

2023

Образецът е одобрен от  
Съвета за административната  
реформа  
на 28 януари 2021 г.

Доклад за последваща оценка  
на въздействието  
на резултатите от прилагането  
на Закона за предучилищното  
и училищното образование  
за периода 2017 – 2022 година

Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

**Съдържание:**

Съдържание:	2
I. Резюме	9
II. Основна част на доклада	10
II. 1. Увод	10
II. 2. Цели	12
II. 3. Обхват и структура на оценката	14
Изменение 1. „Изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование от февруари 2020 г.“	17
1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	17
Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование от септември 2020 г.“	23
II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	23
Изменение 3. „Изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование от 2022 г.“	32
II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	32
II.3.3. Ретроспективно аналитично проследяване на резултатите от прилагането на правната уредба в областта на предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.	37
2. Критерии за оценка	60
3. Въпроси за оценка	62
II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни	63
1. Заинтересовани страни	63
2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни	64
3. Събрани данни	66
II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията	66
II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи	113
II. 7. Заключение	119

Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

II. 8.	Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка	126
II. 9.	Препоръки за последващи действия съгласно чл. 186 от ЗНА ....	126
II. 10.	Източници .....	127
III.	Приложения .....	128



**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

*[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 41 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]*

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
АПК	Административнопроцесуален кодекс
БАН	Българска академия на науките
ДВ	Държавен вестник
ДЗИ	Държавни зрелостни изпити
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗНИИ	Закон за насърчаване на научните изследвания
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
КРБ	Конституция на Република България
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
НВО	Национално външно оценяване

**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

<b>НОМИОВ</b>	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
<b>НС</b>	Народно събрание
<b>ОВ</b>	Оценка на въздействието
<b>ОИСР</b>	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
<b>РУО</b>	Регионални управления на образованието
<b>ЦИОО</b>	Център за информационно осигуряване на образованието
<b>ЦОПУО</b>	Център за оценяване на предучилищното и училищното образование

Списък на фигурите

<b>Фигура №</b>	<b>Анкетно проучване с директори и учители</b>
<b>Фигура 1.</b>	Доколко адекватна на съвременните условия считате, че е сегашната практика на преподаване в училище?
<b>Фигура 2.</b>	До каква степен децата придобиват в училище функционална грамотност, компетентности и умения за справяне с всякакви житейски ситуации?
<b>Фигура 3.</b>	Според Вас, необходимо ли е да се преразгледа натовареността на учебните програми?
<b>Фигура 4.</b>	Как преценявате съответствието между учебните програми и учебниците и учебните помагала?
<b>Фигура 5.</b>	Как оценявате сегашните учебници по следните показатели?

**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

<b>Фигура 6.</b>	Споделяте ли мнението, че досегашната система на преподаване следва да се замени с нов компетентностен подход за придобиване на функционална грамотност и умения от учениците?
<b>Фигура 7.</b>	Според Вас, необходими ли са промени в учебниците в следните отношения?
<b>Фигура 8.</b>	Мислите ли, че трябва съществено да се промени начинът, по който се одобряват учебниците като съдържание и обхват на материята за преподаване?
<b>Фигура 9.</b>	Какво, според Вас, трябва да се направи за да се сведе до минимум процентът на необхванатите в образователната система деца?
<b>Фигура 10.</b>	Мислите ли, че трябва да се върне възможността за повтаряне на класовете от I-ви до IV-ти клас включително?
<b>Фигура 11.</b>	Според Вас следва ли, като алтернатива на повтарянето на класовете от I-ви до IV-ти, да се въведе задължителен курс по български език за децата, които завършват IV-ти клас без да имат достатъчна езикова грамотност?
<b>Фигура 12.</b>	Какво и как, според Вас, трябва да се подобри в системата за оценка на качеството на персонала в образованието?
<b>Фигура 13.</b>	Как, според Вас, да се подобри системата за допълнителна квалификация на персонала?
<b>Фигура 14.</b>	Според Вас, евентуалното прехвърляне на детските ясли у нас от здравната към образователната система би ли се отразило положително на езиковата подготовка на децата и на приобщаването им към националната култура?
<b>Фигура 15.</b>	Мислите ли, че възлагането на правомощията по атестиране и инспектиране на Националния инспекторат по образование ще допринесе за подобряване на неговото функциониране?

**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

<b>Фигура 16.</b>	Според Вас, следва ли да се променя атестирането и в каква посока?
<b>Фигура 17.</b>	Според Вас, следва ли да се променя инспектирането и в каква посока?
<b>Фигура 18.</b>	Обобщени препоръки за промяна на инспектирането.
<b>Фигура 19.</b>	Считате ли, че биха се постигнали по-добри резултати, ако вместо иновативните училища, бъдат въведени стимули за повече училища да апробират иновативни решения?
<b>Фигура 20.</b>	Какви стимули, според Вас, биха били подходящи?

<b>Фигура №</b>	<b>Анкетно проучване с родители</b>
<b>Фигура 21.</b>	Според Вас, доколко сегашната практика на преподаване в училище отговаря на изискванията на съвременните условия?
<b>Фигура 22.</b>	До каква степен децата придобиват в училище необходимата им грамотност и умения за справяне с всякакви житейски ситуации?
<b>Фигура 23.</b>	Според Вас, необходимо ли е да се преразгледа натовареността на учебните програми?
<b>Фигура 24.</b>	Как оценявате сегашните учебници по следните показатели?
<b>Фигура 25.</b>	Споделяте ли мнението, че досегашната система на преподаване, която поставя акцент върху усвояването на знания, трябва да се замени с нов подход за придобиване на функционална грамотност и умения на децата?

**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

<b>Фигура 26.</b>	Според Вас, необходими ли са промени в учебниците в следните отношения?
<b>Фигура 27.</b>	Според Вас, какви са причините значителен брой деца да остават извън образователната система и как те да бъдат приобщени?
<b>Фигура 28.</b>	Мислите ли, че трябва да се върне повтарянето на класовете от 1-ви до 4-ти клас включително?
<b>Фигура 29.</b>	Според Вас, следва ли да се въведе задължителен курс по български език за децата, които завършват 4-ти клас и не го владеят в необходимата за успешно обучение степен?
<b>Фигура 30.</b>	Мислите ли, че по-адекватното атестиране на учителите и съответно стимулиране ще допринесе за повишаване качеството на образованието?
<b>Фигура 31.</b>	Мислите ли, че трябва да се засили инспектирането на училищата, съответно работата на учителите?
<b>Фигура 32.</b>	Вие проявявате ли интерес към училища, които са въвели иновативни обучителни практики?
<b>Фигура 33.</b>	Бихте ли прехвърлили детето си в такова училище?

Списък на таблиците

<b>Таблица №</b>	<b>Заглавие/описание на таблицата</b>
<b>Таблица 1.</b>	Мултикритериен анализ по специфичните критерии
<b>Таблица 2.</b>	Мултикритериен анализ по общите критерии



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

*\* Този образец на доклад за последваща оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити.*

*\*\* С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ.*

*\*\*\* Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.*

### I. Резюме

*Съдържанието и структурата на резюмето се определя от екипа, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.*

Последващата (ex post) оценка на въздействието представлява основано на доказателствата заключение относно степента, в която дадена публична интервенция в обществените отношения е била ефективна, ефикасна и релевантна от гледна точка на нейните цели и разрешаваните проблеми и съвместима с останалите политики и законодателство. Тя позволява извършването на критичен преглед относно това дали определени властнически действия по организиране на отношенията в дадена сфера от обществения живот, включително такива на регулиране чрез право, са били подходящи за постигане на поставените цели и дали постигат желаните промени за държавата и обществото като цяло.

С приемането на Закона за предучилищното и училищното образование през 2015 г. се поставя началото на съвременната уредба на обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование, както и на тези, касаещи устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на системата на предучилищното и училищното образование. От тази гледна точка той може да бъде определен като устройствен закон, защото цели да уреди посочените обществени отношения като интегрална част от една обща система на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

предучилищното и училищното образование в България, с включените в нея участници и институции в образователния процес и връзките между тях, обединени от общи принципи и цели. Законът е призван да детайлизира и доразвие конституционно уреденото право на образование като регламентира неговите основни материални, функционални и институционални аспекти.

Настоящата последваща ОВ е първият припознат от българската държава, в лицето на Министерството на образованието и науката (МОН), опит за провеждане на задълбочен и базиран на данни и доказателства ретроспективен анализ на резултатите от прилагането на избраните подходи на регулиране на обществените отношения в системата на предучилищното и училищното образование в България за последния 5-годишен срок след началото на регулаторната реформа в България от 2016 г.

## II. Основна част на доклада

*NB! Минималното съдържание на основната част на доклада на последващата оценка на въздействието е нормативно установено (чл. 41 от НОМИОВ) с цел установяване на единен подход при структурирането на последващите оценки на въздействието, извършвани от администрацията.*

### II. 1. Увод

*Посочват се причините за извършването на последващата оценка на въздействието, периодът на извършване на оценката, екипът на оценката и неговото сформирание, използваните източници на данни, бележки, уточнения, таблици и фигури и т.н.*

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена последваща ОВ на резултатите от прилагането на ЗПУО за периода 2017 – 2022 г. При нейното изготвяне е следвана действащата национална нормативна и методологическа рамка за извършване на последваща ОВ, относима към последващите оценявания, изготвяни в рамките на изпълнителната власт.

Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

1. Закон за нормативните актове<sup>1</sup>;
2. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието<sup>2</sup>;
3. Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г.<sup>3</sup>;
4. Насоки за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 година<sup>4</sup>;
5. Инструментариум към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2021 година<sup>5</sup> и други.

Последващата оценка на въздействието е изготвена от работна група, одобрена със заповед на министъра на образованието и науката, в която са включени представители на:

1. Софийския университет „Свети Климент Охридски“;
2. Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“;
3. Института за държавата и правото при Българската академия на науките;
4. Синдиката на българските учители към Конфедерацията на независимите синдикати в България;
5. Съюза на ръководителите в системата на народната просвета в България;
6. Сдружението на директорите в средното образование в Република България;
7. Синдиката „Образование“ към Конфедерацията на труда „Подкрепа“;
8. Независимия учителски синдикат към Конфедерацията на независимите синдикати в България и експерти от администрацията на Министерството на образованието и науката.

---

<sup>1</sup> Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

<sup>2</sup> Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

<sup>3</sup> Прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

<sup>4</sup> SWD(2021) 305 „Better Regulation Guidelines“.

<sup>5</sup> SWD(2021) „Better Regulation Toolbox“.

---

# Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

## II. 2. Цели

*[Посочват се целите, които са поставени пред последващата оценка на въздействието. Теорията определя четири основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието:]*

- ✓ *подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове)*
- ✓ *подобряване на прилагането на нормативния акт*
- ✓ *отчетност от прилагането на нормативния акт*
- ✓ *извличане на изводи от прилагането на нормативния акт*

*(Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 10)]*

*Поставените цели на настоящата последваща оценка на въздействието са следните:*

### II.2.1. Общи цели

Общите цели на последващата оценка на въздействието са да се анализират резултатите от прилагането на конкретна публична политика или мерки за регулиране, отнасящи се до уредбата на определени обществени отношения и да се установи степента, в която те са постигнали преследваните от тях резултати. В конкретния случай последващото оценяване е изцяло ориентирано към подпомагане на вземането на бъдещи решения по регулиране като допринася за пълноценното стратегическо планиране и за по-доброто разработване на бъдещи публични политики и законодателство.

От месец ноември 2016 г. в България действа първата приета в новата ни история законова и подзаконова уредба на оценката на въздействието на законодателството. От края на 2020 г. и началото на 2021 г. е в сила изцяло нова методологическа и правна рамка за извършването на последваща оценка на въздействието. Първият компонент от нея е новото, първо за България, Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с решение на МС от 3 декември 2020 г. Вторият компонент включва измененията и допълненията в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, които са в сила от 1 януари 2021 г. Те представляват стъпка напред в осъвременяването и усъвършенстването на националния комплекс от норми и правила, касаещи последващата оценка на въздействието и интегрираните в тях обществени консултации, които са основните институти, на основата на които е изградена и се развива регулаторната реформа.

Настоящото последващо оценяване е напълно съобразено с всички компоненти и аспекти на описаната правна и методологическа национална рамка и отговаря на всички нови формални и материални изисквания и насоки спрямо последващите оценки на въздействието у нас.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

### II.2.2. Конкретни цели

#### *Цел 1: Основано на данни установяване на резултатността на оценяваните мерки за регулиране*

Последващата ОВ е насочена към установяване, въз основа на надеждни и достоверни данни, на реалния напредък на публичните политики и на въведените и действащи мерки за регулиране, които са неин обект, чрез съпоставяне на констатираните ефекти с първоначалните очаквания на заинтересованите страни. В конкретния случай установяването на резултатността означава измерване на ефективността и ефикасността на оценяваните мерки за регулиране.

#### *Цел 2: Базирана на факти преценка относно устойчивостта и полезността на оценяваните мерки за регулиране*

Последващото оценяване преследва извършване на базирана на факти преценка на текущото представяне на въведената уредба и организация на обществените отношения и отстраняване на евентуални констатирани проблеми при осъществяването на избраната публична политика или на приложението на конкретна правна норма, правен институт, нормативен акт или комплекс от нормативни промени.

#### *Цел 3: Извеждане на обективно обосновани заключения относно релевантността и съгласуваността на оценяваните мерки за регулиране*

Последващото оценяване позволява да се направят изводи дали извършената публична намеса в обществените отношения продължава да е оправдана, или не. То е призвано да създаде комуникационен порт за включване в целия процес на проследяване и анализ на политиката и мерките за регулиране на техните адресати, заинтересованите страни и широката общественост чрез получаването на обратна връзка от тях. То приключва с извлечени от обективни доказателства заключения, които информират вземането на бъдещи решения по приемане на публични политики или мерки за регулиране, попадащи в същата сфера на действие.

## II. 3. Обхват и структура на оценката

*\* Определянето на обхвата на последващото оценяване изисква посочване на „обекта“ на оценката – целият нормативен акт, действащ към момента на извършване на оценката; част от нормативния акт; отделна негова разпоредба; конкретно изменение на нормативния акт през времето; период на действие на акта, негова част или изменение; териториален обхват на действие на акта, негова част или изменение и т.н.*

*\*\* Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.*

*\*\*\* В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.*

### 1. Обхват на последващата оценка на въздействието

Последващата ОВ извършва хронологично изследване на предисторията и съществувалия контекст преди въвеждане на оценяваната публична политика или на отделните мерки за регулиране, с което се постига установяване на т.нар. „първоначално положение“. При него се определя какво е било първичното състояние на проблемните обществени отношения и средата, в която те са се развивали, какъв е характерът на политиката или на отделните мерки за регулиране, какви са били техните цели и как те са били приложени на практика.

ОВ продължава с анализ на това как избраният вариант на политика или мярка са работили на практика, като по този начин се гарантира, че провежданото оценяване е ясно и фокусирано и се намира близо до проблемите на заинтересованите страни. В края на процеса по последващо оценяване първоначалното положение се сравнява с установената „текуща ситуация“, тази, в която се намират обществените отношения, участниците в тях, широкия кръг заинтересовани страни и заобикалящата ги среда към момента на оценката.

От тази гледна точка от изключително значение за постигане на целите на настоящото последващо оценяване е правилното определяне на неговия обхват. Това, на първо място, означава точно очертаване на границите на сферата на действие на политики, в която попадат оценяваните публична политика или отделни мерки за регулиране, последвано от ясното концентриране върху конкретната политика или мярка, съответно, съвкупност от такива интервенции, които да бъдат поставени в центъра на оценяването като негов основен обект. На второ място, авторите на оценката

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

са изправени пред избора да разглеждат ефектите от отделните регулаторни интервенции, проведени в рамките на предефинирания времеви период или да оценяват същите като част от една обща, национална политика със собствени принципи цели и преследвани резултати.

Категоричният извод, който може да бъде направен, тълкувайки задачата поставена от възложителя на оценката, е, че чрез нея МОН иска да установи по обективно обоснован начин:

1. има ли все още проблеми с учебните програми и учебниците?
2. съществуват ли проблеми с кадрите в системата на училищното и предучилищното образование и тяхната квалификация?
3. до какво е довела провежданата последователна държавна политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие и дали тя допринася за преодоляване на предизвикателствата от социално-икономическо естество в предучилищното образование?
4. политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование довели ли са до целените ефекти?
5. дали държавата се справя с преждевременното напускане на училище продължава да бъде проблем?

Това обосновава и избрания от екипа подход към оценката, при който отделните законови промени се разглеждат като един общ пакет от мерки, призвани да осъществяват цялостната политика в разглежданата област, целящи подобряване на функционирането на системата на предучилищното и училищното образование. По този начин се прави опит развитието на правната уредба през годините да бъде представено като една цялостна публична политика, включваща различни по своя характер градивни елементи, следваща своята логика и принципи, водещи до предприемането на конкретни действия и мерки за регулиране, имаща своите, стратегически, концептуални, регулаторни и други основи.

В нововъведения образец на доклад за последваща ОВ МС е посочил, че същият е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити, като с него се преследва унифициране на подходите по оформяне на докладите. Самият формуляр допуска екипът, извършващ последващата ОВ, свободно да видоизменя и допълва включените реквизити, съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването за минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ. Спазвайки изцяло изискванията на Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, екипът, изготвил настоящата последваща ОВ, се е възползвал от дадената възможност и в някои

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

части е видоизменил и допълнил включените реквизити в образеца на доклад, съобразно особеностите на самата оценка.

### **2. Структура на последващата оценка на въздействието**

#### **2.1. Законът за предучилищното и училищното образование**

ЗПУО има за свой предмет уредбата на обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование. Освен това той регламентира правно и устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на системата на предучилищното и училищното образование.

С приемането на ЗПУО българският законодател е приложил добре познатите от правото на ЕС подходи на систематизация и концентрация на правната уредба. Чрез тях с един законов нормативен акт той се е опитал да изчерпи уредбата на всички отношения, които се числят към общата система на предучилищното и училищното образование, която е регламентирана като самостоятелен комплекс от отношения, институции и връзки между тях, имащи собствени принципи, цели и приоритети.

#### **2.2. Ретроспективно аналитично проследяване на резултатите от прилагането на правната уредба в областта на предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 година**

Този раздел от последващата оценка има за основна задача проследяването на различните етапи и насоки на развитието на правната уредба на отношенията, действащи в системата на предучилищното и училищното образование в България. Целта е чрез метода на ретроспективния анализ, последващата оценка да се върне към първоначалните основи на политиката по регулиране на разглежданите обществени отношения. Да се провери дали идеите, които са били основополагащи при приемането на ключовите промени в националното ни законодателство, са релевантни и актуални днес. Да се установи дали целите, които са били поставени за постигане от въведената правна уредба и последвалите нормативни промени, са били постигнати и в каква степен. Крайният преследван резултат е да се стигне до заключение дали е необходимо преразглеждане, ревизия или цялостна промяна на концепцията, стояща в основите на действащата правна уредба.



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Този избран подход е в пълно съответствие с принципа „първо оценявай“<sup>6</sup>, възприет от Европейската комисия, който в еднаква степен важи и за България. Според него, обратно на логиката на хронологията, последващата ОВ предхожда предварителната. Действията по последващо оценяване следва да се осъществяват преди да се пристъпи към извършването на предварителна ОВ и разработването на следващи нормативни изменения. Това гарантира, че евентуални бъдещи нови решения за приемане или промяна на публични политики или мерки за регулиране в достатъчна степен вземат предвид изминатия до момента път и ефектите от предходно предприети подобни действия.

По този начин последващото оценяване реализира своите ефекти и като способ за организационно учене. То идентифицира не само областите за усъвършенстване, но и допринася за извличането на поуки чрез метода на „научените уроци“<sup>7</sup>, като насърчава споделянето на добри или лоши практики, ефекти и постижения. Така резултатите от оценяването могат да бъдат ползвани, за да се подобри качеството на действащи и бъдещи публични политики и нормативни промени. Оценяването, също така, дава възможност за установяването на „непредвидени“ или „неочаквани“ ефекти от предприетите действия по регулиране от държавата.

*Изменение 1. „Изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование от февруари 2020 г.“*

### 1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

*Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането*

---

<sup>6</sup> От англ. 'Evaluate first!'

<sup>7</sup> От англ. 'Lessons learned'.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

*на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред.*

*При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:*

- ✓ вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*
- ✓ вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

През месец февруари 2020 г. ЗПУО е изменен и допълнен с Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на Закона за висшето образование<sup>8</sup>. Според относимите за ЗПУО мотиви, промените следва отговорят на динамично развиващите се обществени и икономически отношения и да осигурят съответствие със заложените цели и мерки в приетата от Народното събрание Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 - 2020 г.

С цел подобряване на връзката между институциите за висше и средно образование и повишаване на качеството на профилираната, професионалната и специализираната подготовка е предвидено да се дава възможност за сключване на споразумения между държавно висше училище и държавни или общински училища от системата на предучилищното и училищното образование за съвместна учебна дейност по съгласувани учебни планове от лица, заемащи академични длъжности във висшите училища. Преследва се подобряване на качеството на цялостната подготовка във втори гимназиален етап на средната степен в държавните и общинските училища от системата на предучилищното и училищното образование в отговор на бързо развиващите се обществени и икономически отношения и създадените традиции за сътрудничество между отделни професионални гимназии и висши училища.

---

<sup>8</sup> Обн. ДВ, бр. 17 от 25 февруари 2020 г.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

### ***A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт***

*Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.*

***Проблем:*** Според частичната предварителна ОВ към проектопредложенията, необходимо е усъвършенстване на взаимодействието между системите за висше и средно образование, за да се улесни преходът на обучаваните от една в друга образователна степен при подготовката им за професионална реализация.

### ***A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;***

#### ***Използваните ресурси:***

*Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.*

С изменението не се създават нови регулаторни режими и нови регистри. Приемането на измененията и допълненията в ЗПУО не се свързва с отрицателни икономически, социални, екологични и други въздействия. Промените в закона не произтичат изисквания според правото на ЕС. Те не засягат и малките и средните предприятия.

#### ***Постигнати резултати:***

*Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.*

Един от ключовите постигнати резултати е правното уреждане на възможността за сключване на до две споразумения между държавно висше училище и държавни или общински училища от системата на предучилищното и училищното образование. Чрез тези споразумения се позволява извършването на съвместна учебна дейност по учебни предмети и/или модули за придобиване на профилирана и професионална подготовка във втори гимназиален етап от средната степен на образование, както и по учебни предмети за придобиване на специализирана подготовка в средната степен на образование.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Чрез регламентирането на възможността висшите училища да сключват споразумения за съвместна дейност с държавни и общински училища от системата на предучилищното и училищното образование се подобрява взаимодействието между системите за висше и средно образование при осигуряване на гъвкавост на учебните планове и програми.

На следващо място, по този начин се повишава качеството на профилираната, професионалната и специализираната подготовка в гимназиалните етапи на средната степен в държавните и общинските училища от системата на предучилищното и училищното образование в отговор на динамично развиващите се обществени и икономически отношения и създадените традиции за сътрудничество между отделни средни и висши училища.

### *Последици (преки ефекти):*

*Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.*

1. Съгласно новите разпоредби на чл. 28, ал. 3 и 4 ЗПУО, автономията на държавните и общинските гимназии, средни и специализирани училища включва и правото да сключват с държавни висши училища споразумения за съвместно обучение по учебни предмети и/ или модули за придобиване на профилираната и/или професионалната подготовка във втори гимназиален етап, както и по учебни предмети за придобиване на специализираната подготовка в средната степен на образование при спазване изискванията на този закон и на Закона за висшето образование. Училищният учебен план на училището със споразумение се съгласува с висшето училище. При условията и по реда на ЗПУО и на Закона за висшето образование в споразумението може да се предвиди обучението по някои или по всички учебни предмети и/или модули за придобиване на профилираната, професионалната или специализираната училищна подготовка да се извършва от лица, заемащи академични длъжности във висшето училище, които работят в съответната на учебния предмет или модул научна област. Те преподават в училището в рамките на установеното работно време по трудовото им правоотношение с висшето училище, без да бъдат назначавани на учителска длъжност, но според промените в ЗПУО (чл. 262, ал. 2) могат да участват в заседанията на педагогическия съвет с право на съвещателен глас. Училищата, в които се намират такива преподаватели превеждат на висшите училища средства за частта от трудовите възнаграждения на лицата, заемащи академична длъжност, които осъществяват обучение в училището.

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

2. Според допълненията в чл. 88 ЗПУО, в училищата по култура обучението за придобиване на специализирана подготовка в VIII клас може да се осъществява и в задължителните учебни часове вместо учебния предмет история и цивилизации. В тези случаи учебното съдържание за придобиване на общообразователна подготовка по учебния предмет история и цивилизации, предвидено да се изучава в VIII клас, задължително се включва за изучаване в избираемите учебни часове в IX клас.

