Country Background Report*. <http://www.oecd.org/education/school-resources-review/backgroundreportSlovenia.pdf>.

OECD. 2016d. *Background Report for Reviews of School Resources Bulgaria 2016*.

OECD. 2016e. *Education Policy Outlook: Slovenia*. OECD. <http://www.oecd.org/slovenia/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Slovenia.pdf>

OECD (2016), "The teaching workforce in the Czech Republic", in OECD Reviews of School Resources: Czech Republic 2016, OECD Publishing, Paris.

OECD. 2018a. *Developing Schools as Learning Organisations in Wales*. Paris. <http://www.oecd.org/education/Developing-Schools-as-Learning-Organisations-in-Wales-Highlights.pdf>

OECD. 2018b. *The Future of Education and Skills 2030*.

OECD (2018). Managing the oversupply of teachers using quality assessments in Korea. From *A Flying Start: Improving Initial Teacher Preparation Systems*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, PISA, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019b). Attracting Teachers to Schools in Rural and Remote Areas in Australia. From "A Flying Start: Improving Initial Teacher Preparation Systems", OECD Publishing, Paris.

OECD (2019c). The National Exceptional Teachers for Disadvantaged Schools Initiative in Australia. From "A Flying Start: Improving Initial Teacher Preparation Systems", OECD Publishing, Paris.

OECD (2019d). Addressing Teacher Diversity in the United States through NYC Men Teach. From "A Flying Start: Improving Initial Teacher Preparation Systems", OECD Publishing, Paris.



OECD. 2019a. *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools - OECD Reviews of School Resources*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en>.

OECD. 2019b. *Country Note Bulgaria: Results from TALIS 2018*. OECD. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_BGR.pdf.

OECD. 2019c. *Country Note Czech Republic: Results from TALIS 2018*. OECD. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_CZE.pdf.

OECD. 2019d. *Country Note Estonia: Results from TALIS 2018*. OECD. Volume I. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_EST.pdf.

OECD. 2019e. *Country Note Estonia: Results from TALIS 2018*. OECD. Volume II. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_EST_Vol_II.pdf.

OECD. 2019f. *Country Note Slovenia: Results from TALIS 2018*. OECD. Volume I. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_SVN.pdf.

OECD. 2019g. *Country Note Slovenia: Results from TALIS 2018*. OECD. Volume II. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_SVN_Vol_II.pdf.

OECD. 2019i. *Education GPS. Country Profile Slovenia*. <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=SVN&treshold=10&topic=PI>

OECD. 2019j. *TALIS 2018 Results (Volume 1): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: TALIS, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

OECD. 2020. *TALIS 2018 Compare Your Country*. Retrieved January 2020. <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-compare-your-country.htm>.

P21 (Partnership for 21st Century Learning). 2007. *Framework for 21st Century Learning*.

Piketty, T. (2004). L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997

Radó, P. 2010. *Governing Decentralized Education Systems Systemic Change in South Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Foundations–Budapest.

Robinson, V., C. Lloyd, and K. Rowe. 2008. "The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types." *Educational Administration Quarterly* 44: 635–674.

Santiago, P. (2002), "Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages", OECD Education Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris.

Schleicher, A., ed. 2012. *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. OECD Publishing.

Teddlie, C., and D. Reynolds, eds. 2000. *International Handbook of School Effectiveness Research*. London: Falmer Press.

Trembley, A., P. Danchev, E. Peeva, T. Trayanov, M. Kinkina, and T. Kalkanova. 2013. *SABER Teacher Country Report: Bulgaria 2013 (Bulgarian)*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/569081468020329745/SABER-teacher-country-report-Bulgaria-2013>.

Trayanov, T. (2020). Workforce planning and Monitoring in Bulgaria. Background Document for Teacher SSRS (World Bank).



The Teaching Council, Ireland (2015). *Striking the Balance: Teacher Supply in Ireland*. Technical Working Group Report.

Waters, T., R. J. Marzano, and B. McNulty. 2003. *Balanced Leadership: What 30 Years of Research Tells Us about the Effect of Leadership on Student Achievement*. Denver: Mid-continent Research for Education and Learning.

Weldon, P. (2015). *The teacher workforce in Australia: Supply, Demand and Data Issues*. Policy Insights, ACER.

World Bank. 2013. "What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper." SABER Working Paper Series No. 4.

World Bank (2016). *Enhancing Teacher Education Program in Vietnam*. World Bank Group.

World Bank. 2017. *Supporting Disadvantaged Children to Enter Kindergarten: Experimental Evidence from Bulgaria*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2018). Analytical report assessing the relationship between School Value Added Measures under activity 1.2 and the key social and economic characteristics at student, school, and local level. World Bank.

World Bank. 2019. *A Policy Agenda to Boost Human Capital in Bulgaria: Policy Brief Discussing the Human Capital Index for Bulgaria*. World Bank. March 2019.

World Bank. 2020. *Smarter School Funding for Better Education Achievement in Bulgaria*

Yanakiev, Y. *Diagnosis of Burnout Syndrome in Pedagogical Specialists: Strategies for Managing Chronic Stress in the Workplace*. Plovdiv: Plovdiv University.

Commission staff working document Accompanying the document Proposal for a council recommendation on Key Competences for Lifelong Learning, prepared by European Commission, 2018

National Statistics Institute of Bulgaria – Education and lifelong learning: <https://www.nsi.bg/en/content/4769/education-and-lifelong-learning>

National Strategy Bulgaria 2020, 2014

National Strategy for Lifelong Learning 2014–2020

National Strategy for Professional Development of Pedagogical Staff 2014–2020, MES

National Strategy for the Development of Scientific Research in the Republic of Bulgaria 2017–2030

National strategy to Promote and Increase Literacy 2014–2020

PISA 2018 Results, Combined executive summaries

Preliminary Inspection Report, Pilot inspection – 156th School, Sofia, <https://156ou.bg/wp-content/uploads/2019/05/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%BE%D1%82-%D0%9D%D0%98%D0%9E.pdf>

Programs of Study, 1st-12th grade, MES, <https://www.mon.bg/bg/28>

Publicly accessible Ministry of Education and Science data

Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning, prepared by The European parliament and the Council of the European Union, 2006

Strategy for development of higher education in the Republic of Bulgaria 2014–2020

Strategy for Development of Vocational Education and Training in the Republic of Bulgaria for the period 2015–2020



Strategy for educational integration of children and students from ethnic minorities 2015–2020

Strategy for the effective implementation of information and communication technologies in the education and science of the Republic of Bulgaria 2014–2020

UNESCO's four pillars of education, UNESCO, 1996

World Economic Forum's New vision for education, 2015

Websites

IEA TIMSS and PIRLS International Study Center. TIMSS 2015 Encyclopedia. Slovenia. Retrieved June 25, 2020. <http://timss2015.org/encyclopedia/countries/slovenia/>

Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURSTAT, 2020a): https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc_09_izobrazevanje_01_09513_splosni_pregled/?tablelist=true

Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURSTAT, 2020b): <https://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/8907>

IEA TIMSS and PIRLS International Study Center. TIMSS 2015 Encyclopedia. Czech Republic. Retrieved June 25, 2020. <http://timss2015.org/encyclopedia/countries/czech-republic/>

Eurydice. Information on European Education Systems. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/national-description_en

Eurydice. information on How School Education Systems Respond to the COVID-19 Crisis. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/how-covid-19-affecting-schools-europe_en

European Education Policy Network on Teachers and School Leaders (EEPN 2019). <https://educationpolicynetwork.eu/>.