В професионалните гимназии и в паралелките за професионална подготовка задължителните учебни часове по учебните предмети музика и/или изобразително изкуство от раздел А на учебния план може да се използват за обучението за придобиване на професионална подготовка в избираемите учебни часове в раздел Б на учебния план при запазване на общия брой учебни часове в раздели А и Б. Учебни часове в раздел А на учебния план, предвидени за обучение за придобиване на обща професионална подготовка, може да се използват за обучение за придобиване на отраслова и/или специфична професионална подготовка в раздел Б на учебния план, като учебните предмети за придобиване на обща професионална подготовка се предвидят за изучаване в избираемите учебни часове на училищния учебен план до края на степенята в професионалните гимназии и в паралелките за професионална подготовка, училищата по изкуствата и спортните училища.

3. В средно училище, в обединено училище и в профилирана гимназия в градовете с население над 30 хил. души, при определени в ЗПУО условия, може да се утвърждава държавен план-прием за обучение в паралелки за придобиване на професионална квалификация дори когато на територията на общината има едно или няколко училища, които предлагат същото обучение, но материално-техническата база, с която разполагат не е достатъчна и/или липсва достатъчна възможност за осигуряване на обучението с необходимите учители по професионална подготовка. В такива случаи държавният план-прием за обучение в паралелките за придобиване на професионална квалификация в средно училище, в обединено училище и в профилирана гимназия се утвърждава след разрешение на министъра на образованието и науката, ако съществува необходимост от специалисти с професионална квалификация по съответна професия. В професионални гимназии може да се утвърждава държавен план-прием за обучение в паралелки, в които във втори гимназиален етап се осъществява профилирана подготовка, само ако няма друго училище на територията на общината, което да предлага същото обучение. Условието за последното се прилагат съответно и при утвърждаване на допълнителния държавен план-прием.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

### *Въздействия:*

*Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).*

Съгласно частичната предварителна ОВ, измененията и допълненията в ЗПУО имат положителни въздействия благодарение на цялостното усъвършенстване на взаимодействието между системите за висше и средно образование, което от своя страна осигурява на учениците от средното образование реален опит и връзка с академичния свят. По този начин се гарантира и качество на образованието, гъвкавост на учебните планове и програми и по-добра интеграция между различните нива в образователната система. Възможността за регулиране на учебните часове според нуждите на специализираното обучение създават условия за училищата да се адаптират към конкретните потребности на своите ученици. Осигурява се специализация и интензивност на обучението в определени области.

С измененията и допълненията се постигат положителни въздействия и спрямо кандидат-студентите и студентите по професионални направления и специалности, водещи до придобиване на квалификация, която да отговаря на съвременните изисквания и на търсенето на реалната икономика, включително с най-висок очакван недостиг на пазара на труда. В този смисъл положителните ефекти от нормативните промени са за българското общество като цяло.

### ***А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.***

Причинно-следствените връзки между измененията и допълненията на нормативния акт, последиците и въздействията от него, както и евентуалните промени в обществените отношения и в поведението на адресатите на акта, когато има такива, са представени в горните подраздели „Последици“ и „Въздействия“.

### ***А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;***

Мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, както и частичната предварителна ОВ, са детайлно

---

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

представени, включително с техните основни акценти, по-горе при изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт.

### Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование от септември 2020 г.“

#### II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

*Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред.*

*При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:*

- ✓ *вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*
- ✓ *вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ *изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ *изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

Според мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО<sup>9</sup> промените са предложени в отговор на огромната важност на предучилищното образование за просперитета на личността и обществото. Според множество вътрешни и международни изследвания, по-ранното

---

<sup>9</sup> Обн. ДВ. бр. 82 от 18 септември 2020 г.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

обхващане на децата в предучилищна възраст е ключово за тяхното развитие, като повечето време прекарано в детската градина допринася за по-успешното справяне впоследствие в училище.

Съгласно изложеното в частичната предварителна ОВ, съпътстваща проектопредложенията, в резултат от системни проучвания на социално-икономическите характеристики на предучилищното образование и на тяхното отражение върху образователните резултати на децата в училищното образование, върху цялостното им личностно развитие и професионалната им реализация, са направени поредица от изводи, по-значимите, от които са следните:

1. Непосещаването на детска градина повишава риска от възникването у децата на затруднения в училище, които обикновено се проявяват още в началния етап на основното образование и могат да станат причина за отпадане от училище;

2. Налице е съществена връзка между продължителността, в която детето е било включено в предучилищното образование, от една страна, и образователните му резултати на по-късен етап в училищното образование, от друга;

3. Образователният статус и социално-икономическото положение на родителите са фактор за обхвата в образование и за образователните резултати на децата и на учениците в България. Децата от уязвими общности се сблъскват с пречки, свързани с предаването на ниските образователни резултати между поколенията;

4. Провеждането на последователна държавна политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие допринася за преодоляване на предизвикателствата от социално-икономическо естество в предучилищното образование. Налице е висока възвращаемост на ранните инвестиции и интервенции в етапа на ранното детство и относително по-ниска възвръщаемост на компенсаторните мерки в по-късните етапи на живота. Публичните разходи за ранно детско развитие и образование са важна гаранция за справедливост;

5. Въпреки целенасочените усилия, участието на децата в предучилищното образование в България е недостатъчно, което възпрепятства ранната социализация и придобиването на познавателни и социално-емоционални умения. Освен това са налице различия в стойностите на груповия нетен коефициент на записване в предучилищното образование на деца от 3- до 6-годишна възраст между отделните райони и области на страната.

Отделно, според мотивите, въпреки усилията на МОН, преждевременното напускане на училище продължава да бъде проблем. През 2018 г. делът на



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

лицата, преждевременно напускащи системата на образование и обучение, е 12,7%, което все още надвишава националната цел на България по Стратегията „Европа 2020“ от 11% и средната стойност за ЕС от 10,6%.

На следващо място, неравностойното социално-икономическо положение все още е ключов фактор за ниското равнище на умения и ниските образователни резултати в контекста на значителни несъответствия между търсените и предлаганите умения, както и техният недостиг. Въпреки че се изпълняват редица мерки за подобряване на качеството и равенството в образователния подход, съществуващите данни показват, че са налице важни пропуски в придобиването на основни и цифрови умения.

Приетата нормативна промяна е в отговор на посочените в Обзора на образованието и обучението за 2019 г. предизвикателства, както и е в съответствие със Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението, според която очакваният минимум към държавите-членки е: „до 2020 г. най-малко 95% от децата на възраст между 4 години и възрастта за започване на задължително начално образование следва да участват в образованието в ранна детска възраст”. По този показател към момента на изменението България се нарежда сред последните в ЕС.

Промяната е в съответствие и с една от целите за устойчиво развитие (4.2) на Организацията на обединените нации, според която до 2030 г. всички момичета и момчета трябва да имат достъп до качествени възможности за развитие и грижи в ранна детска възраст и предучилищно образование. Висококачествените образование и грижи в ранна детска възраст се разглеждат като особено ползотворни в краткосрочен и в дългосрочен план както за отделната личност, така и за обществото в по-широк смисъл. Международни изследвания показват, че в действителност инвестирането в образование в ранна детска възраст е публичен разход с най-висока норма на възвръщаемост. Предложените промени в ЗПУО са съобразени и с развитието на детето в тази възраст.

Обхващането в детска градина е ключово не само за езиковото, когнитивното, емоционалното и социалното развитие на детето, но и защото наред с обучението, възпитанието и социализацията осигурява и ежедневно отглеждане, топла и здравословна храна и контролирани хигиенни условия. В същото време това дава възможност на родителите да са активни на пазара на труда. По отношение на мярката за подпомагане заплащането на таксите за ползване на детски градини следва да се отбележи, че по този начин ще се стимулира включването в предучилищно образование на децата на родители, които без помощта на друго не могат да задоволяват основни жизнени потребности на децата си. Подпомагането на родителите, които без помощта

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

на друго не могат да задоволяват основни жизнени потребности на децата си за заплащане на дължимите от тях такси за ползване на детски градини, е стъпка, насочена към преодоляването на пречките, които оказват негативно влияние върху включването на децата в предучилищното образование.

На следващо, според мотивите към законопроекта е налице необходимост от усъвършенстване на условията за ефективно управление на имуществото на институциите от системата на предучилищното и училищното образование и устойчивост и предвидимост на дейността на училищните настоятелства в полза на детската градина, училището или центъра за подкрепа за личностно развитие. По отношение на промените, свързани с дейността и имуществото на настоятелствата в системата на предучилищното и училищното образование, отправна точка е текстът на чл. 306, ал. 4 от ЗПУО, според който те се създават като юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност и организират дейността си при условията и по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и в съответствие с разпоредбите на този закон, на устава или на учредителния си акт.

Според частичната предварителна ОВ, във връзка с въпроса за управлението на имуществото липсва ясно разписан регламент относно това, чия собственост стават безвъзмездно придобитите от държавните и общинските училища, детски градини и центрове за подкрепа за личностно развитие недвижими имоти и движими вещи, както и имотите и вещите, собствеността върху които им е възстановена, след закриване на държавна и общинска детска градина, училище или на център за подкрепа за личностно развитие. Основното изискване на ЗПУО е настоятелствата да осъществяват общественополезна дейност и да подпомагат дейността на образователната институция. В практиката обаче съществуват множество случаи, при които те не изпълняват тази своя цел.

В предложенията е посочено, че в процеса на изготвяне на законопроекта са осъществени задълбочени консултации с широк кръг заинтересовани страни, включително компетентните институции, неправителствени организации с утвърдени практики в предучилищното образование, учители, директори, други педагогически специалисти, практикуващи в институциите в предучилищното и училищното образование и други.

### ***A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт***

*Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.*

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

**Проблем 1:** Основният проблем, наложил изработването и предлагането на законопроекта, се състои в необходимостта от увеличаване на обхвата на децата в предучилищното образование, улесняване достъпа до образование и успешно включване в системата на предучилищното образование на всяко дете от 4-годишна възраст до постъпването му в първи клас, включително чрез премахване на социално-икономическите бариери и подпомагане с цел преодоляване на неравенствата.

Според частичната предварителна ОВ към проектопредложенията, ранните години от живота са решаващи за по-нататъшното развитие както на интелекта, така и на социалната и емоционалната интелигентност на личността. Децата се учат по-интензивно и ефективно през ранните години, отколкото по всяко друго време в живота си.

В Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. е заложена мярка 341 „Повишаване обхвата на 5- и 6-годишните деца в задължително предучилищно образование в подготвителните групи. Регламентиране на задължително предучилищно образование от 4-годишна възраст“. В тази връзка увеличаването на обхвата в предучилищното образование и повишаването на неговото качество е приоритетна политика на МОН с оглед огромната значимост на предучилищното образование за благоденствието на личността и на обществото. В контекста на обществен интерес ролята на предучилищното образование е свързана с подобряване качеството на работната сила, с разкъсване кръга на неграмотността и на бедността и с повишаване благосъстоянието на българите, което обосновава необходимостта от изменения и допълнения в ЗПУО.

**Проблем 2:** Установена е необходимост от усъвършенстване на условията за ефективно управление на имуществото на институциите от системата на предучилищното и училищното образование и за устойчивост и предвидимост на дейността на училищните настоятелства в полза на детската градина, училището или центъра за подкрепа за личностно развитие. Според частичната предварителна ОВ, приемането на ЗПУО е създавало предпоставки за децентрализация и самоуправление в образованието.

При изграждането на модела на административна децентрализация и на автономия на училищните политики се акцентира върху възможността за включване на всички групи участници в образователния процес в предучилищното и училищното образование като: органи на управление в образованието, директори, учители, служители, родители, представители на местни общности и на неправителствени организации, както и на училищните настоятелства. Отбелязано като важен момент е и въвеждането на финансовата децентрализация с цел подобряване на управлението на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

публичните финанси, включително имуществото. Провеждането на политики за децентрализация в двете ѝ форми (административна и финансова) дава възможност за вземане на самостоятелни решения за пряк контрол върху образователния процес и върху разходването на публичните средства.

### ***A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт:***

#### ***Използваните ресурси:***

*Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.*

С изменението не се създават нови регулаторни режими и нови регистри. Приемането на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО не се свързва с отрицателни икономически, социални, екологични и други въздействия, както и няма ефект върху административната тежест за физическите и юридическите лица. Приемането на законопроекта не произтича от правото на Европейския съюз.

Според мотивите към проекта, със Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. са предвидени средства в размер на 10 млн. лв. за въвеждане на задължителното предучилищно образование за деца, навършили 4-годишна възраст и за подпомагане на заплащането на такси от родителите. Според предварителните разчети тогава около 6 млн. лв. от тези средства ще могат да се използват за подпомагане на родителите чрез пълно или частично освобождаване от задължението им за заплащането на такси за посещение на детски градини за периода от началото на учебната 2020/2021 г. до края на календарната 2020 г. С тези средства се цели да бъдат компенсирани бюджетите на общините за непостъпилите приходи от такси за посещение на детски градини.

След въвеждането на задължително предучилищно образование от 4-годишна възраст от началото на 2020/2021 г. институциите следва да получават средства по стандарт за деца в задължителна предучилищна възраст, които са по-високи от стандарта за деца от 2 до 4 години. Допълнително финансиране следва да получат и по норматив за подпомагане на храненето за деца от подготовителните групи. Предвид факта, че е предвидено мярката да има двегодишен отлагателен период, е счтено, че не всички общини ще могат да я приложат от следващата учебна година. Прогнозният размер на средствата за въвеждане на задължителното

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

предучилищно образование на 4- 6 годишна възраст от началото на учебната 2020/2021 година до края 2020 г. се очаква да бъде не повече от 4 млн. лв.

### *Постигнати резултати:*

*Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.*

Резултатите от въвеждането на задължителното предучилищно образование за децата от 4 години са свързани с активното им приобщаване в системата на образованието и с предотвратяване на социалното им изключване, което от своя страна намалява и вероятността впоследствие за преждевременно напускане на училище. Включването на децата в предучилищно образование предотвратява натрупването на дефицити и спомага за повишаване грамотността и за придобиването на умения и нагласи за учене през целия живот. Насърчава се приобщаването към образование и се предотвратява социалното изключване, респективно отпадането впоследствие от училище на деца от уязвимите групи, като се осигурява подкрепа за преодоляване на затруднения в обучителния процес.

По отношение на настоятелствата се възпрепятства възможността да разходват приходите от имуществото си, включително приходите от земеделски земи, за дейности извън постигането на основната им цел по подпомагане, подкрепа и съдействие на образователната институция.

### *Последици (преки ефекти):*

*Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.*

1. С приемането на промените в закона е осигурен и улеснен достъпът до предучилищно и училищно образование. Увеличен е обхватът в предучилищното образование и са премахнати социално-икономическите бариери, включително чрез възстановяване на дължими от родителите такси за посещение на детска градина в бюджетите на общините за сметка на средства от държавния бюджет.

2. Предвид пандемията от COVID-19 е въведена и възможността, когато поради извънредни обстоятелства присъствието във формите на педагогическо взаимодействие в детските градини и групите за задължително предучилищно образование в училищата е преустановено, след заповед на министъра на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

образованието и науката, педагогическото взаимодействие да се осъществява, доколкото и ако е възможно, от разстояние в електронна среда чрез използване на средствата на информационните и комуникационните технологии и с участието на родителите. Респективно, предвидено е образователният процес в българските училища да бъде скрепен с възможността за преход към обучение от разстояние в електронна среда при извънредни обстоятелства или при определени условия. Този вид обучение се осъществява в електронна среда с използването на информационни и комуникационни технологии и може да бъде комбиниран с присъствено обучение за определен процент от учебните часове, както и да се предоставя на ученици, които не могат да посещават училище поради здравословни причини. Оценяването на учениците при този вид обучение се извършва според държавния образователен стандарт.

3. Въведени са мерки, които включват ефективен контрол върху дейността на училищните настоятелства чрез министъра на образованието и науката и упълномощени от него длъжностни лица, както и изискването имуществото на настоятелствата след удовлетворяване на кредиторите при ликвидация да се предоставя на образователната институция, към която са създадени, или при преобразуване и закриване на детската градина, училището или центъра за подкрепа за личностно развитие - на образователната институция-правоприемник.

4. Въведени са нови легални дефиниции за „Извършване на подкрепа за личностно развитие от разстояние в електронна среда“, „Обучение от разстояние в електронна среда“, „Синхронно извършване на подкрепа за личностно развитие от разстояние в електронна среда“, „Синхронно обучение от разстояние в електронна среда“.

### ***Въздействия:***

*Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).*

Съгласно частичната предварителна ОВ към проектопредложенията, очакват се положителни последици от приемането на законопроекта за децата на 4-годишна възраст, чийто достъп до качествено образование е улеснен. Най-важните идентифицирани положителни ефекти са:

1. създаването на по-благоприятни условия за тяхното отглеждане чрез качествена грижа, включваща безопасна среда, контролирани хигиенни условия и здравословно хранене;

2. ранната им социализация;

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

3. изграждането на познавателни и социално-емоционални умения, включително овладяване на българския език и общуване в среда, различна от семейната.

Очакванията са за положително въздействие на измененията както спрямо децата, така и върху родителите и особено тези в неблагоприятна позиция на пазара на труда и свързания с това повишен риск от социално изключване. Пред семействата от уязвимите групи се премахват пречките от социално-икономически характер за осигуряване посещението на децата им в детска градина.

Родителите са облагодетелствани и от изменението, свързано с възстановяването на дължими от родителите такси за посещение на детска градина в бюджетите на общините за сметка на средства от държавния бюджет. Тази мярка е приложена към родители, които без помощта на друго не могат да задоволяват основни жизнени потребности на децата си, което се характеризира с дългосрочно положително икономическо въздействие за тях и техните семейства. От друга страна родителите, които имат желание да се реализират на пазара на труда и да повишават благосъстоянието на семействата си, имат възможност да го сторят поради наличие на места в детските градини за техните деца.

С изменението се създава възможността за институциите в предучилищното и училищното образование, общините, РУО и МОН да осъществяват по-ефективно политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование. Устойчивото и последователно прилагане на посочените политики се характеризира с потенциал за трайни положителни последици във връзка с постигане на стратегическите цели за предучилищното и училищното образование, както и в по-широк план за прекъсването кръга на бедността и на неграмотността и относно повишаването благосъстоянието на българите.

С измененията е постигнат синхрон с една от целите за устойчиво развитие (4.2) на Организацията на обединените нации, според която до 2030 г. всички момичета и момчета трябва да имат достъп до качествени възможности за развитие и грижи в ранна детска възраст и предучилищно образование.

Постигнато е съответствие и с действащата национална стратегическа рамка на предучилищното и училищното образование до 2020 г., с Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 - 2021 г., както и с визията и целите от приоритет „Образование и умения“ на Националната програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030, одобрени с Решение № 33 на Министерския съвет от 20.01.2020 г., както и с европейските образователни приоритети. Сред тях са: Препоръката на Съвета на ЕС за

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст (2019/С 189/02); Препоръката на Съвета относно ключовите умения за учене през целия живот (2018/0008 (NLE)); Заключениета на Съвета относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването (2017/С 421/03) и др.

***А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.***

Причинно-следствените връзки между измененията и допълненията на нормативния акт, последиците и въздействията от него, както и евентуалните промени в обществените отношения и в поведението на адресатите на акта, когато има такива, са представени в горните подраздели „Последици“ и „Въздействия“.

***А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;***

Мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, както и частичната предварителна ОВ, са детайлно представени, включително с техните основни акценти, по-горе при изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт.

***А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.***

Неприложимо.

***Изменение 3. „Изменения и допълнения в Закона за предучилищното и училищното образование от 2022 г.“***

### **II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт**



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

*Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред.*

*При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:*

- ✓ вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*
- ✓ вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

Според мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО<sup>10</sup>, нормативните промени са продиктувани от крайно обезпокоителните процеси в системата на предучилищното и училищното образование, наблюдавани в последните години преди приемане на изменението, свързани с осъществяване на политическа и партийна дейност, както и съпътстващите тази дейност зависимости, което се счита за категорично неприемливо. Системата на предучилищното и училищното образование трябва да бъде надпартийна, деполитизирана и свободна от налагане на идеологически и политически доктрини.

Поради всичко това, според вносителите, е важно на законово ниво да бъдат проведени основни принципи за политическа неутралност. Цели се недопускане педагогически специалисти в системата да извършват политическа дейност и да налагат политически и идеологически убеждения спрямо децата и учениците при провеждането на учебния процес. От друга страна, са отчетени множество случаи, при които служители от РУО в страната също извършват политическа дейност и участват активно в мероприятия по време на предизборни кампании за различните видове избори в страната

---

<sup>10</sup> Обн. ДВ. бр. 34 от 3 Май 2022 г.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

както в процеса на осъществяване на агитация, така и в качеството им на кандидати от името на партии и коалиции. По този начин в системата на предучилищното и училищното образование, която по презумпция следва да е неполитизирана и надпартийна, се създават видими зависимости от политическо и партийно естество в нейната йерархия и управление. Подобни дейности, свързани с изразяване на политически убеждения и предизборна агитация, накърняват принципа на политическата неутралност и може да доведат до недопустими последици за системата на предучилищното и училищното образование, за сметка на професионалното и експертно начало при нейното функциониране, назначения и управление и в интерес на образователния процес на децата и учениците.

### ***A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт***

*Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.*

***Проблем:*** Според частичната предварителна ОВ към проектопредложенията, наблюдават се неблагоприятни практики в предучилищното и училищното образование, свързани с изразяване на политически убеждения и предизборна агитация, които накърняват принципа на политическата неутралност и пречат професионалното и експертно начало при нейното функциониране и управление, който е в интерес на образователния процес на децата и учениците. Налице е политическа дейност за налагане на политически и идеологически убеждения от страна на педагогически специалисти спрямо децата и учениците при провеждането на учебния процес и от служители от РУО в страната.

### ***A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт:***

#### ***Използваните ресурси:***

*Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.*

С изменението не се създават нови регулаторни режими и нови регистри. Приемането на закона за изменение и допълнение не се свързва с предизвикването на икономически, социални, екологични и други негативни въздействия, както и няма ефект върху административната тежест за

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

физическите и юридическите лица. Приемането на нормативната промяна не произтича от правото на Европейския съюз, не засяга и МСП.

### *Постигнати резултати:*

*Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.*

Недопускането педагогически специалисти в системата да извършват политическа дейност и да налагат политически и идеологически убеждения спрямо децата и учениците създава условия те да се фокусират върху развиването на своята професионална компетентност, която им е необходима в пряката педагогическа работа за постигане на целите на образователния процес.

Осигурена е независимост на системата на предучилищното и училищното образование и нейното управление от идеологически и политически доктрини и зависимости. Прекратяват се неприемливите порочни практики началниците на РУО и служителите в РУО при изпълнение на своите функции да осъществяват политическа дейност. Създават се благоприятни условия за провеждане принципите за политическа неутралност в предучилищното и училищното образование.

### *Последици (преки ефекти):*

*Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.*

Забранено е провеждането на политическа и партийна дейност и предизборна агитация в системата на предучилищното и училищното образование. С приемането на промените в закона е обърнато особено внимание върху принципа за политическата неутралност в системата на предучилищното и училищното образование, както по отношение на началниците на РУО и служителите в тях, така и по отношение на педагогическите специалисти. Съгласно новата разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗПУО, принципът на автономията не може да се нарушава чрез осъществяване на политическа и партийна дейност в детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие. В системата на предучилищното и училищното образование не се допуска налагането на идеологически и/или религиозни доктрини и се забранява осъществяването на политическа и партийна дейност. В системата на предучилищното и училищното образование идеологии, доктрини и системи от възгледи и идеи се

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

изучават единствено за постигане на целите по формиране на национално самочувствие, патриотичен дух и родолюбие у децата и учениците и при спазване на държавните образователни стандарти и на учебните програми.

С предложенията високата експертиза и професионализмът са издигнати в основен принцип при назначенията, управлението и контрола на системата на предучилищното и училищното образование. Допълнени са изискванията за длъжността „директор“ в държавните и общинските институции по закона. Измененията насърчават неполитизираната и надпартийна среда в системата на предучилищното и училищното образование, с оглед нейното ефективно, ефикасно и прозрачно управление и функциониране в интерес на децата и учениците. Допълнени са изискванията за дейността на началниците на РУО. Въведени са и нови легални дефиниции за „политическа дейност“ и „партийна дейност“.

### ***Въздействия:***

*Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).*

Съгласно частичната предварителна ОВ към проектопредложенията, най-висока добавена стойност от прилагането на нормативните промени биха имали положителните въздействия спрямо децата и учениците, участващи в образователния процес в предучилищното и училищното образование. Осъществяването на образователен процес, изчистен от политически и идеологически убеждения от страна на педагогически специалисти спрямо децата и учениците, се отразява позитивно за постигане на целите на предучилищното и училищното образование.

Ефектите от предлаганите промени се свързват и с по-благоприятни условия за прилагане принципа на автономията и за осъществяване на функциите на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие като институции в системата на предучилищното и училищното образование в среда, която не е партийна, е деполитизирана и е свободна от налагане на идеологически и политически доктрини. Изричните разпоредби, чрез които се предлага да бъдат проведени принципите за политическа неутралност, биха се отразили положително по отношение на педагогическите специалисти в системата на предучилищното и училищното образование.

Положителен е и очакваният ефект върху гражданите и цялото общество. Ресурсите и влиянието, които предоставя системата на предучилищното и училищното образование, няма да бъдат използвани за политическа и партийна дейност, предизборна агитация, а ще бъдат изцяло целесъобразно насочени към постигане целите на предучилищното и училищното образование.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

***А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.***

Причинно-следствените връзки между измененията и допълненията на нормативния акт, последиците и въздействията от него, както и евентуалните промени в обществените отношения и в поведението на адресатите на акта, когато има такива, са представени в горните подраздели „Последици“ и „Въздействия“.

***А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;***

Мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, както и частичната предварителна ОВ, са детайлно представени, включително с техните основни акценти, по-горе при изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт.

***А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.***

Неприложимо.

### II.3.3. Ретроспективно аналитично проследяване на резултатите от прилагането на правната уредба в областта на предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

#### I. Актуален международен и европейски контекст

**I.1. Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за по-добър старт в живота**

Според Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

по-добър старт в живота<sup>11</sup>, инвестирането в хора и по-специално в млади хора е водещ приоритет за Европа. През декември 2016 г. Европейската комисия представя инициативата „Инвестиране в младежта на Европа“, като подчертава значението от това да се създават нови възможности за младите хора. Ключовото послание е, че качествено образование е от решаващо значение за бъдещите перспективи и възможности в живота. Тази инициатива се основава на „новата европейска програма за умения“.

Образованието играе главна роля и в европейския стълб на социалните права. Висококачественото образование за всички ще помогне на Европа да постигне целите си в икономическата и социалната сфера. То е в основата на приобщаващи и устойчиви общества. Образованието е отправната точка за успешна професионална реализация и най-добрата защита срещу безработица и бедност. То способства личностното развитие и поставя основите за изграждане на активно гражданство. Доброто образование подхранва научните изследвания, иновациите и конкурентоспособността. В целия ЕС съществува разнообразие от училищни и образователни системи, но всички държави членки се сблъскват с основни предизвикателства, включително слабости в развитието на компетентностите на учениците на ниво училищно образование, социални неравенства и различия по пол и социално-икономическо положение, както и необходимостта от адаптиране на образователните системи към технологичните и цифрови промени в обществото и икономиката.

Според Съобщението са необходими **три ключови действия**, в които подкрепата на европейско ниво може да спомогне да се преодолеят набелязаните предизвикателства.

**Първото** е свързано с развитието на по-добри и приобщаващи училища. Това включва подкрепа за младите хора и за развитието на пълната гама от ключови компетентности като грамотност, чужди езици, математика, природни науки, цифрови умения и умения за програмиране, както и граждански и социални компетентности. Наред с това и предприемачески компетентности и универсални умения като творческо и критическо мислене. Констатирано е, че въпреки че тези компетентности са важни, не всички млади хора ги развиват пълноценно. Необходимо е училищата да подкрепят всички обучаващи се и да отговарят на техните специфични нужди. Училищата, които обръщат внимание на различните нужди на различните ученици, постигат по-добри резултати. Това има също така измерение, свързано с пола. Училищата, които възприемат езиковото и културното разнообразие на всички свои

---

<sup>11</sup> COM(2017) 248 final. Брюксел, 30.5.2017.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

ученици и подпомагат интеграцията, въздействат положително на способностите за учене на всички деца. Отделно, следва да се насърчава сътрудничеството, което помага на училищата да обогатят процеса на учене и резултатите от него, както и да подкрепят младите хора при развитието на необходимите за тях компетентности. Това включва сътрудничество с местни служби и организации, бизнеса, университетите, но също така и сътрудничество в рамките на училищата, както по отношение на бъдещото кариерно развитие и обучение, така и с оглед физическото и психическо благосъстояние на децата. Намерено е, че прилагането на всеобхватен училищен подход подобрява резултатите от ученето, приобщаването и справедливостта. При такъв подход цялото училище заедно с външните заинтересовани страни и местната общност са ангажирани с подобряването на качеството на училищното образование. Висококачественото образование и грижи в ранна детска възраст полагат основите на ефективна и справедлива образователна система. С тях децата се подготвят за началното образование, подобряват се академичните им резултати в следващите образователни нива в бъдеще и се въздейства положително на децата в неравностойно положение и с мигрантски произход.

*Второто* е да се подпомогнат учителите и училищните ръководители за постигане на високо качество на преподаване и учене. Висококачествените, мотивирани и оценени учители са в основата на отличното образование. Но намаляването на престижа на професията и недостигът на кадри са предизвикателства в много държави членки, с което се влошава качеството на училищното образование. Подобряването на подбора и назначаването на работа може да спомогне за намирането на най-подходящите кандидати за преподаватели и за внасянето на по-богат опит в професията. В някои държави кандидатите се оценяват въз основа на богатата гама от способности и нагласи освен академичните им постижения. Заплащането, статутът на договорите и ясните перспективи за кариера са важни за привлекателността на професията. В държавите с много ниски нива на заплащане или с несигурност на работното място трудно се привличат нови кадри и трудно се запълват свободните места с най-квалифицираните кандидати. В Съобщението е отчетено също така, че учителите се притесняват и за качеството на тяхната подготовка и първоначално въвеждане в професията, както и за по-добрите възможности за кариерно развитие. Ясно определените нива на компетентност и структура на кариерното развитие допринасят за това учителите да оценяват по-високо перспективите за кариера. Трябва да се обръща повече внимание на качеството и системата на образованието за учители. Първоначалното образование за учители има най-добри резултати, когато педагогическата теория се съчетае както с познания по предмета, така и с достатъчно практика в клас. При въвеждане им в професията за мнозина учители истинската училищна среда е трудна и някои се отказват от професията. Отделно, отчетено е, че е необходимо да има специална подкрепа по време на първоначалните етапи на кариерата им. За да се подобри процеса на учене на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

учениците, е необходимо учителите да могат и да искат да работят и да се учат заедно с други учители, в училищни екипи с много професионалисти, както и с външни партньори. Преподаването като екипна работа, наблюдаването на други учители, както и по-голямата професионална общност набират все по-голяма популярност като мощни форми на сътрудничество между колеги, но все още не са обичайна практика в цяла Европа. Средата на сътрудничество и цифровите технологии могат да подобрят ученето за учителите. Отделно, ефективното училищно ръководство въздейства положително на постиженията на учениците, качеството на преподаването и мотивацията на персонала. Училищните ръководители често пъти не получават необходимата подготовка или текуща подкрепа за изпълнение на различните задачи. По-голямата автономия на училищата води до повече отговорности за училищните ръководители в много държави. Това дава възможност на училищните ръководители да реорганизируют времето и подходите в час, да стимулират развитието и да разпределят отговорностите между по-голям брой хора от персонала. Но за тези промени се изискват подходящи ресурси и подкрепа. Назначаването на работа, подготовката и професионалното развитие на училищните ръководители са основни фактори за подобряването на резултатите на училищата.

*Третото ключово действие* е свързано с механизма за управление на училищните образователни системи по начин, че те да станат по-ефективни, по-справедливи и по-ефикасни. От изключително значение е използването в най-добра степен на ограничените ресурси, за да се подобрят резултатите на всички ученици. Засилването на сътрудничеството между образователна и икономическа политика може да подобри фактологичната основа и да доведе до консенсус за това какво „сработва” при инвестициите в образование. Сред предизвикателствата са инвестициите в инфраструктура, включително цифрова такава и свързаност, както и човешки капитал. Подкрепата за политики според индивидуалните нужди на държавите членки за образователни реформи може да спомогне за подобряване на управлението на училищните системи и по-голяма ефективност и справедливост. Съобщението отчита, че връзката между училищна автономия и отчетност изисква наличието на силна и гъвкава система за гарантиране на качество. Механизмите за гарантиране на качеството са много различни в цяла Европа, но във връзка с тях има някои общи предизвикателства. Те включват: определяне на цели и мерки за напредъка във връзка с образователните системи и ученето; определяне на гаранции за качество за все по-децентрализираните образователни системи на много нива; насърчаване на диалог и култура на доверие между заинтересованите страни в образованието; даване на приоритет на човешките и финансовите ресурси. Разработването на подходящи инструменти и процеси за количествени и качествени данни би подсилило гарантирането на качеството. Необходимо е училищата и местните заинтересовани страни да инвестират в изграждането на капацитет, за да се определят най-подходящите инструменти и показатели за мониторинг както



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

на напредъка на обучаващите се, така и на развитието на училищата, и да се разработи общо схващане за това как да се тълкуват данните. Това следва да се допълни от външни механизми за мониторинг като национални или регионални оценки на училищата и/или широкомащабни оценки на учениците. Преминаването от основан на „списък“ подход с акцент върху спазването на правила и процедури към основан на подкрепа подход с акцент върху училищното развитие повишава стандартите и подобрява резултатите от ученето.

Въпреки, че посочените анализи и заключения от 2017 г., представени в Съобщението на Европейската комисия, генерализират предизвикателствата в качествено и пространствено отношение, т.е. не се фокусират в отделна държава членка, а вземат предвид целия ЕС, идентифицираните проблеми и тенденции се доказват емпирично и от международните оценки, свързани с българската образователна система. Това е особено валидно по отношение на необходимостта от модернизация на учебните планове и методики, които да подготвят младите хора за изискванията на съвременния трудов пазар и дигиталната епоха, неравенствата в достъпа до качествено образование, разликите в учебните постижения между различните социално-икономически групи, необходимостта от повишаване качеството на учителската професия и др. Всичко това идва да покаже, че българската образователна система, подобно на други страни от ЕС, е изправена пред множество конкретни предизвикателства.

### **I.2. Обзор на образованието и обучението за 2022 година на Европейската комисия**

В доклада на Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“ на ЕК за 2022 г. „Обзор на образованието и обучението за 2022 г. за България“<sup>12</sup> се представя и оценява актуалното и текущо развитие на политиката на образователната система на България. Той предоставя по-задълбочена информация за резултатите на държавата по отношение на целите на равнище ЕС, договорени в рамките на Европейското пространство за образование. Те се основават на най-актуалните налични количествени и качествени данни.

Сред основните заключения са, че ниското равнище на уменията в областта на цифровите технологии сред младежите и възрастните е основно

---

<sup>12</sup><https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2022/bg/country-reports/bulgaria.html>.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

предизвикателство в България. Лицата, които притежават поне основни умения в областта на цифровите технологии, възлизат на 29 % от населението на възраст 16 - 74 години в сравнение със средно 56 % за ЕС. Едва 11 % от лицата притежават умения над основните, което е малко под една трета от средната стойност за ЕС. Сред младежите на възраст 16 - 19 години само половината (52 %) имат основни или по-високи общи умения в областта на цифровите технологии. Това е един от най-ниските проценти в ЕС (средно 69 %). В тази връзка се отчита, че Пандемията е открила предизвикателствата пред цифровото образование и е ускорила процеса на реформи и инвестиции. Процесът на цифровизация на образованието се е ускорил и благодарение на създаването на национална облачна инфраструктура за електронно обучение.

През април 2022 г. е пусната нова национална платформа за електронни уроци. Отчетено е също така, че приоритетна област в плана за възстановяване и устойчивост на България, одобрен през май 2022 г., е и подобряването на STEM инфраструктурата. Реформите и инвестициите в плана ще спомогнат за развиване на уменията в областта на цифровите технологии и насърчаване на предметите в областта на STEM в училищата.

Що се отнася до образованието и грижи в ранна детска възраст ЕК намира, че това също е дългосрочен приоритет на страната. За първи път от 2014 г. насам процентът на участие на децата на възраст между 3 години и възрастта за започване на задължителното начално образование леко се повишил. Той е достигнал 80,1 %, но все още е значително по-нисък от средната стойност за ЕС от 93 % и от целевата стойност на ЕС от 96 % до 2030 г. Отчетени са като положителни реформата за намаляване на възрастта за започване на задължителното предучилищно образование от 5 на 4 години, финансовата компенсация на семействата, чиито деца не са получили място в детска градина и възможността на родителите да записват децата си в детски ясли и детски градини без заплащане на такси, което следва да подобри участието в образование и грижи в ранна детска възраст.

Все пак, според доклада, въпреки че като цяло възможностите настаняване в ясла и детска градина да са достатъчни за цялата държава, достъпът до тях продължава да е проблем в столицата, която е основната дестинация за много млади семейства. Цитирани са данни от пролетта на 2022 г. и първия кръг от приема, при който половината от подадените заявления в София са били отхвърлени поради липса на места. По данни на Столична община недостигът на места в столицата е над 7 000 за деца на възраст от 3 до 6 години, в резултат на което голям брой деца остават без достъп до предучилищно образование. Въпреки че инвестициите в образованието се подобряват, включително чрез Плана за възстановяване и устойчивост, по който ще бъдат обновени 57 детски градини, разгръщането на реформата за приобщаващо образование изисква допълнителни ресурси.

В образователен план, ЕК отчита, че през последното десетилетие процентът на лицата, напускащи преждевременно системата на образованието и обучението, остава стабилен. През 2021 г. той намалява до

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

12,2 %, в сравнение с 12,8 % през 2020 г. и 14 % през 2019 г., но все още е над средната стойност за ЕС от 9,7 %. Разликата между градските и селските райони е значителна (съответно 6,8 % и 23,7 %), а между регионите има големи различия (от 6,7 % в Югозападен регион със столицата София до 21,6 % в Югоизточен регион). Подчертано е, че повишаването на качеството на образованието остава основен проблем в началното и средното образование, като са цитирани резултатите от измерванията на основните умения в PISA. В тази връзка са посочени и усилията на държавата за подобряване на качеството на образованието с дейности като цялостния преглед на учебниците по общообразователни предмети от 1 до 12 клас и въведената възможност за избор на държавен зрелостен изпит по по-слабо разпространен език, което се счита за важна стъпка към развитието на компетентността за многоезичие сред учениците. Въз основа на модел, разработен от Световната банка, се предвижда да бъде създадена и тествана нова методология за оценка на добавената стойност на образованието, предоставяно в средното образование. Това би било важна стъпка към определянето на обективни мерки за оценка на качеството в образователната система.

Като друго основно предизвикателство в доклада на ЕК е отчетено, че сегрегацията в образованието у нас продължава да бъде предизвикателство и основна пречка за достъпа до качествено образование, а обхватът на програмите за премахването ѝ е ограничен. Органите не събират информация за етническия произход на учениците. Докладът цитира множество тревожни констатации. Делът на ромските деца на възраст между 7 и 15 години, които посещават формално образование, е 86,2 % при 94,6 % от общото население<sup>13</sup>. Едва 28 % от учениците роми на възраст между 20 и 24 години са завършили гимназиален етап на средното образование, докато за българското население като цяло този процент е 83,6 %. Почти две трети от ромските деца на възраст между 6 и 14 години посещават училище или детска градина, в които всички или повечето им съученици са роми. Три четвърти от ромските деца на възраст под 18 години са изложени на риск от бедност<sup>14</sup>. Родителите отписват децата си от училища, в които преобладава броят на ромските деца.

Докладът взема предвид и състоянието на учителската професия в страната. Според ЕК, правителството е предприело мерки за подобряване на положението на учителите, но липсата на възможности за обучение и лошата образователна инфраструктура оказват отрицателно въздействие върху привлекателността на учителската професия. Отделно е отчетено, че гилдията

---

<sup>13</sup> Източник: Агенция на Европейския съюз за основните права, 2022 г.

<sup>14</sup> Пак там.

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

застарява. Наблюдава се недостиг на учители, особено в селските райони, където преобладаващият брой ученици са от семейства в неравностойно положение. Същевременно в училищата в градските райони или в средно големите градове обикновено преобладава броят на учителите с по-висока степен на образование или с по-голям опит.

Докладът „Обзор на образованието обучението за 2022 г. БЪЛГАРИЯ“ цитира резултатите от проведено неотдавна национално проучване „Учебното време в България и Европа“, които сочат, че българските ученици имат по-малък брой учебни часове в сравнение с други ученици в Европа. Те имат и най-дългата ваканция в Европа средно 91 учебни дни годишно. Това е над средната стойност от 70 дни в други европейски държави. Съчетано с други фактори, докладът отчита, че тези обстоятелства могат да повлияят на резултатите от обучителния процес.

ЕК подчертава, че по време на пандемията българските органи са продължили да помагат на учениците да се обучават дистанционно. Тъй като затварянето на училищата е било масово през 2021 г. и частично през 2022 г., МОН е продължило да предоставя преносими компютри и други електронни устройства. Отчитат се планираните дейности по анализ на пропуските и слабостите по конкретни предмети, както и възможността да се предоставя индивидуална помощ по време на лятната ваканция или след нея, за да се компенсира евентуалната загуба на учебно време по специалната програма „Отново заедно“.

### **I.3. Програма за международно оценяване на учениците PISA**

При последното оценяване на българските ученици в програмата PISA<sup>15</sup> на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие се затвърждава негативната тенденция за сравнително по-ниски образователни резултати на българските ученици. PISA оценява 15 и 16-годишните ученици, като основната цел е да се определи доколко те в края на задължителното училищно образование са придобили познанията и уменията, които ще им позволят успешно да се конкурират на трудовия пазар и ще бъдат основа за тяхната пълноценна личностна и професионална реализация.

Терминът „грамотност“, така както се използва в PISA, е свързан с уменията на учениците да намират, осмислят, преобразуват и представят

---

<sup>15</sup> Програма за международно оценяване на учениците. Програмата се осъществява от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Международен консорциум, който обединява водещи организации в областта на оценяването. В България PISA се координира от Центъра за оценяване на предучилищното и училищното образование към МОН.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

информация; да решават проблеми в ситуации, близки до реалните. Тълкуването на грамотността в PISA е много по-широко от общоприетото разбиране на способността да се чете и пише. Ключов елемент в PISA е разбирането, че компетентностите, които младите хора формират в училището, се отразяват върху способността им да продължат обучението си и да се интегрират успешно в обществото. Една от важните специфики на Програмата е, че оценяваните знания и умения имат междупредметен характер.<sup>16</sup>

В доклада за България (Country Note) е отбелязано, че способностите на 15-годишните ученици в България са под средния показател за страните от ОИСР в области като четене, математика и природни науки. Средният резултат на българските ученици по четене е 420 точки, което е с 67 точки по-нисък от средното за организацията. Според средния резултат държавата ни се нарежда в една група с Румъния, Уругвай, Коста Рика, Кипър, Молдова, Черна гора, Мексико, Йордания, Малайзия, Бразилия, Колумбия. Средната разлика между резултатите на учениците с благоприятен социално-икономически статус и тези с непривилегирован такъв по четене за България е 106 точки в полза на учениците с благоприятен. Тази разлика средно за страните от ОИСР е 88 точки, което означава, че в страната ни неравенството е по-силно изразено, отколкото в държавите от организацията. Тенденцията във времеви аспект, която може да обобщи резултатите на България в PISA при оценяването на четивната грамотност на учениците е, че представянето остава стабилно, макар и под средното за страните от ОИСР и няма значително понижаване или повишаване на средните резултати през периода на провеждане на PISA – от 2000 до 2018 г.

Резултатът в оценяването по математика на България е 436 при средно 489 за ОИСР. Според това България е в една група с Малайзия, Албания, ОАЕ, Бруней, Румъния, Черна гора. По отношение на третия основен компонент на изследването, природни науки, представянето на българските ученици се оценява с 424 точки, при средно за ОИСР отново 489. С подобно представяне са държавите Бруней, Йордания, Молдова, Тайланд, Уругвай, Румъния, Мексико, Катар, Албания и Коста Рика. Анализът на данните сочи, че в сравнение с 2015 г. средният резултат на българските ученици се е понижил с 22 точки. В сравнение с другите две области на измерването – четене и математика, в областта на природните науки се наблюдава най-значително намаление на резултатите на българските ученици.

---

<sup>16</sup> Резултати от участието на България в Програмата за международно оценяване на учениците. Резултати от PISA 2018. Център за оценяване в предучилищното и училищното образование.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Според доклада на Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование, данните от PISA 2018 показват, че в държавите от ОИСР почти една трета (29%) от разликите между резултатите на учениците се дължат на фактори от училищната среда. В България този показател е 55%, с което попадаме в една група с Германия, Нидерландия, Израел и др. Тези разлики в постиженията на учениците обикновено се наблюдават в образователни системи, при които учениците се групират според способностите си или се осъществява ранен прием на учениците в различни видове училища на базата на изпити. Това показва големите разлики в средните резултати на учениците в зависимост от вида на тяхната подготовка. В много страни, включително и в България, учениците с най-високи постижения са концентрирани в отделни групи училища, които се представят добре и в трите оценявани от PISA области. Резултатите в предишните етапи на PISA показват, че постиженията на 15-годишните ученици в България зависят в много голяма степен от вида на тяхната училищна подготовка. Статистически значима разлика в постиженията се наблюдава между учениците, обучаващи се в непрофилирана подготовка, и тези от профилираната подготовка и в трите оценявани области, като разликите са между 80 и 85 точки. Значими разлики в средните постижения се наблюдават и при учениците от профилираната и професионалната подготовка. Може да се каже, че няма разлика в средните постижения на учениците по четене и природни науки в непрофилираната и професионалната подготовка, но при резултатите по математика учениците от професионалната подготовка се представят статистически значимо по-добре (резултатът им е по-висок със 72 точки) от съучениците си, обучаващи се в непрофилирана подготовка.

Осигуряването на високо качество на обучение във всички училища в доклада е отчетено като сериозно предизвикателство за всяка образователната система, включително и за България. Обикновено разликите между резултатите на учениците в различните училища в PISA се дължат на структурата на училищната система, т.е. политиките на преминаване от един клас в друг, от една образователна степен в друга, на прием в училищата и на групиране на учениците според техните способности и управлението на училището, квалификацията на учителите, ресурсното осигуряване на училището, социално-икономическия и културния произход на учениците, т.е. ако в училището преобладават ученици с непривилегирован произход например и др.

От резултатите от програмата PISA може да се заключи, че когато се говори за образование, може да се очаква, че учениците в страните с по-високо образование и квалифицирани възрастни ще имат по-високи резултати от учениците в страните, в които родителите имат по-ниско образование или много възрастни имат ниска грамотност. Съществува тясна взаимовръзка между представянето на учениците в PISA и нивото на образование на родителите им, измерено през техните образователни квалификации. Както и в предишните етапи на изследването, данните за България показват, че

---

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

колкото по-високо образование имат родителите на учениците, толкова по-високи са резултатите на техните деца и в трите области в PISA 2018. Разликата в постиженията на учениците, чиито родители са с основно образование, и на учениците с родители с висше образование е статистически значима по четене (91 точки) и природни науки (93 точки), като по-малка е разликата по математика – 78 точки. Разликите между средните резултати на учениците от двете крайни групи и в трите области на оценяването са големи и се измерват с повече от едно познавателно равнище от съответната скала.

Училищният климат също има голямо значение за формирането на положителни нагласи и повишаване на мотивацията на учениците за учене. Около 31% от учениците в България (при средно в ОИСР 26%) съобщават, че във всеки или в повечето часове по български език и литература, учителите трябва да чакат дълго време, докато учениците запазят тишина. Тези ученици имат с 19 точки по-ниски резултати по четене отколкото учениците, които съобщават, че това никога не се случва или се случва само в някои часове. Дисциплината като част от климата в училище оказва пряко влияние върху постиженията на българските ученици по четене в PISA 2018. Средно в страните от ОИСР 21% от учениците са пропуснали учебен ден, а 48% от учениците са закъснели за час през двете седмици преди теста PISA. В България двойно повече (44%) от учениците са пропуснали учебен ден, а 57% от учениците са закъснели за час през този период. Друг важен показател на училищния климат е отношението между учители и ученици, възприемането на поведението и нагласите най-вече от страна на учениците спрямо техните учители. Около 70% от учениците в България (средно за ОИСР 74%) са съгласни, че техният учител преподава с удоволствие. В повечето страни, включително и в България, учениците постигат по-високи резултати по четенето, ако възприемат учителя си като по-ентузиазирани и с положителна нагласа към областта, в която преподава.

### **I.4. Международно изследване на уменията по математика и природни науки на учениците от четвърти клас TIMSS**

Други данни за нивото на българските ученици са налице в резултат от Международното изследване на уменията по математика и природни науки на учениците от четвърти клас (TIMSS), подкрепено от Международната асоциация за оценяване на постиженията в образованието (IEA). То е сред най-авторитетните проучвания в света и дава възможност за сравнителен анализ и широк набор от показатели, по които да се даде оценка за проблемите и предизвикателствата пред националната ни образователна система. TIMSS отчита тенденциите в постиженията на учениците и изучава различията между образователните системи в повече от 60 страни, за да подпомогне

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

подобряването на преподаването и ученето по света. От 1995 г. то се провежда на всеки четири години, като обхваща учениците от 4. клас и от 8. клас<sup>17</sup>.

Резултатите от TIMSS за 2019 г. най-общо показват, че в България обучението по математика и по природни науки в началния етап на образование се запазват над средното ниво на участващите страни. Въпреки минималната разлика в броя точки (която не е статистически значима нито по математика, нито по природни науки), отново основният акцент е, че постиженията на българските четвъртокласници са много нехомогенни.

Съгласно данните от проведено изследване за 2019 г., макар че е налично различно числово изражение (в брой точки), няма статистически значима разлика в постиженията по математика на българските ученици и тези от Унгария, Турция, Швеция, Германия, Полша, Австралия, Азербайджан, Италия, Казахстан, Канада, Словакия, Хърватия, Малта и Сърбия. Няма и статистически значима разлика в постиженията по природни науки на българските ученици и тези от Хонконг (САР), Полша, Унгария, Ирландия, Турция, Хърватия, Канада, Дания, Австрия, Словакия, Северна Ирландия, Нидерландия, Германия, Сърбия, Кипър и Испания. Въпреки това, скълите на постиженията по математика и по природни науки за България са много широки, дори по-широки в сравнение с 2015 г., като основно разширяването е в долната им част, т.е. постиженията на слабите ученици са още по-ниски в сравнение с предишния цикъл на изследването.

По математика постиженията на българските четвъртокласници варират между 360 и 642 точки, с разлика от 282 точки (при 276 точки през 2015 г.), като средният резултат е 515 точки (с 9 точки по-малко от предходния цикъл), а по природни науки – между 326 и 666 или разлика от 340 точки (при 316 точки през 2015 г.), като средният резултат е 521 точки (с 15 точки по-малко от предходния цикъл). Според Доклада с резултатите на българските ученици, факторите, които оказват сериозно влияние върху постиженията на учениците, далеч не се ограничават само в училището. Постиганията на учениците не отразяват моментното им състояние, а са резултат от всички занимания, в които децата са били включвани, както в училището, така и преди това в детската градина и в семейството.

---

<sup>17</sup> България участва в изследването с ученици от 8. клас през 1995, 1999, 2003 и 2007 година. През 2019 година страната ни за втори път (след 2015) участва в изследването при четвъртокласниците с около 4300 ученици от 151 училища. Доклад „Резултати от участието на българските ученици от 4. клас в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2019“. Център за оценяване в предучилищното и училищното образование.



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Ученици, които са били ангажирани с дейности по ранно ограмотяване, включващи четене и броене в ранното си детство, имат значително по-добри постижения в четвърти клас, отколкото тези, които не са били ангажирани или това се е случвало рядко<sup>18</sup>. Предучилищното образование и възпитание, най-често провеждано в детските градини, също е определящо за постиженията. Колкото по-дълго време детето е посещавало детска градина или предучилищна група, толкова по-високи са постиженията му. Постиганията на деца, посещавали детска градина 3 или повече години (75% от четвъртокласниците), са със 76 точки по-високи от тези, които не са посещавали (3% от четвъртокласниците) по математика и със 116 точки повече по природни науки. Отделно, за пореден път данните от TIMSS показват, че България е една от страните с най-къса учебна година и с най-малко часове по математика и по природни науки в 4-ти клас. Страната ни заедно с Иран, Черна гора, Русия, Латвия и Корея има най-късата учебна година, заедно с Корея и Русия най-малкия брой часове по математика в 4-ти клас и заедно със Северна Ирландия, Ирландия и Нидерландия най-малкия брой часове по природни науки в 4-ти клас<sup>19</sup>.

### I.5. Международно изследване за преподаване и учене TALIS

Освен тези на учениците, международните проучвания предоставят възможност за сравнение и оценка на аспекти, свързани с човешкия капитал в образователната система. Международното изследване за преподаване и учене TALIS на ОИСР, например, се фокусира върху учебната среда и работните условия на учителите в училищата. Чрез предоставянето на актуални, валидни и сравними данни то цели да подпомогне страните да създадат политики в ключови области, създаващи ефективни съвременни учители и развиващи условията за качествено образование. Основен извод от анализите за страната е, че ефективният директор съчетава административния и обучителния модел за управление на училището, като комбинира подходящите практики в зависимост от необходимостта и изискванията за справяне с поставената цел. За съжаление, все още времето, което директорите отделят за административни и управленски задачи и срещи, е три пъти повече, отколкото времето за задачи и срещи, свързани с

---

<sup>18</sup> Mathematics & Science – Fourth Grade. EIA TIMSS 2019. Достъпно на: <https://timss2019.org/reports/>

<sup>19</sup> Доклад „Резултати от участието на българските ученици от 4. клас в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2019“. Център за оценяване в предучилищното и училищното образование.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

учебния план и обучението. Ниският престиж на професията „учител“ е друг основен фактор, който се идентифицира като ключов и пречещ на въвличането на млади и качествени кадри в системата на образованието.

Все пак, в изследването е отчетено, че като цяло, почти всички учители и директори са положително настроени към професията си и са доволни от работата си. Въпреки това у нас много малка част от учителите и директорите на училища са съгласни, че предимствата на тяхната професия/позиция са много повече от недостатъците. Друг извод е, че продължаващото професионално обучение е препоръчителното средство, което учителите трябва да използват, за да „модернизират“ своите знания, умения и компетенции по начин, който да отговаря максимално на потребностите на учениците в динамично променящия се свят. От друга страна, колкото по-съвременна и по-адекватна е академичната им подготовка, толкова по-дълго време учителите няма да имат нужда от професионално развитие, което да осъвремени техните знания, умения и практики. Трябва да се вземат мерки за предлагане на повече дейности за професионално развитие на директорите, които да осъвременяват знанията и уменията им и да ги подготвят целенасочено за новите предизвикателства в работата им.

Резултатите от изследването на TALIS за 2018 г. показват, че голяма част от учителите и директорите са имали желание да участват в повече дейности за професионално развитие, отколкото са се включили. Те посочват, че липсата на допълнителни стимули за участие и прекалено скъпите дейности са били пречка пред включването им в повече дейности за професионално развитие. Според доклада с резултатите от TALIS за 2018 г., те недвусмислено показват, че провежданите политики в последните години са довели до цялостно осигуряване на необходимите материални и човешки ресурси в българското училище и че няма недостиг, който да оказва влияние върху качеството на образователния процес. Направените разрези според частта от учениците, които идват от социално слаби семейства, и според частта от тях, за които езикът на преподаване не е майчин, обаче показват, че немалка част от българските учители са изправени пред предизвикателството да работят с голям брой ученици от непривилегирани групи, което е сериозна предпоставка за смущения в предоставянето на качествен учебен процес.

При все по-широко навлизащия модел на децентрализация един от най-ефективните подходи на съвременния директор е споделянето на отговорностите при взимането на решения. Според резултатите от TALIS, нивото на училищно самоуправление в България е относително по-високо, особено що се отнася до управлението на финансовите и човешките ресурси. Българските училища са по-ефективни и могат по-лесно да се справят с местни проблеми, изискващи незабавна намеса. Повишаването на училищната автономност, обаче води до необходимостта от осъвременяване на практиките за оценяване на училищата.

Друг положителен показател е, че голяма част от прогимназиалните учители (и още по-голяма в България) притежават необходимата им

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

професионална увереност както да преподават, така и да управляват учебния час и да овладяват непристойното поведение на учениците си. Всъщност според получените данни, българските прогимназиални учители са едни от най-ефективните в използването на учебния час и губят най-малка част от времето си за въдворяване на ред и дисциплина. В същото време у нас се наблюдава тенденция на намаляване на времето за реално преподаване за сметка на увеличаване на времето за административни дейности и за установяване на ред и дисциплина в учебния час.

Основен аспект на оценяването на учителите и получаването на обратна информация е осигуряването на механизъм за повишаване качеството на работа на учителите. Оценяването на учителите и обратната информация, която те получават могат да доведат до промени в начина на преподаване, а оттам да повишат както качеството на образователния процес, така и професионалната увереност и удовлетвореност на учителите.<sup>20</sup>

### **I.6. Преглед на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за оценка на образованието в България**

Като взема предвид горните международни изследвания, две от които са под нейната егида и общия социално-икономически статус на страната, в общото заключение на доклада за образованието в България<sup>21</sup> ОИСР намира, че през последните три десетилетия България е извършила важни структурни реформи, които са ѝ помогнали да достигне по-високи нива на социално-икономическо развитие. Въпреки това дълготрайните социални различия и неравенствата в доходите остават, сближаването към нивата на доходите в ЕС и ОИСР е по-бавно, отколкото в други страни от Централна и Източна Европа, а цялостното повишаване на производителността на България не е повлияло напълно за постигане на устойчив и приобщаващ растеж. В този контекст държавата отчита образованието като ключово за подобряване на бъдещия икономически потенциал на нацията и повишаване на качеството на живот на нейното население. Цитирана е Националната програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030, която определя амбициозен план за реформи, които отразяват значението на повишаването на резултатите от обучението и справянето с неравенствата, за да се поддържа социално-икономическият растеж. Стратегията изисква повече ученици да развият компетентности от по-висок порядък, като критично мислене, творческо решаване на проблеми и

---

<sup>20</sup> Доклад „Резултати от участието на българските ученици от 4. клас в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2019“. Център за оценяване в предучилищното и училищното образование.

<sup>21</sup> „OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Bulgaria“, 2022.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

предприемачески начин на мислене, както и по-силни цифрови умения за улесняване на широкото приемане на информационните и комуникационни технологии.

Отчетено е, че ЗПУО от 2016 г. също проправя пътя за вълна от структурни реформи, включително въвеждането на нова учебна програма, основана на компетентности, система за дуално професионално образование и обучение, задължителна предучилищна подготовка, модернизирани училищен инспекторат, увеличение на заплатите на учителите и по-формираща роля на РУО. Тези реформи определят амбициозна визия и изпълними стъпки, за да се гарантира, че всички ученици имат достъп до качествено образование и придобиват подходящи умения.

В същото време България продължава да е изправена пред натиск, който може да постави под въпрос способността ѝ да изпълни тези реформи, не на последно място, за което има относително ниско финансиране и значителни разлики във финансовите възможности на общините. Институционалният и професионалният капацитет също са относително слаби, както и технологичната инфраструктура. Наскоро обявената национална образователна програма и усилията за възстановяване от пандемията представляват критична възможност за укрепване на основите за изпълнение на програмата за реформа в образованието на България.

Докладът намира, че България е въвела нова рамка за оценяване на учениците през 2016 г., която обхваща съвременните практики за оценяване на учениците, като качествено оценяване и диагностични оценки в класните стаи. Учреден е и специализиран орган - Център за оценяване в предучилищното и училищното образование, който да бъде ангажиран с администрирането на национално оценяване и провеждане на изпити. Отчетено е, че въпреки, че центърът работи за укрепване на валидността, надеждността и почтеността на държавния зрелостен изпит, който вече се ползва с голямо доверие като показател за вземане на решение за прием във висшето образование, учителите и училищата нямат насоки и подкрепа за прилагане на практика на нови методи за оценяване на учениците и оценяването в класната стая продължава да бъде предимно обобщаващо. България ще трябва да гарантира, че оценяването се използва ефективно и е фокусирано в ученика, както и че то е съобразено с подходи, основани на развитие на компетентности. Държавата трябва да изгради общо разбиране за оценяването на учениците което е концентрирано в ученето, да развие капацитета на учителите да използват формиращо преподаване и да подобри валидността и справедливостта на подбора в и извън гимназиалното образование.

Според доклада на ОИСР, България инвестира значително в учителската професия през последните години и е въвела широк набор от политики за развитие на учителската професия и привличане на нови учители, като, например, нови стандарти за професията, структура на кариерата на учителя, свързана с професионалното развитие и основно съдържание за програмите за

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

първоначално обучение. Страната също има установена рамка за атестиране на заетите, която към момента на съставяне на доклада се преразглежда. Реформите в тази политика обаче трябва да бъдат по-координирани. Това може да се постигне чрез интеграция на процесите на оценяване и адаптиране към новите учителски стандарти, гарантирайки, че те активно ще подпомагат учителите в усъвършенстването на тяхната професионална дейност. Освен това съществува необходимост от подобряване на качеството на първоначалното обучение на учителите, особено в контекста на привличане на млади професионалисти. Отделно, България трябва да работи в посока на това да гарантира, че процесите на оценяване на тяхната работа са по-обективни и последователни и че учителите получават редовна обратна връзка, с оглед подобряване на практиката им. В допълнение, държавата следва да подпомогне тяхното развитие чрез планиране, основано на данни и актуализирани учебни програми за първоначално обучение, както и подкрепа за въвеждане в работата. За да гарантира успешната подготовка на учителите, страната трябва да осигури непрекъснати възможности за обучение. Това може да се постигне чрез насърчаване на инициативи за обмен на опит, укрепване на онлайн обучението и подобряване на качеството на професионалните програми за квалификация.

Докладът отчита също така, че през последните пет години от неговото съставяне България е създавала нова система за оценяване на училищата с централен училищен инспекторат - Националният инспекторат по образованието. Той въвежда нови стандарти за качество на училищата и насочва усилията си към училищата с ниски резултати. Докладът на ОИСР взема предвид, че страната планира да издаде нова наредба за регулиране на училищните самооценки и да въведе нови мерки за професионално развитие на училищните ръководители. Според заключението обаче, все още няма споделено разбиране за качеството на училищата сред различните участници в образователната система и липсва яснота относно новите роли на РУО по отношение на Инспектората. Както за регионалните управления, така и за инспектората липсват ресурси, което може да попречи на способността им да изпълняват задачите си ефективно.

В същото време, към момента на изготвяне на доклада, самооценката не е задължителна и училищните ръководители не получават обучение нито за провеждане на оценки, нито за планиране на подобряване на училищата. България трябва да гарантира, че нейната нова рамка за оценка на училищата им помага да поемат отговорност за собственото си развитие и възможно най-скоро да заработят за постигане на националните образователни цели. За да постигне това, България трябва да работи за изграждане на общо разбиране за качеството на училищата, например чрез популяризиране на тези от тях, които са постигнали добър напредък в постигането на стандартите за качество. Трябва също така да бъде възприето, че външните училищни оценки подкрепят подобряването на училището, особено в рисковите институции, например чрез изграждане на капацитета на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

РУО за изпълнение на техния нов, по-формиращ мандат. И накрая, страната трябва да въведе редовната училищна самооценка като задължителна и да изгради капацитет сред училищата за развитие, например чрез предоставяне на наръчник за самооценка и данни за сравнение с други училища, които имат подобни характеристики и чрез укрепване на ръководството на директора в обучението.

ОИСР в своя доклад отчита също, че България е установила ясни дългосрочни образователни цели, които дават обективна референция за насочване на оценките на системно ниво. Тя също така редовно участва в международни оценки и провежда годишно национално оценяване, което предоставя данни за резултатите от обучението за наблюдение и оценка на представянето спрямо тези цели.

МОН е направило значителна инвестиция за модернизиране на своята информационна система за управление на процесите в образованието, което се очаква значително да подобри както качеството на данните за образованието, така и да намали тежестта за събирането им. България извършва изследвания по основни системни въпроси и модернизираната електронна среда трябва да предостави нови възможности за извършване на по-задълбочен и регулярен анализ. В същото време Националното външно оценяване понастоящем не може да предостави качествени данни за мониторинг на системата поради проблеми около неговото проектиране и изпълнение. Планирането на изпълнението му може да се подобри, като например то бъде основано на доказателства, с което да се гарантира, че целите на високо ниво се превръщат в конкретни действия. Докладът отчита, че страната понастоящем не предоставя редовни, изчерпателни доклади за ефективността на системата на ключови участници в образованието и широката общественост. В краткосрочен план България трябва да продължи да се справя с всички оставащи пропуски в прилагането на своята нова информационна система и да обмисли редовно и изчерпателно докладване за ефективността на системата пред ключови групи заинтересовани страни и обществеността. Сред останалите големи предизвикателства, които ОИСР отчита, са някои от представените по-долу.

1. Значителните различия в образованието въз основа на етническа принадлежност и социално-икономически статус. Те се отразяват осезателно на образователния пейзаж в България. Децата от ромски и турски произход са непропорционално представени сред тези, които посещават училище. Тези различия се простират и в академичните резултати, особено сред тези, които говорят друг език у дома.

2. Решаващата роля на ранното образование. Българската държава оценява значението на ранното детско и предучилищното образование. Тези години на формиране на индивида играят ключова роля за бъдещия учебен успех на детето. Но бариери като такси, ограничена осведоменост и ограничен достъп, особено за ромските деца, допълнително задълбочават различията с напредването на възрастта на децата. Частните уроци също са много разпространена практика сред учениците и родителите в България, фактор,

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

който може допълнително да увеличи разликата в достъпа до качествено образование между учениците, които разчитат на допълнителни ресурси за подготовка за теста за 7-ми клас, и тези, идващи от по-бедни социално-икономически фонове, които не могат да си ги позволят.

3. Различията в резултатите от обучението. Пропуските в резултатите в обучението не са само функция на етническата принадлежност, но отразяват и социално-икономическите различия. За ОИСР това е най-очевидно в значителната разлика в резултатите от PISA между учениците от по-богати и по-бедни семейства, като изрично се отчита, че разликата в България е по-голяма, отколкото в други държави. Образователната система, отделно от това, се доближава по-бавно до европейските стандарти в съпоставка със сравнимите страни от региона.

4. Ограничен напредък във времето. Липсата на съществено подобрене в общите резултати, особено сред учениците, чиито родители нямат висше образование, показва други системни проблеми. Фактът, че през 2018 г. повече ученици са получили резултати под ниво 2 на четене в сравнение с 2000 г., е отчетен като причина за безпокойство.

5. Пандемията от COVID-19. Кризата е изострила съществуващите образователни различия. Това подчертава уязвимостта на най-неравностойните социално-икономически групи. Много от тях не са имали достъп до онлайн обучение поради технологични ограничения или липса на родителска подкрепа. Според национално проучване, 8% от учениците съобщават, че не могат да участват в онлайн часове (или поне не редовно) поради липса на технологични устройства или интернет, а 50% от родителите съобщават, че не са могли да подкрепят образованието на децата си.

6. Необходимост от целенасочени интервенции. Като се вземат предвид очертаните различия, съществува спешна необходимост от целенасочени интервенции. Стратегиите за тях трябва да се съсредоточат върху подобряване на достъпа до ранно образование, осигуряване на ресурси за онлайн обучение и структури за подкрепа за хора от социално-икономически неравностойно положение. Докладът заключава, че само с холистични, целенасочени и постоянни усилия България може да се надява да преодолее посочените образователни дефицити и различия и да осигури справедлив образователен процес за всички свои ученици.

## **II. Актуален национален контекст**

### **II.1. Учебни програми**

Учебните програми посочват очакваните резултати от обучението под формата на компетентности (знания, умения и нагласи/отношения), които следва да се придобият чрез обучението по всеки от учебните предмети във всеки от класовете и се основават на държавните образователни стандарти за придобиване на общообразователна или профилирана подготовка в края на всеки от етапите на образование - начален, прогимназиален, първи и втори гимназиален етап. В основата и на стандартите, и на учебните програми са

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

залегнали деветте групи ключови компетентности, посочени в ЗПУО, както и компетентностите, разписани в различни европейски референтни рамки - за ключовите компетентности за учене през целия живот (RFKCLLL) дигиталните умения (ENTRECOMP), за демократична култура (RFCDC), както и за дигитално медийна грамотност, за финансова грамотност и др.

Макар същността и съдържанието на учебните програми да не е обект на уреждане в ЗПУО, често когато се говори за необходимост от промени и реформи се посочват учебните програми, като се твърди, че са натоварени и трябва да се оптимизират. Натовареност на учебното съдържание по отделни предмети и в отделни класове се посочва и от учители, и от родители, но по правило не се коментират учебните програми, а учебниците, макар и да се говори за учебни програми. Това извежда област, която изисква внимателен анализ и преценка доколко ефективна е процедурата по оценяване и одобряване на учебници и учебни комплекти и нужни ли са в тази посока законови промени с оглед осигуряване на гаранция, че в процеса на обучение усилията на учителите са насочени към овладяване на компетентностите, посочени в учебните програми, а не сляпо следване на уроците в одобрените учебници, много от които показват своите негативи едва в хода на прилагането им както по отношение на необосновано амбициозно поднасяне на научни познания, така и по отношение на използване на език, който не е съобразен с възрастта и възможностите на учениците. И най-ключово - по отношение на предложени въпроси и казуси, които залагат на проверка на знания, а в слаба степен - придобити умения. Всичко това показва проблеми по-скоро пред прилагането на учебните програми, което е въпрос на квалификация на учителите, на осигуряване на ресурси и на преосмисляне на ролята и процедурите по одобряване на учебниците, като само квалификацията и одобряването на учебниците са области, чието уреждане е в ЗПУО. Ревизията на учебните програми е постоянен, но и тясно експертен процес и следва да се осъществява, но не изисква промяна в ЗПУО.

Поначало учебниците не са задължителни, а следва да подпомагат учебния процес, но практиката показва, че учителите ги приемат като задължителни и преподават стриктно по тях. В същото време те са пълни с фактология, често са неразбираеми и ненужно сложни за учениците, имат и грешки.

Една от концептуално новите идеи е българската образователна система да се трансформира от усвояване на знания към усвояване на компетентности, като стария подход на урочно-класно преподаване да бъде заменен от компетентностен такъв подход, който дава освен знания и функционална грамотност и умения.

### **II.2. Учебници**

Откриването на процедури по оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти е тясно свързано с учебните програми. Процедурите се откриват със заповеди на министъра на



## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

образованието и науката след утвърждаване на нови учебни програми – за училищното образование, и след приемане или промяна на държавния образователен стандарт за предучилищното образование – за предучилищното образование.

Един проект на познавателна книжка, учебник и учебен комплект за да се използва в системата на предучилищното и училищното образование, трябва да отговаря на определени изисквания, отнасящи се до съдържанието (учебна програма), графичния дизайн, полиграфическото и електронното изпълнение, като преминава през 2 етапа на оценка.

**Първият етап** е оценка за съответствие с изискванията на държавния образователен стандарт за познавателните книжки и учебниците и учебните помагала. В този процес на оценка участват широк кръг експерти – преподаватели във висши училища, учени от БАН, специалисти по графичен дизайн, специалисти по полиграфия, експерти от МОН или от регионалните управления на образованието (РУО) и учители.

**Вторият етап** включва оценка за пригодността за прилагане на проектите в училище. Тази оценка се осъществява във всяко училище от учителите, които преподават учебния предмет в съответния етап от степента на образование, с изключение на командированите и отсъстващите поради ползване на законоустановен отпуск. За извършване на втория етап на оценяване проектите на учебник или на учебен комплект могат да се предоставят на всички училища, в които учебният предмет или модул се изучава, под формата на:

1. готово книжно тяло, а в случаите, в които проектът е печатно издание с електронен вариант – електронният вариант се предоставя в училищата на цифров носител или се посочва интернет адрес, чрез който да се осъществи достъп до електронния вариант. В този случай проектите на учебник или на учебен комплект се предоставят на училищата от вносителите;

2. електронно четим проект на учебник или учебен комплект, наличен на интернет адрес, чрез който да се осъществи електронен достъп до него, включително до електронния му вариант, когато проектът е печатно издание с електронен вариант. "Електронно четим проект на учебник или учебен комплект" е електронен продукт, чието съдържание е напълно идентично със съдържанието на печатното издание на проекта на учебник или учебен комплект. При този вариант вносителите предоставят интернет адрес за достъп до електронно четимия проект на учебник или учебен комплект на МОН, а МОН организира предоставянето му на училищата, които ще извършват оценяване на проектите.

Формата, под която се предоставят проектите на училищата, се определя от министъра на образованието и науката със заповед. Със заповед министърът утвърждава и списъка на училищата, в които ще се извършва оценяването за пригодността на проектите, както и указания за организиране и провеждане на оценяването на пригодността на проектите за всяка

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

конкретна процедура. Заповедта се публикува на официалната интернет страница на МОН.

От 2016 г. до м. 04.2020 г. провеждането на втория етап беше свързано с изразходване на финансови средства от страна на издателите, тъй като те бяха задължени да разпространяват проектите на учебници/учебни комплекти на хартиен носител до всяко училище, в което се извършва оценяване за пригодността. През 2020 г. беше направено изменение в Наредба № 10/2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, вследствие на което проектите се разпространяват дигитално до училищата. МОН заплаща създаването, поддържането и актуализирането на платформата, в която учителите онлайн дават своята оценка за пригодността на съответен проект в училище.

Вторият етап на оценка предизвиква дискусия. Практиката показва, че в проведените до момента процедури няма проект на учебник/учебен комплект, който да е определен от повече от 50 % от учителите като неприложим. Това може да се дължи на факта, че за оценяване на втори етап се допускат от определените със заповед на министъра на образоването и науката до оценка само проектите, които съответстват на държавния образователен стандарт за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала.

Това дава повод за анализи на ефективността на този етап и води до предложения за неговото отпадане. Решението за отмяната на втория етап следва да бъде придружено от аргументи и да бъде направено предложение с какво се заменя. При вариант да остане само един етап на оценяване ще бъде необходимо да се оптимизират критериите и формата на оценяване. Във втория етап участват учителите, които преподават съответния учебен предмет в съответния етап от степента на образование. Отпадането на втория етап означава, че нормативно на учителите се отнема правото да дадат своята оценка за приложимостта на проектите в училище.

### **II.3. Приобщаващо образование**

То е ключов проблем, свързан с факта, че преди пандемията от COVID-19 необхванатите от образователната система деца са около 14-15%, а в момента никой не се наема да установи колко точно са те. Със сигурност, обаче те са нараснали и ако са достигнали или доближили 20%, това е изключително висок процент, като се има предвид, че всички деца в училищна възраст у нас са около 900 хил. до 1 млн.

Проблемът с обхвата на децата е основно свързан със сегрегацията на етническите малцинства. Преди пандемията държавата е предприела проактивен подход за обхващане, който при нейната поява и след нея е изоставен. Друг, свързан с горния проблем, е този за езиковата грамотност на учениците. Понастоящем по закон в класовете от I-ви до IV-ти няма възможност за повтаряне, както и липсват количествени оценки на учениците, като те са единствено качествени. В същото време нашата образователна система е изградена върху принципа на спираловидното натрупване на

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

знания и ако едно лице не може да мине 4-ти клас, то е обречено на неуспех в по-горните класове. Тук основен проблем е недоброто знаене на български език и затова се предлага да има допълнителни курсове за учене на български език, докато същият не бъде усвоен, които да се прилагат за рисковите групи, основно от малцинствата.

### **II.4. Кадри и квалификация**

#### **II.4.1. Персоналът в училищата**

В момента в обществото и от политиците се обсъждат различни идеи за въвеждането на мандат за избор на директори и учители, основно поради факта, че по места особено директорите на училища са инструменти за оказване на политическо влияние. Те се назначават след конкурс и те, както и учителите, подлежат на вътрешна атестация на всеки 2 години. Проблемът е, че тя не работи заради липсата на стандарти за качество на труда им. По същия начин, липсват стандарти и при инспектирането – външното оценяване. Такива са разработени но не се прилагат. Т.е. проблемите са и при атестирането и при инспектирането.

#### **II.4.2. Квалификация на кадрите**

Понастоящем квалификацията е основна – която се получава от ВУЗ и допълнителна – това са т.нар. професионални квалификационни степени (ПКС), които се придобиват въз основна на допълнителни курсове по програми, регистрирани в нарочен регистър, воден в МОН, провеждани от регистрирани обучителни организации. Проблемът е, че директорите са тези, които контролират допълнителната квалификация и могат да насочат например всички учители към едни и същи курсове и едни и същи обучителни организации, които получават бюджетни средства за това. В същото време, въпреки въведения регистрационен режим, липсва система за контрол върху съдържанието на самите програми, както и върху качеството на обучението от самите организации. Затова има предложение професионалните квалификационни степени да отпаднат. И да се мисли за цялостна промяна на концепцията чрез предвиждането на изцяло нов подход при квалификацията на кадрите в системата.

### **II.5. Други проблемни области**

**II.5.1. Ранно детско развитие.** В ЕС съществуват практики, при които детските ясли не са към здравната система (както у нас са към МЗ), не са общински (както са ОДЗ), а са към образователната система. Показателите, по които се измерва напредъкът на държавите членки, включва обхват в предучилищно образование в периода от 3 години до началото на училищното образование, което в повечето страни започва на 6, в някои на 5, а има примери и за започване на училище на 4 г., като започването на училище на 7 години вече е все по-рядко. С въвеждането на задължително предучилищно образование за 4-годишните е предприета сериозна крачка, която вече дава

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

отражение върху обхвата. Все още обаче не е решен проблемът за създаване на цялостна система за образование и грижи в ранна детска възраст, която да синхронизира и организационно, и съдържателно ранното учене и грижи в детските ясли и предучилищното образование в детските градини. Именно затова в момента се обсъждат предложения детските ясли да минат към МОН и още от този най-ранна възраст да започне детското развитие чрез тяхното приобщаване към образование, обучение по български език и култура и т.н.

**П.5.2. Национален инспекторат по образование.** Това е орган към МС, чийто ръководител се назначава директно от премиера, който е натоварен да инспектира цялата система. Една от идеите тук е атестирането, което се прави на 2 години, да се отдели от инспектирането, а последното да бъде значително засилено в сравнение със сегашните му функции чрез активиране на функциите и дейността на този орган.

**П.5.3. Иновативни училища.** В момента не е ясно какво значение се влага в това понятие. Необходимо е да се изяснят като статутът и характеристиките на иновативните училища. Съществуват и актуални предложения да се работи в посока създаване на експериментални училища за апробиране на иновативни решения.

## 2. Критерии за оценка

*При извършване на последваща оценка на въздействието могат да се прилагат различни критерии, за да се оценят резултатите от прилагането на нормативния акт. В изложението по-долу са представени най-често използваните критерии за последваща оценка на въздействие (междинно и последващо оценяване). Възможните критерии са няколко (Ръководството, РМС № 885 от 2020 г., стр. 17 – 20):*

### Критерий 1. Постигане на целите

**Постигане на целите** – този критерий показва степента, в която целите от приемането или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на прилагането на нормативния акт.

Преценката дали целите на един нормативен акт са реализирани е проверка за обективното им постигане или непостигане. Оценяването се съсредоточава само върху постигането на заявените цели и няма стремеж да покаже съответните причинни връзки или да ги обяснява и тълкува. Критерият „постигането на целите“ може да се прилага на всички равнища:

1. на ниво постигнати резултати;
2. на ниво последици - преките, непосредствените ефекти;
3. на ниво въздействия - последици в дългосрочен план.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

В конкретната ОВ, екипът, разработил ОВ, е положил усилия да разгледа всички равнища, като е идентифицирал, анализирал и обобщил максимална съвкупност от количествени и качествени данни, свидетелстващи за начина, по който политиката, съответно конкретните нормативни изменения „работят“ на практика и оттам, след сравнение между първоначалната и текущата ситуация, е направил констатации и извел заключения относно постигането на целите.

### Критерий 2. Ефективност

**Ефективност** – този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, се дължи на прилагането на нормативния акт.

Анализът на ефективността при настоящата последваща ОВ е спомогнал да се формира становище относно напредъка в постигането на целите до момента и за приноса на конкретните мерки за регулиране към реализирането на наблюдаваните промени. Ако целите (обща, конкретни, оперативни) не са постигнати или прилагането на мерките, респективно на промените, свързани с тях, не се движат в правилната посока, последващата ОВ посочва степента, в която е налице напредък, респективно тази, в която такъв липсва и обосновава защо определени елементи са били успешни, а други не. Тя изследва кои са факторите, изиграли ролята на двигатели или пречки за напредъка, както и доколко успешни са били мерките в постигането на поставените им цели.

### Критерий 3. Ефикасност

**Ефикасност** – този критерий измерва постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, с минимално използване на ресурсите при прилагането на нормативния акт.

Чрез анализ на ефикасността е изследвано кои фактори са причина за разходите, респективно за ползите, свързани с оценяваните мерки за регулиране. Ефикасността отчита връзката между вложените за отделните интервенции ресурси и промените, породени от тях, които могат да бъдат както положителни, така и отрицателни. Разликите в подхода на първоначалното въвеждане или прилагането на мерките могат да имат значително влияние върху последиците, което следва да постави на изследване и въпроса дали изборът на друг вариант на действие, различен от въведения, не би постигнал същите ползи при по-ниски разходи или по-големи ползи при същите разходи.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

### Критерий 4. Устойчивост

**Устойчивост** – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми.

Чрез този критерий е установено дали оценяваните политика или мерки за регулиране са допринесли за окончателно разрешаване на проблемите, които са стояли пред тях или не и по какъв начин и доколко те са могли да работят заедно и да се интегрират в съществуващата към момента на тяхното въвеждане рамка от норми и политики. В конкретния случай последващата ОВ се опитва да даде отговор на въпросите къде и как приносът на отделните мерки за постигане на преследваните цели се съчетава или не с други, действащи в същата област, мерки за регулиране.

### Критерий 5. Полезност

**Полезност** – критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт

Полезността на политиката или мерките за регулиране е изследвана на база събраните данни и становищата, представени в рамките на проведените анкетни проучвания, чрез които е установена степента на удовлетворяване на очакванията на техните адресати. Освен това, тук ОВ е анализирала и релевантността на разглежданите мерки, като е проверила дали техните цели продължават да съответстват на потребностите и проблемите и е проследила връзката между нуждите и проблемите в обществото и целите, които са били поставени пред нормативните промени. Изследването на полезността и релевантността е особено важно за последващата ОВ, защото ако политиката или мерките не спомагат за справяне с настоящите нужди или проблеми, няма значение колко ефективни, ефикасни или съгласувани с останалите политики са били. Те просто са били безполезни.

## 3. Въпроси за оценка

*Въпросите, които се поставят за разглеждане от всяка последваща оценка на въздействието, са две групи: общи и конкретни. Общите въпроси за разглеждане могат да бъдат поставени при всяко последващо оценяване. Задължително е обаче да бъдат зададени и конкретните въпроси, които са специфични за текущо оценяваните интервенции, и които се отнасят до всеки*

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

от критериите за оценка: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност на интервенциите. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-21)

### Определени въпроси за оценка:

<b>Въпрос 1.</b>	До каква степен са постигнати целите, поставени пред оценяваните политики и мерки за регулиране? До каква степен наблюдаваните промени/ефекти се дължат на тези мерки? До каква степен различни фактори са повлияли на наблюдаваните постижения?
<b>Въпрос 2.</b>	Какви са количествените и качествените ефекти от политиките и мерките за регулиране? До каква степен наблюдаваните ефекти кореспондират на целите?
<b>Въпрос 3.</b>	До каква степен включените разходи са оправдани, предвид промените/ефектите, които са постигнати?
<b>Въпрос 4.</b>	До каква степен отделните политики и мерки за регулиране са вътрешно съгласувани?
<b>Въпрос 5.</b>	До каква степен ефектите от политиките и мерките за регулиране задоволяват нуждите на заинтересованите лица?

## II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни

Посочва се информация за заинтересованите страни, събраните данни и информация за проведените консултации.

### 1. Заинтересовани страни

Посочват се идентифицираните адресати и заинтересовани страни на нормативния акт. Възможно най-пълно обхващане на заинтересованите

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

*страни в процеса по извършване на последващата оценка на въздействието е от изключителна важност. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-22)*

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани страни от оценяваните интервенции и нормативни промени в ОВ е приложен инструментът за набелязване на заинтересованите страни, възприет от Европейската комисия, който е в две стъпки:

I. идентифициране на категориите заинтересовани страни, за които се отнася или които имат интерес в съответната област на действие на политики и законодателство;

II. сортиране на категориите заинтересовани страни в съответствие с нивото на интерес или на влияние върху конкретната инициатива или мярка за регулиране, за която трябва да се проведе консултацията.

Списъкът на заинтересованите страни включва:

1. Училища и институции в предучилищното и училищното образование;
2. Директори и учители;
3. Родители, деца и ученици;
4. Министерството на образованието и науката;
5. Регионалните управления на образованието;
6. Общините;
7. Висшите училища;
8. Синдикалните организации, бизнеса и публичните институции;
9. Неправителствените организации в областта на предучилищното и училищното образование;
10. Държавата и обществото.

С цел посочване на по-конкретни данни за броя на основните заинтересовани страни, които са пряко засегнати от разпоредбите на ЗПУО, са извлечени относими данни от Националния статистически институт за учебната 2022/2023 г. , актуални към 26.04.2023 г. Същите са представени по групи в Приложение 1 към доклада с последващата ОВ.

## 2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни

*Посочват се заинтересованите страни, начините и периода на провеждане на консултациите със заинтересованите страни.*

В рамките на извършването на настоящата последваща ОВ са проведени две анкетни проучвания: с директори и учители и с родители. За реализация



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

на целите на проучванията са разработени два въпросника: Въпросник 1 – за директори и учители и Въпросник 2 – за родители, едновременно в електронна форма, и като документи.

Въпросник 1 – за директори и учители включва общо 19 въпроса.

Въпросник 2 – за родители включва общо 13 въпроса.

За постигане на съпоставимост и проследяемост на данните, въпросите и от двата въпросника са разпределени в идентични блокове, както следва:

БЛОК I. УЧЕБНИ ПРОГРАМИ;

БЛОК II. УЧЕБНИЦИ И УЧЕБНИ ПОМАГАЛА;

БЛОК III. ПРИОБЩАВАЩО ОБРАЗОВАНИЕ;

БЛОК IV. КАДРИ И КВАЛИФИКАЦИЯ;

БЛОК V. ДРУГИ.

При провеждане на проучванията стриктно са спазвани етичните принципи при провеждане на анкетни проучвания, като напълно е гарантирана анонимността на респондентите чрез използване на информацията само за целите, за които те се провеждат.

Проведените анкетни проучвания и получените отговори от респондентите дават възможност да се проследи мнението на основните заинтересовани страни. Получените данни, наред с информацията, събрана от останалите източници, ще послужат, за да се отговори на поставените за решаване въпроси, ще даде възможност да се опише въздействието на закона, както и да се формулират изводи относно ефективността, ефикасността и устойчивостта от прилагането му. Наред с това изводите биха могли да допринесат за формирането на изходна база за евентуално разработване на регулаторна намеса (чрез изменение и допълнение) в ЗПУО, която да е предназначена за решаването на установените в хода на проучването проблемни области.

Проведените проучвания под формата на анкети се отчитат като изключително успешни, тъй като успяха да ангажират голям брой включили се респонденти. Събра се актуална и ценна информация от основните заинтересовани страни, които са преки участници в обществените отношения - предмет на уредба от ЗПУО. В тази връзка следва да се напомни, че именно изследването на въздействието на нормативния акт върху заинтересованите страни е една от основополагащите цели на оценката.

Задълбочено резултати от проведената анкета са отчетени, разгледани и анализирани в раздел „Анализ на данните и оценяване на въздействията“.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

### 3. Събрани данни

Посочва се информация за други използвани източници на относими за оценката данни.

#### I. Данни от първични източници

При извършването на последващата ОВ са ползвани и находките и констатациите от **проведено анкетно проучване, посветено на приобщаващото образование** за учители, пилотно апробирано благодарение на Синдиката на българските учители, благодарение на членовете на работната група по извършване на оценката д.ик.н. Янка Такева и проф. д.п.н. Дора Левтерова – Гаджалова.

#### II. Данни от вторични източници

1. Обзор на образованието и обучението за 2022 г. на ЕК - Доклад на Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“ на ЕК за 2022 г. „Обзор на образованието и обучението за 2022 г. за България“;

2. Програма за международно оценяване на учениците PISA;

3. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за по-добър старт в живота“;

4. Международно изследване на уменията по математика и природни науки на учениците от четвърти клас **TIMSS**;

5. Международно изследване за преподаване и учене **TALIS**;

6. Преглед на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за оценка на образованието в България.

#### III. Статистически данни

1. Данни от Националния статистически институт;

2. Данни от Центъра за информационно осигуряване на образованието;

3. Данни от Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование.

### II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

# Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

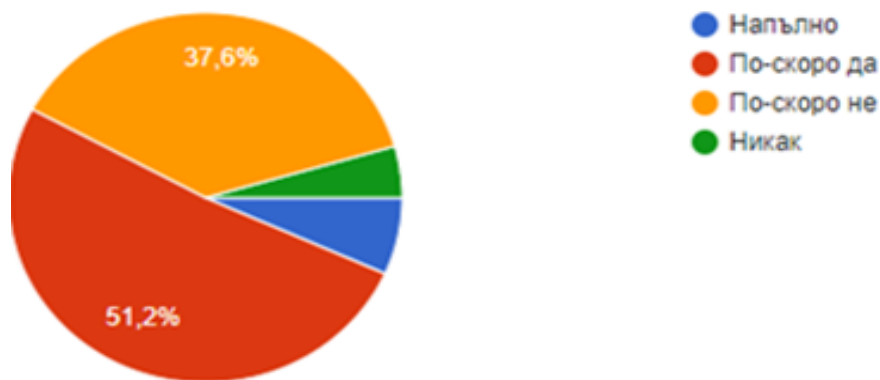
## *А1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни*

### 1. Анкетно проучване с директори и учители

Проучването е проведено в периода август – септември 2023 г. Извадката е формирана по метода на случайния подбор. Обемът на реализираната извадка е 3 269 единици. Методът на набиране на информацията е чрез въпросник, съдържащ закрити и открити въпроси, предоставен на респондентите в Google Forms.

### БЛОК I. УЧЕБНИ ПРОГРАМИ

Фигура 1. Доколко адекватна на съвременните условия считате, че е сегашната практика на преподаване в училище?



Отговорите на респондентите директори и учители показват, че повече от половината (57,4%) от тях преценяват сегашната практика на преподаване като адекватна на съвременните условия. Получените резултати не са изненадващи, като се има предвид, че много учители:

- преминават през сериозни квалификационни курсове по актуални теми в световен мащаб като например позитивна училищна среда, персонализирано обучение, невропедагогика в класната стая, иновативни стратегии за обучение, стратегии и модели с отделните фокусни групи на приобщаващото образование, и други;
- участват в проекти по програми Еразъм;
- участват активно и в Национални програми на МОН (които носят характеристиките на иновативност още при разписването им);
- носят заряд на креативност в личните и професионалните си компетентности;
- работят в регистрираните над 500 иновативни училища.

От резултатите се вижда, че по-малко от 5% от респондентите дават категорично негативен отговор на въпроса - „никак“ и 37.6% отговарят „по-

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

скоро не“. Тълкуванията на негативните отговори могат да се изведат по посока на:

- ✓ неувереност или липса на собствена практика в реализирането на актуални практики на преподаване като обърнато преподаване, съвместно преподаване, игровизация на образователния процес, дигитализация на образователния процес /включително и със създаването на STEM центрове/, персонализация на образователния процес и други;

- ✓ трудности при преодоляване на съществуващите стереотипи за традиционни модели на преподаване, в които учителят е единствен доставчик на информация;

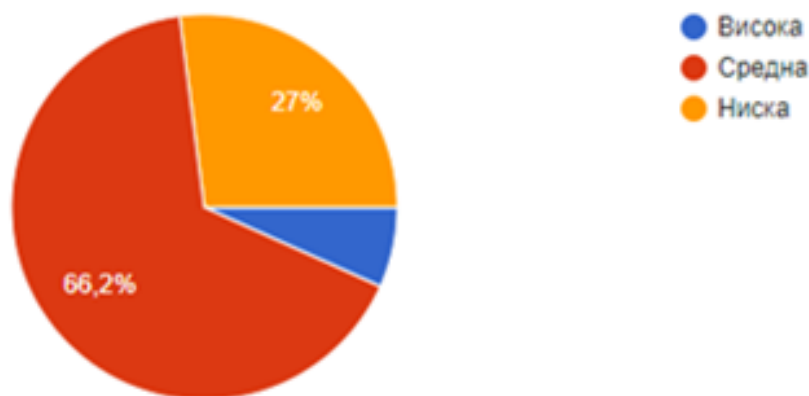
- ✓ неразбиране на мултидимензионалната роля на учителя, в която лидерството в класната стая се проявява когато учителят овластява и мотивира учениците за активно учене;

- ✓ демонстрация на известен nihilизъм, свързан с трудности, които изпитват или са изпитали респондентите;

- ✓ проблеми със субективно или професионално благополучие в собствената им училищна организация;

- ✓ нежелание да се попълва въпросникът или принудително попълване.

**Фигура 2. До каква степен децата придобиват в училище функционална грамотност, компетентности и умения за справяне с всякакви житейски ситуации?**



Резултатите по този въпрос могат да бъдат интерпретирани нееднозначно и многоаспектно. 66,2 % от респондентите определят нивото на функционална грамотност и компетентности и умения за справяне с всякакви житейски ситуации като средно. Същевременно според повече от една четвърт – 27%, то е ниско. Ако се направи сравнение с резултатите, регистрирани с тестовете

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

PISA, то се вижда, че последните индикират друго по-ниско ниво на функционална грамотност.

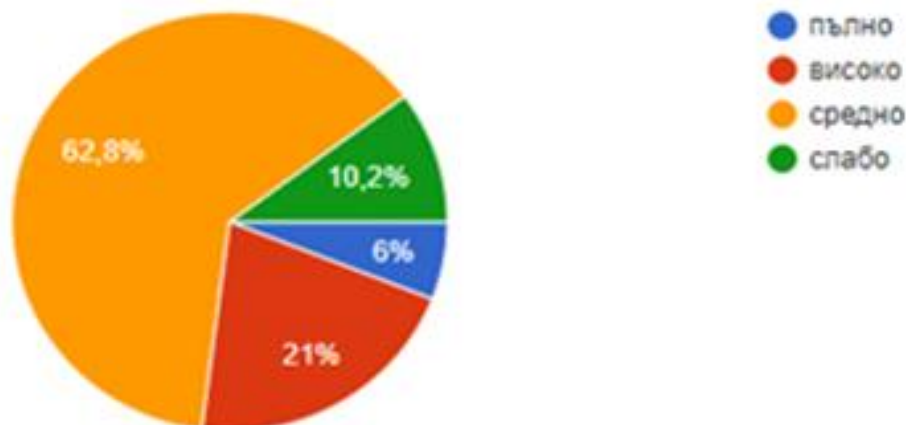
Очертаната картина може да се интерпретира и като смущаваща в перспективен план: ако днес учителите приемат, че има средно ниво на функционална грамотност, компетентности и умения за справяне с житейски ситуации, то в динамичното ни време, какво ще е това ниво в близко бъдеще; доколко достатъчна ще е тази средна степен за носителите ѝ занапред в динамично развиващата се среда? Какво следва да се направи сега, за да не се влошат резултатите в перспектива? В този смисъл отговорите на въпроса се явяват своеобразен **червен флаг** за необходимостта от бъдещи дейности по отношение на повишаване на функционалната грамотност, компетентности и умения на учениците за справяне с житейски ситуации.

**Фигура 3. Според Вас, необходимо ли е да се преразгледа натовареността на учебните програми?**



Отговорите на респондентите сочат категорично желание за промени, като според огромното болшинство (82.3%), това трябва да е в посока на олекотяване. Сред отговорите се споменава още и придаване на практическа насоченост на учебното съдържание.

**Фигура 4. Как преценявате съответствието между учебните програми и учебниците и учебните помагала?**



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

Отговорите на учители и директори относно съответствието между учебните програми и учебниците и учебните помагала, от друга страна, ясно показват необходимостта от мерки и действия за синхронизирането им. Едва 6% са тези, според които има пълно съответствие и 21% го определят като високо. За най-голяма част от отговорилите – 62,8%, то е средно, а за 10,2% - слабо. Това означава, че за почти три четвърти съответствието не е на оптималното ниво за осъществяването на ефективен образователен процес.

Възможните мерки и дейности за подобряване на ситуацията могат да се търсят в две посоки:

- актуализиране на учебните програми;
- по-високи и осъвременени изисквания към авторите на учебници и учебни помагала.

### БЛОК II. УЧЕБНИЦИ И УЧЕБНИ ПОМАГАЛА

**Фигура 5. Как оценявате сегашните учебници по следните показатели:**

1. Обем на даваната фактология
2. Разбираемост на езика
3. Сложност на съдържанието
4. Достоверност на съдържанието
5. Наличие на фактологични грешки?



Конкретизацията на въпроса за оценка на учебниците по различни критерии дава възможност да се очертае една доста диференцирана картина.

Резултатите по отношение на учебниците и учебните помагала предоставят неравномерно разпределение на оценките по отделните критерии, с изключение на критерий „наличие на фактологични грешки“, по който има нормално разпределение на резултатите с леко изместване в посока на негативни отговори. Все пак, оценките „лоши“, тук са малко. Въпреки това, очевидно е необходим по-прецизен, по-изкусен, а може би и по-актуален прочит на фактологията в учебниците и в учебните помагала.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

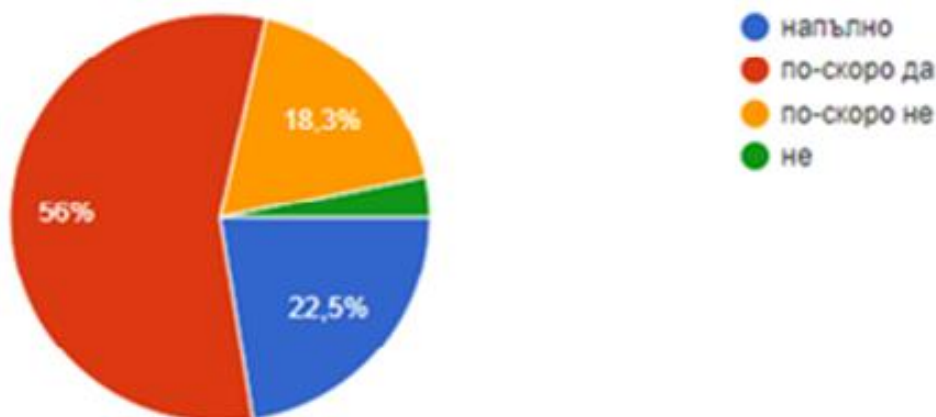
По отношение на критерия „обем на даваната фактология“ най-често оценките са добри. Ако се прибавят и много добрите, то се получават една трета от респондентите. Но същевременно преобладаващото мнозинство по този критерий оценява учебниците като средни, приемливи и лоши. Тези отговори, прибавени към казаното по въпроса за необходимост от промени в учебното съдържание, потвърждават тезата, че е нужно олекотяване на учебното съдържание или поне по-голяма свързаност с реалния живот.

Най-често даваните оценки за разбираемостта на езика са средни (от над 1000 респондента). Тези, които ги оценяват като добри и много добри, са приблизително колкото определили ги като лоши (над 600) и приемливи. Тези отговори могат да се приемат като индикация за необходимост от някои корекции на яснотата на лингвистичното представяне на учебното съдържание в учебниците и в учебните помагала. Не следва тълкуването да пренебрегва факта, че преодоляването на проблеми със сложността на учебното съдържание в голяма степен зависи от моделите на преподаване и от овладените стилове на учене и мотивацията за учене на учениците.

Според **сложността на съдържанието**, най-голяма част от педагозите определят учебниците като средни, но не са много по-малко тези, според които те са добри. Но и приблизително толкова ги определят като „лоши“ или просто „приемливи“. Може да се предположи, че тук оценките са по-повлияни от субективните впечатления, формирани в хода на работата на конкретните учители с учениците им и от разбирането, което те показват.

**Достоверността на съдържанието** е показателят, който събира най-много добри оценки (и по този критерий, и изобщо в оценката на учебниците). А като се прибавят и много добрите оценки, се очертава една доста позитивна картина. За отбелязване е малкият дял на отговорите „лоши“. Това обаче не бива да омаловажава количеството на дадените отговори „средни“ и „приемливи“.

**Фигура 6. Споделяте ли мнението, че досегашната система на преподаване следва да се замени с нов компетентностен подход за придобиване на функционална грамотност и умения от учениците?**



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Резултатите показват разбиране за необходимостта и позитивна нагласа при доминиращата част от респондентите за внедряване на компетентностния подход в обучението. Компетентностният подход е въведен като базисен в образователната ни система от 2019 година и на официалния сайт на МОН са публикувани материали в четири теоретични книжки и един практикум, които могат да се ползват (и се ползват) от педагогическите специалисти при търсенето и практикуването на иновативни методи на преподаване. Ориентацията е да се катализира промяна на обучението от предметно-ориентирано към проблемно-ориентирано, дейностно-ориентирано, проектно-ориентирано, резултатно-ориентирано. Визираните модели на обучение са есенциални за компетентностно-ориентирано обучение, при което всеки ученик, но и всеки учител формира компетентности, които са и ще бъдат необходими в реалния живот и при участието му на пазара на труда.

Същевременно се вижда, че приблизително една пета (21,5%) от респондентите не споделят вече приетата ориентация за промяна към компетентностно-ориентираното обучение. 18,3% считат, че такава промяна по-скоро не следва да се прави и още 3,2% са категорични против. Този факт е притеснителен, но в същото време е и много ласкателен за образователната ни система – показва, че само около една пета от респондентите все още са под влияние на стереотипите за традиционно обучение, защото за по-малко от четири години образователната ни система благодарение на стремежа към иновации, на педагогическия опит и креативността на учителите, преминава и продължава да преминава от традиционно обучение към компетентностно-ориентирано обучение, а и към компетентностно-ориентирано възпитание. Същевременно отговорите на визираната група са притеснителни, защото стереотипът за учителя като единствен обучаващ продължава да е доминиращ и ограничава активното учене на учениците. Но, както е болезнено известно, смяната на стереотипите изисква време, интелектуална и праксеологическа рефлексия, и доказателства.

Много ефективни модели, които МОН предлага, в тази посока са Националните програми като „Иновативни училища“, „Иновации в действие“, „Подкрепа за личностно развитие на децата и учениците“, „Квалификация на педагогически специалисти“, „България – образователни маршрути“ и други. Всяка една от Националните програми (включително и тези, които не са споменати) има принос в прилагането на компетентностния подход в образователната ни система, а чрез него и във формиране на функционална грамотност и умения от учениците.

Много добри модели за решения в тази посока предлагат социалните партньори, особено синдикалните организации с провеждани от много години конкурси и образователни форуми от различен характер.

Въпреки наличните решения, стои проблемът, свързан с този дял респонденти, които проявяват педагогическа ригидност, въпреки наличните решения, дадени с Националните програми, в които се включват не всички училища и не всички учители. И въпреки съществуващите добри практики на



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

организиране на конкурси и различни форуми на синдикалните организации и организациите на работодателите в образователната система.

Освен вече наличните изброени форми, решения могат да се търсят още и по посока на:

- активно включване на други училищни общности в социалния живот на училищата организация, например, непедagogическия персонал като мотиватор за иновации и за активно учене на учениците;
- разписване на нови програми и конкурси за поведенческа промяна на учениците чрез тяхно овластяване;
- провокиране на повече доброволчески дейности за учениците;
- включване на повече общности, които гравитират около училищните общности в различни извънучилищни и извънкласни дейности. В този аспект, всяка училищна организация има специфика на общностите около нея, извън конвенционално присъстващите като БЧК, МВР, Пожарна, спортни, културни, социални и неправителствени организации.

Безспорно, много от тези предложени решения са отдавнашна практика в училище, но едва ли тези малко над 20% от респондентите с негативна позиция са сред участниците в добрите практики, или ако се включват, или са включени, не намират достатъчно подкрепа от училищното ръководство. В тази хипотеза проблемите и решенията могат да се търсят и по отношение на организационната култура в училищната организация, и по отношение на организационното поведение с училищна идентичност.

**Фигура 7. Според Вас, необходими ли са промени в учебниците в следните отношения:**

1. Премахване на грешки
2. Редуциране на фактологията
3. Придаване на по-лесен за възприемане вид
4. Прецизиране на съдържанието за оптимална достоверност?



Проучването показва категорично доминиране на мненията, че са необходими промени в учебниците – резултатите по този въпрос са в синхрон

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

с дадените отговори по набора от критерии за оценка на учебниците. Най-ярко изразена е тази позиция по отношение на отстраняването на грешки – над 70%. Макар и с по-малко отговори на най-категоричната позиция, мнението за необходимост от промяна е също така много ясно очертано и по свързан критерий – прецизиране на съдържанието за оптимална достоверност – приблизително 60%. Всъщност тези промени са най-лесни за осъществяване. Достатъчно приемливо решение е да има независими рецензенти, които са доказани специалисти в своята професионална област, съответстваща на предлаганите за публикуване учебници (в електронен и в хартиен формат). При спорна фактология в учебното съдържание, би могло да се сформират комисии от арбитри и т.н.

Резултатите, получени по критерий „редуциране на фактологията“, са в корелация с отговорите на съответен въпрос, свързан с оценяване на сегашните учебници – критерий „обем на даваната фактология“. Очевидно е желанието на респондентите за промени в посока на олекотяване и практическа ориентация на учебното съдържание.

По критерий „придаване на по-лесен за възприемане вид“, отговорите изискващи промени, са особено много – над 2000. Делът на споделящите мнението, че такива промени съвсем или по-скоро не са необходими, е минимален. В тази насока най-работещи решения могат да се намерят при познаване на визуалните перцепции и когнитивни модели на учениците, съобразени с възрастови и социални специфики, и при съобразяване с тях от страна на илюстратори, художници, графични дизайнери и т.н.

Не е за пренебрегване и решение, при което може издателства или други организации да организират конкурси за ученици или поне студенти, за дизайн на факти, обекти и явления. Понякога, поколенческите различия между илюстратор, художник, графичен дизайнер и учениците създават проблеми с възприемането, а като следствие - с осмислянето, разбирането, интереса и научаването на учебното съдържание. Подобни решения се реализират от креативни учители, които работят по компетентностния подход. Но, не е възможно на учениците постоянно да се поставят индивидуални или екипни задачи, свързани с дизайн на учебното съдържание. Но, не е възможно на учениците постоянно да се поставят индивидуални или екипни задачи, свързани с дизайн на учебното съдържание. Най-ефективното решение би било, от качените уроци в уеб сайта „Дигитална раница“ от учители да се направи подбор (с или без конкурсно начало) на най-добрите дизайни на учебно съдържание.

Съществено значение за качеството на учебниците и визуалния им вид има начина на одобряването им.

**Фигура 8. Мислите ли, че трябва съществено да се промени начинът, по който се одобряват учебниците като съдържание и обхват на материята за преподаване?**

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---



Отговорите на учителите показват, че огромното болшинство подкрепя промяна на досегашната практика. Най-голяма част - 70.3%, сочат като насока „да се укрепи и задълбочи експертната им проверка“, а 21 % от респондентите подкрепят промяната с отговор „да, като отпадне проверката за пригодност, която се прави в момента“.

Решенията и бъдещите действия явно следва да се търсят по линия на тези две насоки. Останалите конкретизации на отговора за необходимост от промяна са много слабо представени, а част от тях не са достатъчно информативни за посоката на промяна.

Малко са дадените свободни словесни отговори, сред които се фокусира върху:

- *участие на учители при написване на учебници:* „Много малко учители са канени от издателствата да пишат учебници, заплащането им е твърде ниско, основното заплащане обират издателства и професорите, участващи в екипа. За учителите, които са съществените творци - жълти стотинки“, „Като се повери оценката на учители, които са доказани професионалисти“, „Кой ще го промени и как. Трябва да работят учители, а не експерти????“, „В оценката да участват действащи учители, а не университетски преподаватели, професори и т.н., които нямат допир с децата!“, „Да, учебниците трябва да бъдат изготвени от хората в класните стаи, а не от лица, които не са влизали в такава“, „Участие на учители, работещи в момента“, „Учебници трябва да се пишат от учители“;
- *одобрение от действащи учители:* „Като се направи допитване до действащи учители“, „Да. Да се одобряват от учители.“, „Да участват повече учители при съставянето и при одобрението“, „Важно е учебниците да бъдат създавани от специалисти, които имат пряк достъп до училищната среда в определени етапи. Терминологията трябва да бъде достъпна и ясна за учениците.“;
- *отчитане мнението на учителите за сложността на учебния материал:* „Мнение на действащи учители за сложността на материала от всички области в страната“;

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

- *искания за един учебник по отделния учебен предмет:* „Еднакви учебници за всички училища от 1 до 7 клас“, „Еднакви учебници и пособия за всички“, „Да. Да се намали броят на издателствата. Да има само два или три учебника.“, „Един единствен учебник по предмет за всички училища. Не 5-6 учебника, което е предпоставка за манипулация“, „Избира се само един учебник“, „Начинът, по който изобщо се издават учебниците трябва да се промени. Няма нужда от 7 учебника по БЕ и математика. При това с различно, до известна степен, съдържание. Това, в начална степен, е ненужно, затормозяващо и дава на учениците различни знания. Твърдението, че повече учебници, дават повече свобода на избор за учителите, е безпочвено.“, „Крайно време е учебните дисциплини – ООП, да се изучават по един учебник за всички училища в България. ДЗИ е единен изпит и е честно, спрямо децата и колегите, стандартът да е един. А не в Пловдив се готви по "БГ учебник", в Бургас – по "Просвета", в Стара Загора – по "Регалия"....“;
- *одобрение от мнозинство от учителите:* „Да, защо не се предоставят учебниците на учителите за избор и който учебник изберат най-много учители, той да бъде избран“;
- *одобряване от учители от различни училища от различни региони на страната:* „Възможност да се одобряват от екип включващ учители от различни училища, не само от елитни, а и от обикновени селски училища с преобладаващ ромски контингент“, „Трябва да се обърне сериозно внимание на мнението на реално работещите в сферата, учителите. От години даваме индикации, че децата не разбират, нямат време за упражнение и затвърждаване. Всички деца са различни. Сегашните програми са постижими за деца от елитните училища. В по-малките и с такива с голям процент ученици от различни етноси постижения, заложили по тези програми, граничат с научна фантастика.“, „Да се даде време за прочит и мнение на дългогодишни учители от различни по вид и структура училища“;
- *апробация на учебника за периоди от една до две учебни години:* „Задължителна поне двугодишна апробация от действащи учители, преди одобрение.“, „Докато не се извърти цяла година е трудно да се види колко е добър учебникът...“, „Всеки учебник да се изпита в училище преди да се предлага за разпространение.“, „Мнението на учителите в съответния етап да е водещо“, „Да се отчетат опита и наблюдението на действащите учители“, „Да, като се даде на учители за обратна връзка преди да се одобряват и проверяват от експертите.“, „Учебниците да се апробират 1 год. в тестови училища и учителите от тези училища да дават оценка за пригодност“, „за да се оцени един учебник, то по него трябва да се работи с ученици една учебна година. За седмица или десетина дни оценяването е абсолютна проформа“;

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

- *търсене на мнения на различни специалисти:* „По-често да се търси мнението на учителите, учениците, родители, университетските преподаватели, експертите и др.“;
- *изисквания за педагогически стаж на експертите и настояща връзка с учениците:* „Експертите да са учители, работили поне 25 години със съответната възрастова група, в която ще се учи по този учебник! Сега експертите са хора, които не са влизали в час и нямат понятие какво могат да разберат децата на съответната възраст!“, „В оценката да участват действащи учители, а не университетски преподаватели, професори и т.н., които нямат допир с децата!“, „Да, учебниците трябва да бъдат изготвени от хората в класните стаи, а не от лица, които не са влизали в такава“, „Участие на учители, работещи в момента“, „Учебници трябва да се пишат от учители“;
- *допускане на учебно съдържание извън учебната програма:* „трябва да отпадне изискването в учебниците да няма съдържание, което е извън учебната програма“;
- *преодоляване на формалността на оценяването:* „Оценяването към този момент е изключително формално и се прави колкото да се осигури крайният документ, без да се влага реална оценка“, „Сегашната проверка е фиктивна от страна на учителите. Обяснявам защо. Лично аз бях оценител по ИТ преди години. На един от учебниците отговорих, че не го одобрявам. Бях си написала предварително причините и опитвайки да кача написаното в електронната система нееднократно ми изписа грешка. Познайте какво направих! Промених автоматично, че приемам учебника и системата прие всичко. Личното ми време не е за пренебрегване все пак.“, „В момента проверката за пригодност е само фиктивна! На учителите се дават учебници за преглед за кратък период. Няма време за вникване в детайлите. Също има и страх от негативни последици, ако се даде отрицателна оценка.“;
- *независимост на комисиите за оценяване от издателствата:* „Трябва да се премахне възможността на големите издателства да влияят върху комисията по оценяване, защото често отпадат учебници, които са по-добри, но са на по-малки издателства. Трябва да се премахне **КОРУПЦИЯТА** при избора на учебници!!!“.

Въпреки че са изведени всички свободни отговори, представени като цитати, те са минимален процент от отговорите на всички анкетиращи, а качественият анализ по въпроса може да се направи именно въз основа на свободно формулираните от респондентите отговори. Предложенията и интерпретацията, отбелязани в началото на всеки булет, не представляват изненада или новост, но биха могли да се вземат предвид при промяна на нормативни документи.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

### БЛОК III. ПРИОБЩАВАЩО ОБРАЗОВАНИЕ

Фигура 9. Какво, според Вас, трябва да се направи за да се сведе до минимум процентът на необхванатите в образователната система деца?



**Отговорите са повече от 3 269, защото има записан повече от един отговор от отделен респондент.**

От Диаграмата ясно се очертават три предложения за решения от страна на респондентите:

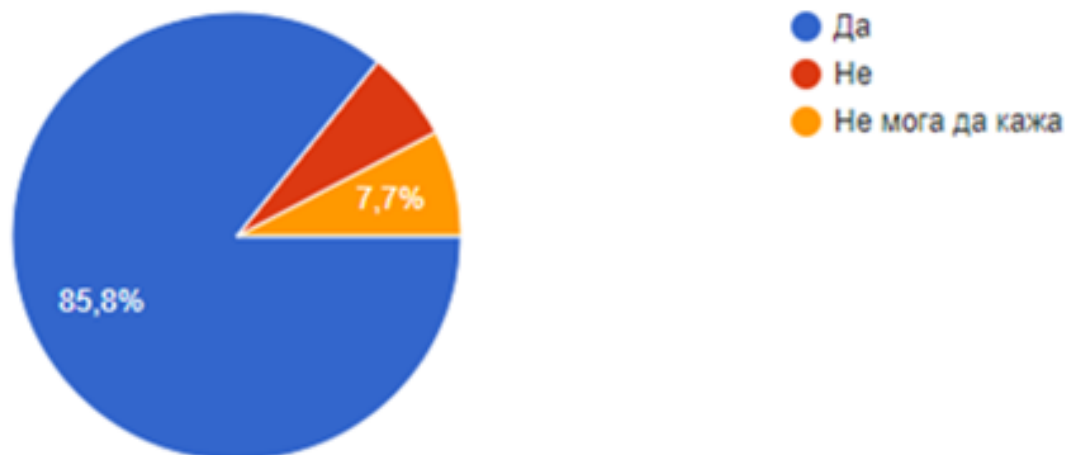
- санкции за родителите се предлагат от 60.72 %;
- търсене на отговорност от родителите, включително и наказателна, се предлага от 24.19%;
- засилен контрол от институциите се предлага от 11.16%.

Останалите отговори са значително по-малко, доста от тях – дори единични, и са свързани най-вече с активно включване на родителите в образователния процес, назначаване на повече специалисти, работещи с учениците и др.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

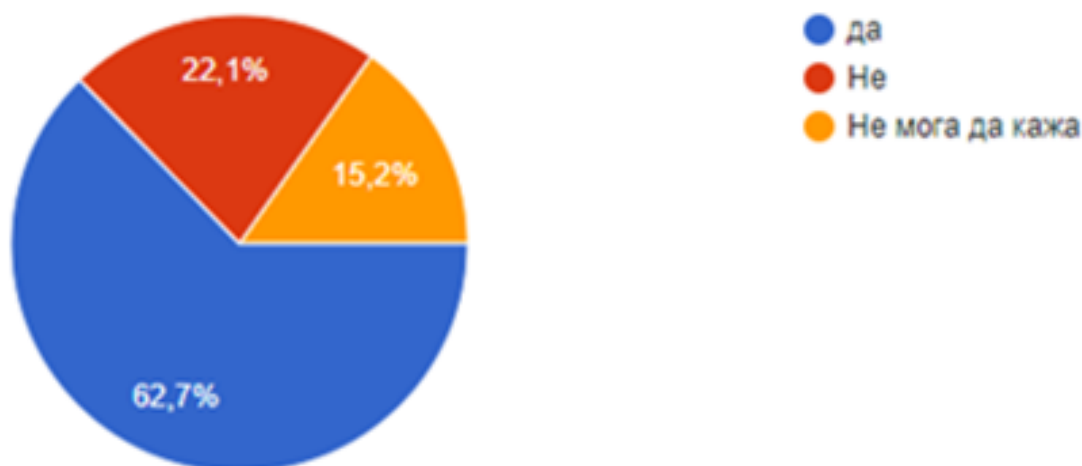
---

Фигура 10. Мислите ли, че трябва да се върне възможността за повтаряне на класовете от I-ви до IV-ти клас включително?



Изключително впечатляващи са резултатите по въпроса за възможността за повтаряне на класове от начална степен на образование. Респондентите с голямо мнозинство - 85.8 %, са „За“ тази възможност да се приеме за практика. Вероятно трудностите, които изпитват в собствената си преподавателска практика, провокират избора на този отговор - поставянето на акцента на преподавателска практика, на процеса на обучение обяснява резултатите. Ако обаче повтарянето на класове в начална степен на образование се осмисли от повече страни, през призмата на възпитание и социализация, вече възникват нови въпросителни и аргументи, които вероятно биха допринесли за промяна на изразеното мнение от респондентите.

Фигура 11. Според Вас следва ли, като алтернатива на повтарянето на класовете от I-ви до IV-ти, да се въведе задължителен курс по български език за децата, които завършват IV-ти клас без да имат достатъчна езикова грамотност?



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

Очевидно е намалението на подкрепата за алтернативни решения – тя е от страна на 62.7% от анкетиранияте. При интерпретацията на резултатите могат да се включат няколко хипотези. Може да се допусне, че респондентите:

- се ръководят и са привърженици на познати практики (повтаряне на класове), дори и когато тези практики се познават от собствените ученически години;

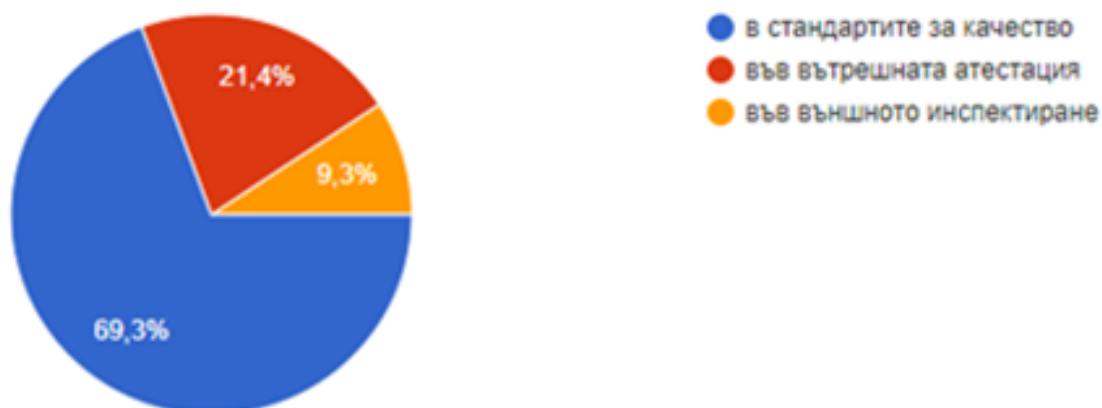
- не дават пълно одобрение и доверие на съществуващите и познати на тях модели на обучение в езикова грамотност;

- не могат да структурират когнитивна схема за ефективни модели на обучение за езикова грамотност.

Тези обяснително-хипотетични тълкувания се подкрепят от останалите отговори, в които 22.1% от респондентите отричат предложената алтернатива, а 15.2% е не могат да дадат мнение.

### БЛОК IV. КАДРИ И КВАЛИФИКАЦИЯ

**Фигура 12. Какво и как, според Вас, трябва да се подобри в системата за оценка на качеството на персонала в образованието?**



Преобладаващият процент от отговорите (69.3%) е фокусиран върху стандартите за качеството. Постава се проблемът за разработване на по-детайлно разписани стандарти за качество, според които да се подобри системата за оценка на качеството на персонала. Ако в стандартите за качество се изведат критерии и показатели за оценка въз основа на конструктивисткия и компетентностния подходи, то може да се оценява всеки член на училищните общности както по отношение на образование, притежавани и демонстрирани компетентности, така и по отношение на потенциала му и на организационно поведение в училище и училищна идентичност. Добър ход би било да се вземат предвид международни стандарти за качество, макар че се прокрадват въпросите: Дали тогава респондентите биха били удовлетворени, особено ако се повишат изискванията?! Дали всички международно приети стандарти за оценяване на качеството на персонала в училищната организация са приложими съобразно специфичната организационна култура на българското образование?!



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

Други застъпени отговори са подобряване във вътрешната атестация – 21.4% и промяна във външното инспектиране – 9.3%. Макар натрупванията тук да са значително по-малки, то необходимостта от промяна по посочените две линии е актуална.

Но, като **червен флаг** стои необходимостта от промяна на стандартите за качество при оценка на качеството на персонала, критериите за вътрешно атестиране и за външно инспектиране.

### Фигура 13. Как, според Вас, да се подобри системата за допълнителна квалификация на персонала?



За подобряване системата за допълнителна квалификация на персонала, 42.46 % от респондентите (1 388) споделят като добър подход оценка на качеството на обучение на всички обучаващи организации и предлагане на повече смислени и качествени обучения, с добре подготвени лектори. Проблемът за предлаганото качество на обучение от различни обучителни организации се дискутира в образователната система. Видно от резултатите, 28.69% от респондентите предявяват изисквания към „завишен контрол върху обучителните организации“. Макар броят и делът на отговорите да е по-нисък очерталата се като водеща опция, тенденцията за недоволство от обучаващи организации проличава и на места е ясно открояна. Тези резултати са подкрепени и от битоващото обществено мнение сред учителите, които изразяват позиции за по-прагматични обучения за

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

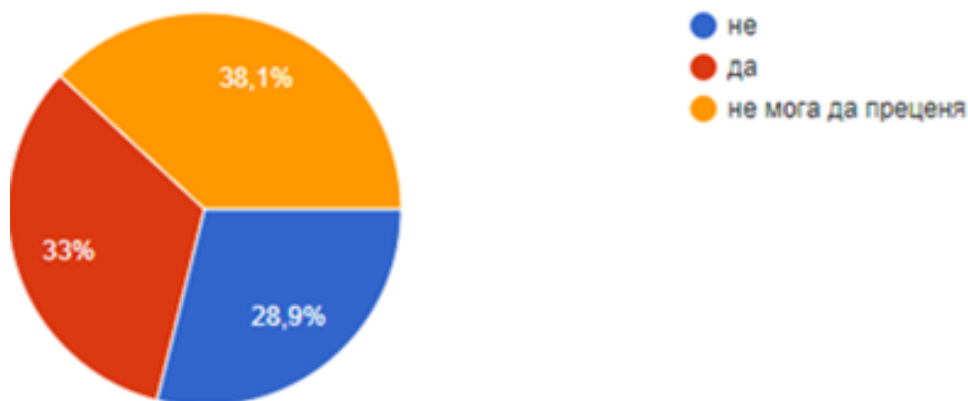
допълнителна квалификация, а и претенции за игнориране на теоретични обучения. Действително, готови рецепти за апликация в реалната практика няма, без минимален обем от теория, особено по изключително нови и модерни теми, няма как да се разбере необходимостта, а и начина на прилагането на нов образователен тренд. Въпреки казаното за необходимостта от теоретична подготовка, определено заслужават внимание тези 18.26%, които се изказват за „по-целенасочени, практически ориентирани и повече квалификационни курсове“. Справедливо и основателно е учителите да изискват от обучители и от обучаващи организации. В общественото пространство битуват слухове за легендарни обучения, включително и за обучения по готови презентации, взети от университетски преподаватели и използвани в други обучения. В същото време, не са изключение ситуации, в които учители ползват готови презентации от обучители за вътрешни квалификации, дори когато изразяват недоволство от проведеното обучение.

Фактът, че се открояват предимно резултати, свързани с качеството на образователния продукт, е друг **червен флаг** за необходимост от промяна на системата за допълнителна квалификация на персонала, включително и за авторски права на материали на обучители.

Сред другите получени отговори на въпроса за подобряване на системата за допълнителна квалификация, следва да се обърне внимание и на „отпадане на задължителния брой кредити“ - 5.10% и прецизиране на „раздаването“ на кредити – 2,66%. Може да се направи извод, че системата за допълнителна квалификация, преквалификация и квалификационни обучения с кредити се нуждае от екстремална и наложителна промяна.

### БЛОК V. ДРУГИ

Фигура 14. Според Вас, евентуалното прехвърляне на детските ясли у нас от здравната към образователната система би ли се отразило положително на езиковата подготовка на децата и на приобщаването им към националната култура?



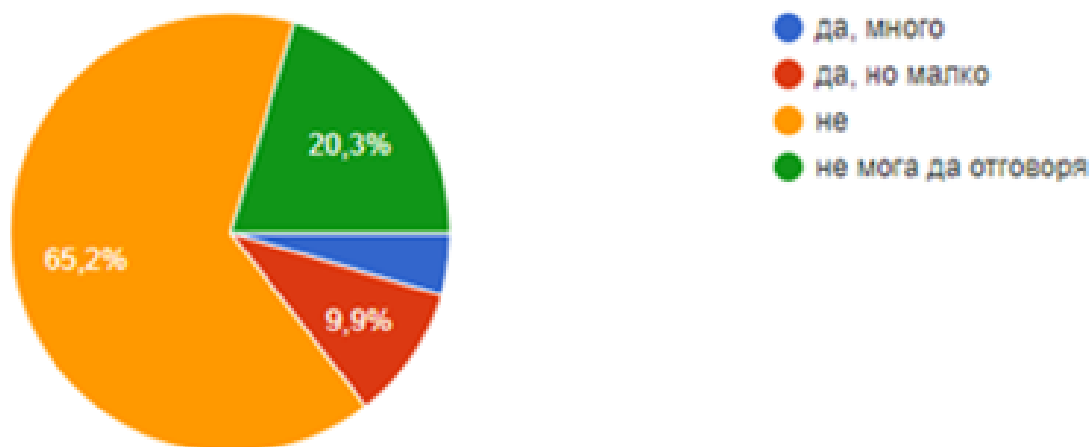
## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

Получените отговори на въпроса за евентуално прехвърляне на детските ясли от здравната към образователната система, са близо до равномерно разпределение, което не дава възможност за коректна и обоснована интерпретация. Особено като се има предвид, че повече от една трета от респондентите (38,1%) са дали отговор „не мога да преценя“.

Разликите в двете определени позиции не са такива, че да може категорично да се правят изводи. Все пак не е за пренебрегване, че 33% са изразили очакване за положително отразяване върху езиковата подготовка и приобщаване на децата при евентуално прехвърляне на детските ясли от здравната към образователната система. Очакване, базирано на научни изследвания, според които цялостното невро- и психично развитие на децата в периода на ранното детство (в яслена възраст) е най-сензитивно и всяка когнитивна дейност (включително овладяване на лингвистични модели) се отразява позитивно на цялостното развитие. Налице са научни доказателства, че ранната езикова подготовка се отразява благоприятно не само на когнитивното, но и на социално-емоционалното развитие.

Следва да се каже и, че в световен мащаб е налице тенденция за сериозни образователни ангажименти за ранното детско развитие. Например, УНИЦЕФ от години работи в тази област и изведе преди години задължително ранно обследване за дефицити в развитието при постъпването в детска градина.

**Фигура 15. Мислите ли, че възлагането на правомощията по атестиране и инспектиране на Националния инспекторат по образование ще допринесе за подобряване на неговото функциониране?**



Резултатите (65.2%) са категорично в превес на неодобрение на възлагането на правомощията по атестиране и инспектиране на Националния инспекторат по образование като начин за подобряване на неговото функциониране. Налице са и висок дял (20.3%) отговори, изразяващи колебания. Одобрение на подобен административен модел е налице само при

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

9.9% от респондентите - резултати, които би следвало да се вземат предвид при вземането на подобни мерки.

**Фигура 16. Според Вас, следва ли да се променя атестирането и в каква посока?**



По отношение на атестирането, резултатите от проучването недвусмислено демонстрират искания за отмяната му: „да се премахне, да се отмени“ – 29.64% и „не е нужно, не е необходимо“ – 25,11%, „не мога да преценя“ – 12.11%.

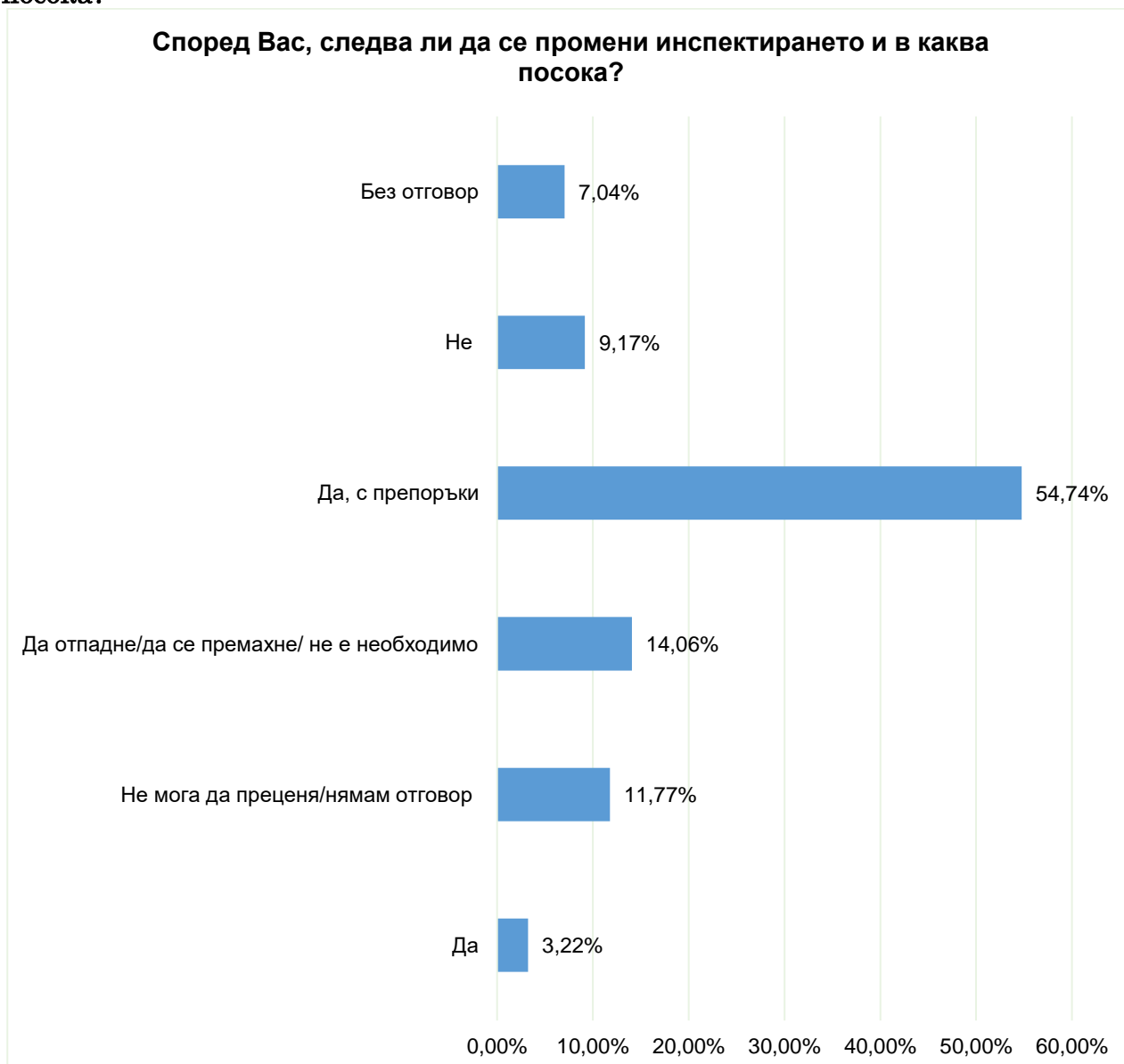
Очевидно, тези резултати се появяват като критичност към концепцията за провеждането му, тъй като има множество препоръки, свързани с предложения за решения: „да се провежда от местни структури, които имат интерес за развитието на образованието“ – 10.98%, „да се атестират директори, експерти и началници от РУО, и експерти от МОН“ – 9.91%. Действително, всяко училище в различните региони на страната има специфика и тези специфики следва да могат да се отразят като постижения, или като проблеми още на ниво структуриране на критерии за атестиране.

Респонденти посочват проблем с критериите за атестиране и включване на повече институции при атестирането: „ясни критерии, да обобщи всички изисквания на пожарна, РЗИ, Агенция по социално подпомагане...“ - 1.46%.

Поставят се и условия за компетентностите на самите инспектиращи „да имат педагогически стаж“ – 6.76%. Изискванията имат съвсем логични и коректни основания и могат да се имат предвид при промяна на нормативните документи.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

Фигура 17. Според Вас, следва ли да се променя инспектирането и в каква посока?



На поставения въпрос, респондентите извеждат разнородни свободни отговори, които са обобщени в две диаграми.

В първата диаграма са представени основните модели на отговори, които презентират общата характеристика на отношение към инспектирането.

Респондентите (54.74%) предоставят препоръки и дават насоки за промяна на инспектирането (3.22%).

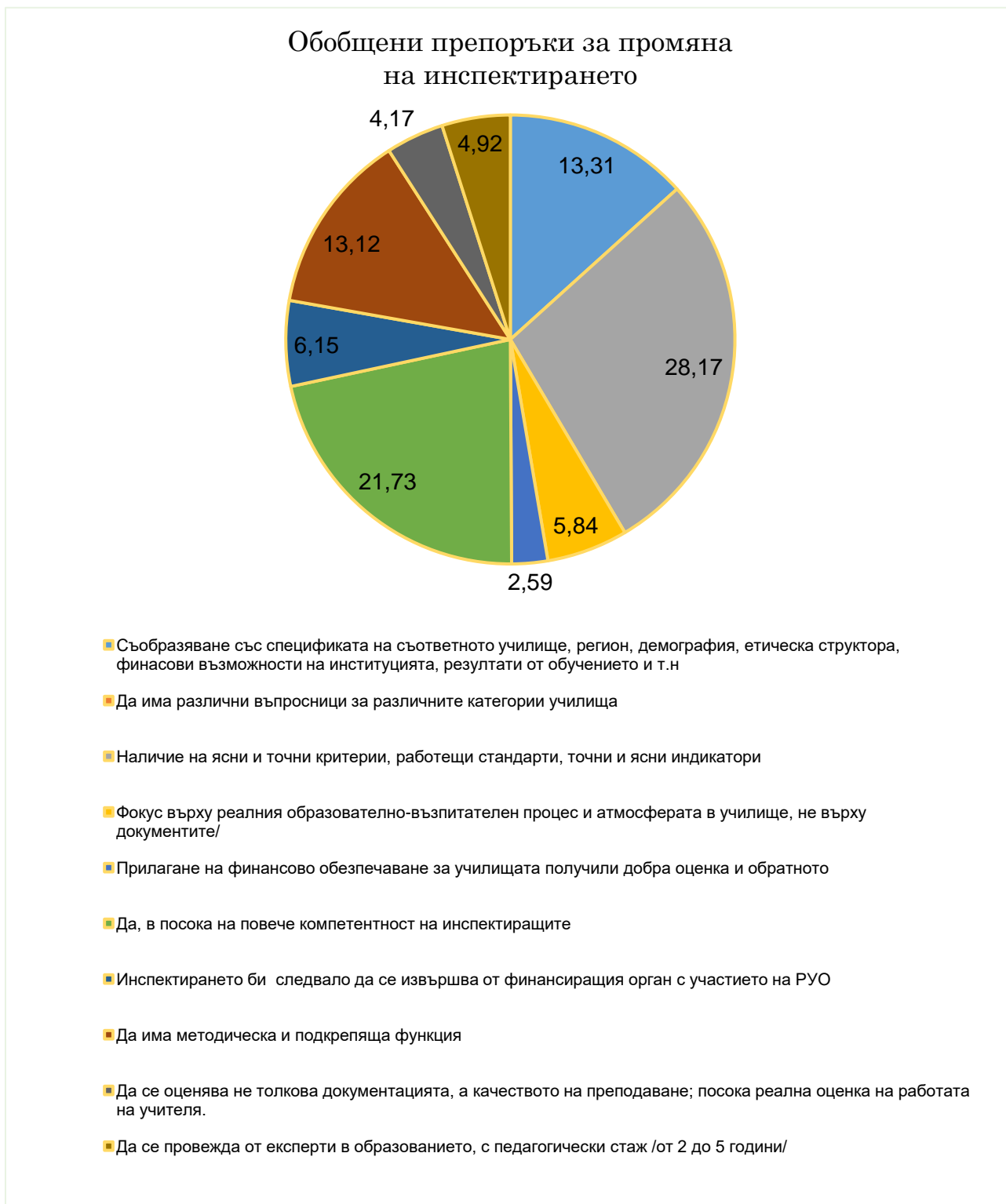
Очевидно, инспектирането се приема като необходимо.

Изглеждат смущаващи получените резултати „без отговор“ – 7.04% и „не мога да преценя/нямам отговор“ – 11.77%. Но, следва са се има предвид, че

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

не всички училища са преминали през инспектиране и за респондентите от тези училища има неясноти по процедурите на инспектиране.

Фигура 18. Обобщени препоръки за промяна на инспектирането.



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Към обобщените препоръки могат да се добавят някои единични мнения като:

*„Изготвянето на план на урок предварително и представянето му за предстоящо инспектиране е остаряло и ненужно изискване. Инспектирането трябва да обхваща в по-голяма широта обучението и живота в класната стая. Не да следи дали всички класове са на една учебна седмица от съответното разпределение и т.н.“*

*„Да, следва, като се отчете свършената работа от училищните екипи в зависимост от образователното ниво и нивото на възпитание на учениците и родителите, особено при работа с ученици от ромската етническа общност, за огромната част от които образованието не е ценност и трябва насила да ги караме да си пращат децата на училище.“*

*„Да, проверките не трябва да са наказателни акции, а подпомагане на директорите за подобряване организацията и обучението на децата.“*

*„Да се премахне! Пример е Финландия-високи резултати и никакво инспектиране. Резултатите на учениците показват тяхната мотивация за учене. Инспектирането в един час е "моментна снимка" на класа - често изкривена.“*

*„Да е свързано с оказване методическа помощ и подкрепа на учителите, а не само контролираща.“*

*Инспектират се различни училища по едни и същи въпросници. Спецификата на едно училище с 75% деца, които не знаят български език и друго от центъра на голям град е полярно различна.“*

*„При инспектиране на училището трябва да се отчитат социални, икономически, битови ... и др. особености на средата, в която то работи.“*

*„Трябва да има инспектиране, но то да бъде само с цел подпомагане и да не влияе върху атестацията.“*

*„Да бъде изцяло съответно на действащ и нормативно закрепен стандарт за качество.“*

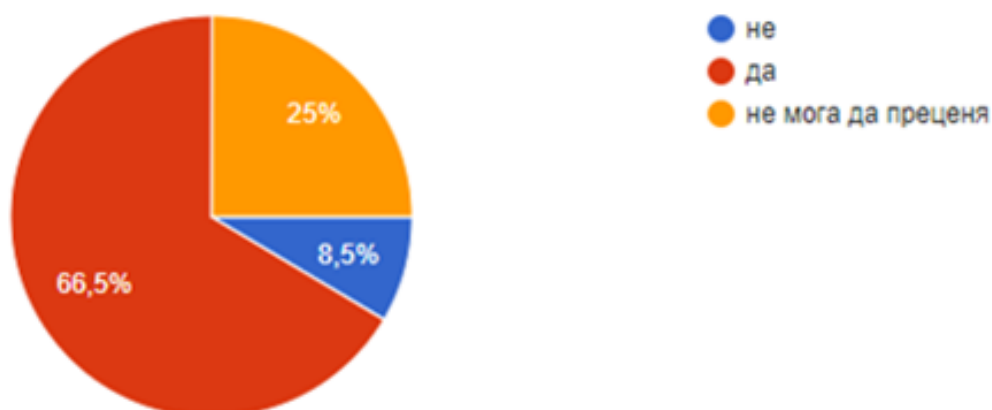
*„Да има ясни и точни критерии.“*

*„Да, като освен методическа подкрепа да се работи и за популяризиране на иновативните практики в образованието.“* и други.

Предоставените препоръки от респондентите следва да се имат предвид при промяна на механизма на инспектиране.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

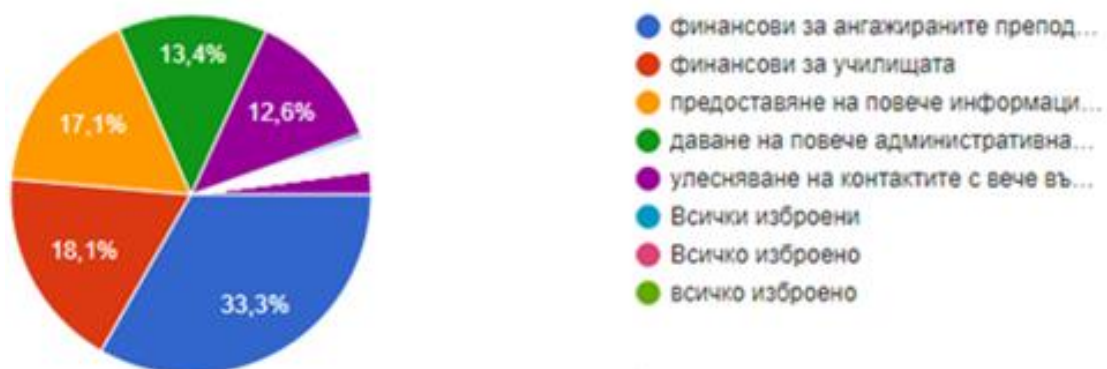
Фигура 19. Считате ли, че биха се постигнали по-добри резултати, ако вместо иновативните училища, бъдат въведени стимули за повече училища да апробират иновативни решения?



Респондентите определено поддържат идеята за промяна в посока на въвеждане на стимули за училищата да апробират иновативни решения, вместо съществуването на иновативни училища. Отговорите, подкрепящи тази позиция, са 66,5%. В същото време, 25% от тях са за запазване на иновативните училища. Възможно е формулирането на въпроса с включването на думата „стимули“ да е оказал сугестивно и подвеждащо влияние на респондентите, но е малко вероятно. Добрите иновативни практики се разпространяват мълниеносно, като в подкрепа на тази теза е фактът, че много от иновативните училища приемат, кандидатстват и реализират иновации, които вече са показали ефективност в други вече иновативни училища.

Очевидно, предвид важността на темата, са необходими допълнителни фокусирани проучвания по проблематиката за иновативните училища и апробирането на иновативни решения в училищата.

Фигура 20. Какви стимули, според Вас, биха били подходящи?





## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

От отговорите на респондентите се вижда, че на първо място се поставят финансовите стимули. 33.3% считат, че подходящи стимули са финансовите за ангажираните преподаватели – и, за училищата – 18.1% или общо 51.4%.

Сравнително лесно изпълними и неизискващи промени, а само допълнителни дейности, са изискванията за „предоставяне на повече информационни материали за такива иновативни практики“ – 17.1% и „даване на повече административна автономия на училищата“ – 13.4%.

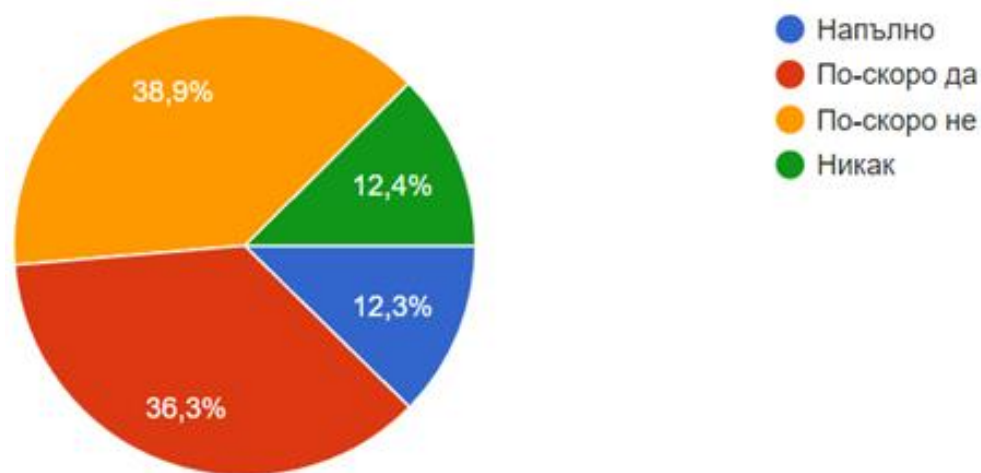
Като извод по отношение на стимулирането за иновативност в училищата, може да се каже, че резултатите от проучването не очертават необходимост от промяна в нормативен порядък.

### 2. Анкетно проучване с родители

Проучването е проведено в периода септември – октомври 2023 г. Извадката е формирана по метода на случайния подбор. Обемът на реализираната извадка е 1 124 единици. Методът на набиране на информацията е чрез въпросник, съдържащ закрити и открити въпроси.

#### БЛОК I. УЧЕБНИ ПРОГРАМИ

**Фигура 21. Според Вас, доколко сегашната практика на преподаване в училище отговаря на изискванията на съвременните условия?**



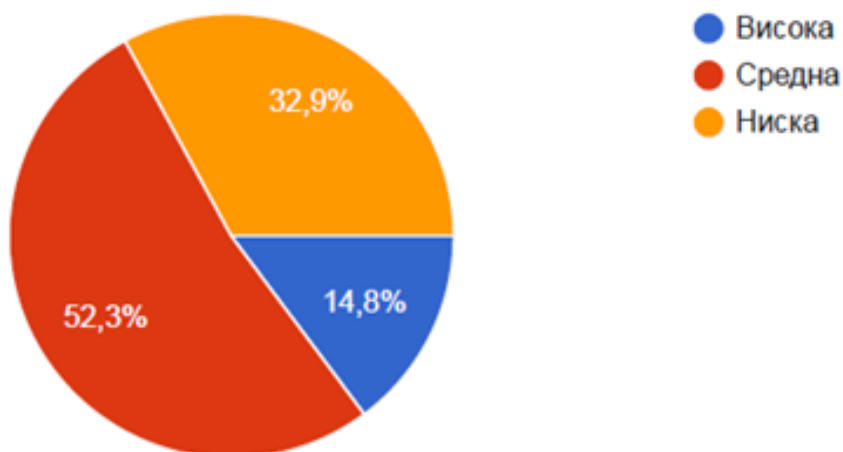
На въпроса доколко сегашната практика на преподаване в училище отговаря на изискванията на съвременните условия, мненията на родителите са почти по равно разпределени между положителните и отрицателни оценки. 12,4% от отговорилите са на мнение, че няма нужното съответствие, а още 38,9% в някаква степен подкрепят това твърдение. Т.е. приблизително половината от анкетиранияте родители (51,3%) са на мнение, че досегашната практика на преподаване в училище не отговаря на налаганите от съвременния динамичен свят изисквания. Обратното мнение изказват останалите (48,6%) – според 36,3% методите на преподаване на педагогическия персонал в училище в голяма степен са адекватни на времето си, а напълно

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

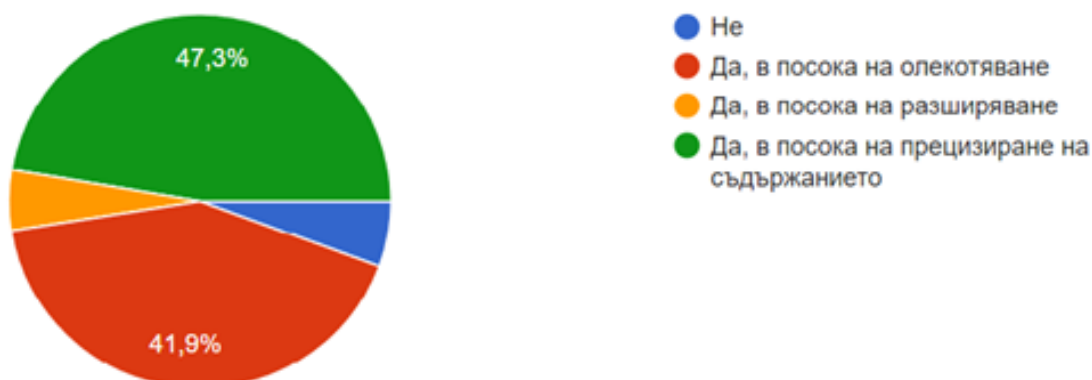
категорични в тази положителна оценка са 12,3%. Точно в тази противоположност на мненията и оценките се крие трудността на всяка промяна в системата на средното образование.

**Фигура 22. До каква степен децата придобиват в училище необходимата им грамотност и умения за справяне с всякакви житейски ситуации?**



Получената информация показва, че най-голям дял от родителите оценяват придобиваната от децата им в училище грамотност и умения да се справят с всякакви житейски ситуации, като средна – 52,3%. Сред останалите превес имат тези, които я определят като ниска – 32,9%. Т.е. приблизително една трета от отговорилите не мислят, че децата им не са получили необходимата подготовка, която да им позволи успешно справяне с житейските ситуации. На противоположното мнение са приблизително два пъти по-малко - 14,8%, според които придобитата грамотност и умения са високи и ще позволят на децата успешно справяне с предизвикателствата на живота.

**Фигура 23. Според Вас, необходимо ли е да се преразгледа натовареността на учебните програми?**



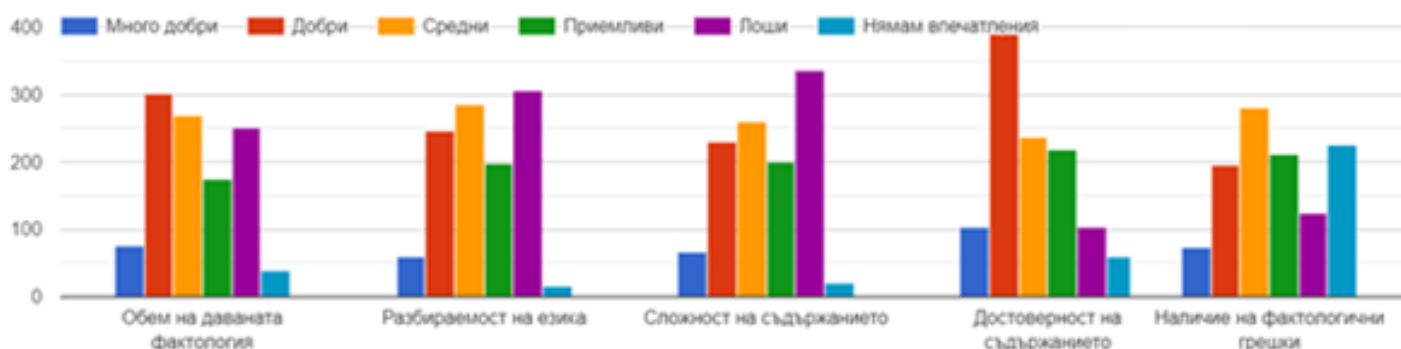
## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

Що се отнася до необходимостта от преразглеждане на натовареността на учебните програми, то делът на родителите, изразили мнение, че не е нужно това да се прави, е минимален – 5,6%. Огромното мнозинство са категорични, че промени са необходими, като се наблюдават различия, отнасящи се до техния вид и посока. Почти половината анкетирани считат, че учебното съдържание трябва да се прецизира – 47,3%. Малко по-малко са тези, за които е нужно то да се олекоти – 41,9%. Минимален е делът на родителите, изразили желание за разширяване на учебния материал – 5,2%.

### БЛОК II. УЧЕБНИЦИ И УЧЕБНИ ПОМАГАЛА

**Фигура 24. Как оценявате сегашните учебници по следните показатели:**

1. Обем на даваната фактология
2. Разбираемост на езика
3. Сложност на съдържанието
4. Достоверност на съдържанието
5. Наличие на фактологични грешки



В хода на анкетата бе потърсена оценката на родителите по набор от характеристики на сега ползваните учебници.

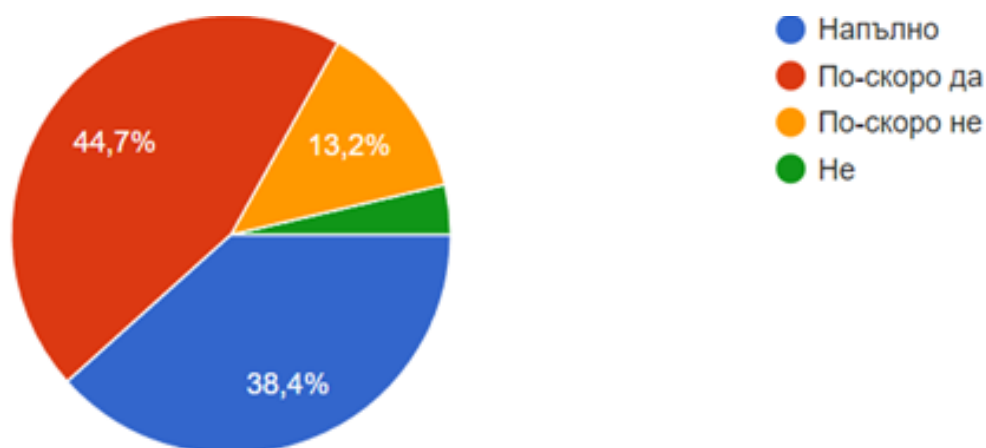
- **Обем на даваната фактология** – най-разпространената оценка е, че те са **Добри** (посочена от около 300 респондента). Не е за пренебрегване и фактът, че не е особено голяма разликата и с тези, според които учебниците са средни и лоши – и двата отговора се дават от по около 250 родителя;
- **Разбираемост на езика** най-често се оценява като **Лоша** (над 300 гласа). На следващо място са оценките Средна и Добра със съответно над 250 и малко под 250 отговора;
- **Сложност на съдържанието** - най-често даваният отговор е **Лошо** (около 350 гласа), като тук дистанцията със следващите по честота отговори Средно и Добро е чувствителна;
- **Достоверност на съдържанието** - най-разпространената оценка е, че тя е **Добра** (около 400 гласа);

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

- **Наличие на фактологични грешки** - най-често даваният от родителите отговор е, че по отношение на наличието на фактологични грешки, учебниците могат да се оценят като **Средни** (около 280 гласа). Прави впечатление обаче, че е голям броят на родителите, отговорили, че нямат впечатление.

**Фигура 25.** Споделяте ли мнението, че досегашната система на преподаване, която поставя акцент върху усвояването на знания, трябва да се замени с нов подход за придобиване на функционална грамотност и умения на децата?

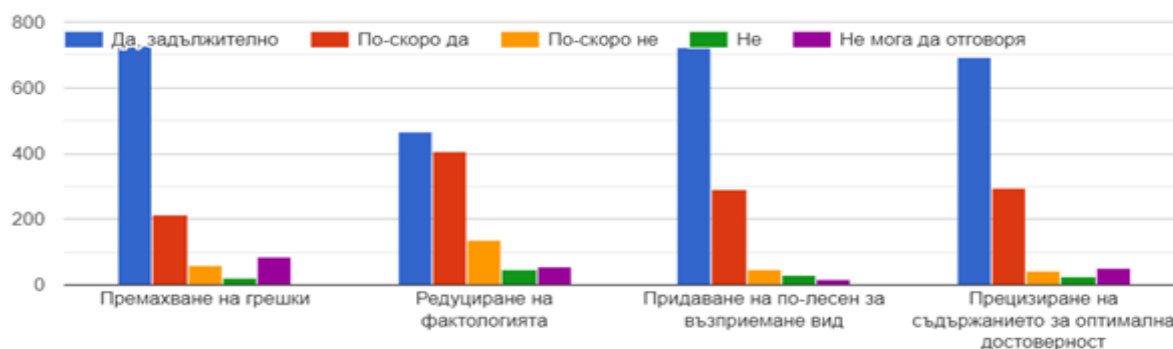


Получените в анкетата отговори на родители показват, че повече от четири пети от тях (83,1%) в някаква степен споделят мнението, че сегашната система на преподаване, която акцентира на усвояването на знания, трябва да се замени с нова, насочена към придобиване на функционална грамотност и формиране на умения. Напълно споделят този възглед 38,4% и в някаква степен още 44,7%. 13,2% отговарят „по-скоро не“, а категорично не са съгласни с такава промяна само 3,7%.

**Фигура 26.** Според Вас, необходими ли са промени в учебниците в следните отношения:

1. Премахване на грешки
2. Редуциране на фактологията
3. Придаване на по-лесен за възприемане вид
4. Прецизиране на съдържанието за оптимална достоверност?

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.



Относно необходимостта от промени в учебниците, мненията на родителите са категорично „за“, макар и при конкретизация на промените да се наблюдават някои разлики.

- **Премахване на грешки** – отговорилите **Да, задължително** са най-много (над 700). Като се прибавят и тези с отговор „По-скоро да“ и „Не мога да отговоря“, остават минимален брой родители, според които премахването на грешките не е наложително;

- **Редуциране на фактологията** - най- често даваният отговор е **Да, задължително** (около 480), но и около 400 респондента са се изказали, че са по-скоро за такава промяна;

- **Придаване на по-лесен за възприемане вид** е друга промяна, която е много категорично подкрепена от родителите с отговор **Да, задължително** (над 700);

- **Прецизиране на съдържанието за оптимална достоверност** също е силно изисквана промяна. Най-честите отговори са **Да, задължително** (около 700).

Родителите са на противоположни мнения и по отношение на оценката си за учебниците по всички предложени на вниманието им критерии. Мнението на родителите за промяна на нагласите за преподаване по нов начин с акцент върху усвояване на знанията е почти еднакво – 38,4% смятат това за напълно необходимо, а 44,7% смятат, че по-скоро е необходимо. В тази посока е малък делът на родителите, заставащи на другата крайност. Промяната на учебниците по отношение на всички предложени на вниманието на родителите критерии е в посока за промени в преобладаващ процент от анкетираните родители.

### БЛОК III. ПРИОБЩАВАЩО ОБРАЗОВАНИЕ

**Фигура 27. Според Вас, какви са причините значителен брой деца да остават извън образователната система и как те да бъдат приобщени?**

Голямото количество отговори налага характеризирането систематизирането и групирането им в отделни групи, като впоследствие се обобщят и анализират съдържателно. първо да структурират и на по-късен етап да анализират качеството и съдържанието на даваните мнения. В отговор

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

на въпроса са получени 1 124 мнения, които се различават по съдържателността и структурата си. Несъмнено подобен тип анкетиране преди всичко поставя на преден план емоционалните преживявания на отговарящите по темата и има пряка връзка с личното желание да се допринесе за разрешаване на конкретната социална задача според възможностите и разбиранията на личността.

Можем да обособим пет основни направления, по които са давани отговори в анкетата:

1. **принадлежност** - каква е принадлежността на отпадащите деца спрямо училището/образователната институция и как се развива и поддържа желанието на отпадащите деца и техните семейства да припознаят принадлежността си към тази институция и утвърждават образователните ѝ ценности;

2. **разбиране** - по какъв начин образователната институция и в цялост социалната система разбира нуждите на отпадащите деца и техните семейства и как отпадащите разбират смисъла на институцията и личното си място в системата;

3. **контрол** - по какъв начин системата упражнява контрол и по какъв начин отделните единици в системата могат да упражняват контрол върху локалните за тях значими механизми;

4. **себеутвърждаване** - по какъв начин отпадащите получават усещането за успешност и развиват в себе си повече положителни нагласи, идващи от динамиката и визията за бъдещето си чрез образователния процес.

5. **доверие** - как са изградени междуличностните отношения между всички участници в образователния процес и как се поражда желанието на индивида за афилиация към общността.

Има голямо разнообразие от мнения по въпроса за трудностите в обхвата на учениците. Част от анкетираните смятат, че причината е незаинтересоваността на родителите. Според други, трябва да се подобри диалогът между училището и родителите. Трета група от родители смятат, че трябва да се засили работата и на други институции като: полиция, общини, социални служби и т.н. Четвърта група са на мнение, че са необходими промени в законодателството и по-строги санкции за безотговорни родители.

В хода на проучването е зададен отворен въпрос, търсещ мнението на родителите-респонденти за причините значителен брой деца да остават извън образователната система и как те да бъдат привлечени в училище. Анализът на получените отговори, формулирани от самите родители, следва да се диференцира в две части – причини за необхващане и мерки за приобщаване към образователната система.

**Причините** могат да бъдат систематизирани по различни критерии, но не бива да се забравя, че факторите, детерминиращи явлението, не действат самостоятелно и изолирано, а са с комплексен характер, взаимно обуславящи и модифициращи действието си. Сред отговорите на респондентите най-висок дял свързват оставането на деца извън образователната система с

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

микросредата, със семейството. Значително повече от половината, дадени отговори в една или друга степен и форма, сочат ролята на родителите, преди всичко действието на **културни фактори и ценностни системи**. В този смисъл са многобройни отговори от типа:

*„Различията в ценностната система, нисък родителски капацитет“;  
„Образованието не е ценно за етноса“.*

*„Необразовани, незаинтересовани родители.“*

На микроравнище се фокусира и върху **личностни характеристики и липса на мотивация на учениците**.

Поставяйки проблема в **по-широк социален контекст**, многобройни са отговорите, визиращи влиянието на **макросреда като цяло**. Типичен пример са следните отговори:

*„Навсякъде около себе си децата виждат примери, които постепенно формират в тях убеждението, че образованието не е гаранция за финансова стабилност и просперитет. Например - неграмотни и ниско образовани техни близки или познати, са "шефове" на собствените им родители, завършили висше образование.“*

Акцент се поставя на материалните, организационно-административните и културните ѝ аспекти и тук ще бъдат приведени някои типични изказвания, повтарящи се с минимални разлики в изказа.

**Икономически фактори**, най-вече свързани с посещаването на училище:

*„Семейството и условията в които живеят. Няма как да са приобщат без ток и вода.“*

*„Твърде високи цени на учебни помагала и учебници.“*

*„Униформа и учебници, обличане на 1 дете са поне 600 лв. годишно.“*

*„На деца до 7 клас допълнителните помагалата са до 120 лв., а на ученик от 8+ 200 лв.“*

*„Липсата на финансови средства за учебни материали за поддържане на ученик.“*

*„Усложняване и оскъпяване на процесите, съпътстващи посещението на училище.“*

*„Изисквания за безброй пособия, видове химикали и моливи. Всевъзможни изисквания и към детето, и към родителя.“*

*„Не е сложността само. Много помагала са скъпи, униформите се поемат от родителите, също са скъпи и некачествени.“*

**Организационно-управленските фактори** също са посочени като определящи, в следния смисъл:

*„Не се държи на спазване на закона за задължително образование.“*

*„Слаб контрол от страна на институциите.“*

*„Причината е липса на адекватна намеса от страна на държавата.“*

*„Липсата на достатъчно ангажираност на институциите.“*

*„Когато системата позволява на един определен вид хора в България да не посещават училище, а в същото време да им се отпускат различни помощи, те нямат интерес да са образовани.“*

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

**Културните фактори** са посочени на следващо място:

*„Рибата се вмирихва от главата! Нашите управляващи изпълняват заповедите на ЕС и САЩ, а това осакати и образованието! Като допълнение наложиха чалгата, а в нея освен ключеците, текстовете влияят пагубно на възпитание, дисциплина и ценности на младите подрастващи, и води често и до депресия! Не може постоянно да му се пее, че без пари е никой, и да очакваме да влиза в училище!!!“*

Част от отговорите визират конкретно **образователните институции**. Отговорите от този кръг могат да се групират в такива, отнасящи се до:

### 1. Образователния процес:

*„Липса на гъвкавост и индивидуален подход.“*

*„Ако не се посещават частни уроци, децата трудно се справят с обема на материала в училище.“*

*„Липса на възможност за развитие на талант и индивидуални интереси.“*

*„12 клас е ПЪЛНА ЗАГУБА НА ЦЕННО ВРЕМЕ. Седят на чин, срещу бялата дъска, вече пет години в гимназия, докато го напиша и ми се отця да правя каквото и да е. Това са креативни, силни енергични, жадни за живот хора, а задължението да са в училище ги забавя и в крайна сметка те стават лениви.“*

*„Според мен децата не се справят не от незнание, а от неразбиране.“*

*„Смятам, че натовареността в училище и стреса за децата и родителите е голям. Училището трябва да е институция приемана като нещо позитивно и приятно. Децата препускат през материала без да е добре обработен от тях, защото така е казано, а в крайна сметка целта е да научат и запомнят. Според мен трябва повече лекота за да минава процесът по-добре.“*

*„Много се натоварват като часове в училище.“*

*„Всеки ден се взимат нови уроци - математика , БЕЛ - без да се затвърждават знанията . За което голяма част от родителите сме принудени да плащаме за частни уроци. Т.е. за мен лично качеството на образователната услуга е ниско.“*

*„Няма време материалът да се повтори и затвърди.“*

*„Може би методите на преподаване са стари и не са адаптирани към децата и съвременния свят на технологии, при което те губят интерес и мотивация.“*

### 2. Съдържанието на преподавания учебен материал:

*„Трудност на материала, бързо движение, не се усвоява и се губи интерес.“*

*„Липса на прецизиране на съдържанието на учебния материал.“*

*„Учебният материал е прекалено натоварен. Според мен, часове по „Човек и общество“ в 3-ти клас са напълно излишни, уроците са обемни , а децата все още не са узрели за преразказване и осмисляне на толкова дълги текстове . Вместо това да се наблегне на „Родинознание“ до 4-ти клас с уроци, насочени към родината, националните ни празници , възрожденците, видни личности в българската история с достоверни факти и сбити уроци, така че да могат децата да ги разберат и запомнят.“*



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

„Според мен в специализирани училища се учи твърде много излишен материал по всички други предмети, а специалните предмети са застъпени недостатъчно. Толкова е нелогично, че изглежда целенасочено.“

„Сложността на материала, неща, които се учат, а не служат в практиката, голямата натовареност на децата.“

### 3. Ролята на учителите:

„Липса на адекватен подход, недостатъчна квалификация“

„Липса на достатъчно кадри в много училища, които да им помогнат с приобщаването, като психолози, специални педагози.“

„Отделно има проблем, че в много училища не смеят да изключат нито едно дете, защото ще закрият паралелката. Ако има точно 16 деца, каквото и да се случи, се стараят да не изгубят ученик. Ако някое дете не посещава, ще се води там по документи. Имаше наскоро такъв случай с дете, което се е удавило през лялото, но с месеци се води на училище.“

„Училищните психолози и педагогически съветници по правило се занимават с несвойствени административни дейности вместо с разрешаване на горните проблеми.“

Предлаганите от респондентите **мерки** кореспондират с идентифицираните от респондентите причини. В най-общ план те могат да се разделят на санкции и подкрепа, като осезаемо се акцентира на първите.

Сред **санкциите** най-често се сочат **финансовите** (предложени самостоятелно или заедно с други мерки в повече от половината отговори) и те са фокусирани върху глоби и спиране на помощи. Типични формулировки са:

„Да се налагат глоби на родители, чиито деца не посещават училище.“

„Глоби, спиране на социални плащания при непосещаване на училище.“

„Всички социални помощи да не се отпускат, ако в домакинството има деца, които са напуснали образователната система преди завършване на основно образование.“

„Да се приемат законодателни промени - никакви помощи, ако децата не ходят на училище до навършване на годините, за които се изплащат детски надбавки.“

„Родители, които не стимулират или спират децата си да посещават училище, трябва да бъдат глобявани и да им бъде отнето правото да получават каквито и да е социални помощи за срок от поне 1 година.“

„Спиране на помощи, давани на родителите им придружени с други санкции.“

„Необходимо е да се постановяват големи глоби на семействата, чиито деца не посещават училище.“

„Явно спирането само на някои социални плащания не е достатъчно!!! Спрете им всички плащания и помощи!!!“

Наред с това се споменават, макар и рядко и **административни санкции**.

Другата голяма група предлагани мерки визират оказването на **подкрепа на семействата и децата**.

---

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

1. **Работата с родителите** е изведена като въпрос на необходимост, стояща на първо място:

„Разясняване на значението на образованието, показване на позитивните примери, работа за мотивиране да изпращат децата на училище.“

„Нужни са повече медиатори.“

„Да има програми за интервенция в семействата на тези деца. Когато е необходимо, да се помогне на родителите да повишат капацитета си, да се работи с хората и на “терен”.

„Работа с родителите им и предоставяне на повече функции на местни медиатори да въздействат в този процес.“

„Да има звена от компетентен персонал който посещава, разяснява, мотивира родителите, за да могат да осъзнаят значимостта на грамотност.“

2. **Финансовата подкрепа** е поставена на следващо място по важност:

„Стипендии и на малките.“

„Осигуряване на финансови стимули по програми.“

„Биха могли да бъдат приобщени с по-високи социални придобивки и помощи, които да мотивират редовното посещение в училище.“

„Подкрепа за осигуряване на работа при безработни родители.“

„Нека образованието наистина да е безплатно, безплатни учебници до 12 клас, да отпаднат помагалата, които не са безплатни, да се регламентират цените на униформите.“

„Да има стипендии за отличните ученици в началните класове, като могат да се дават в края на учебната година или в началото на следващата. Така може и родителите да са стимулирани допълнително да помагат и следят дали децата са в клас.“

„Да се предлага безплатен обяд вместо детски, подобрение на социализирането на такива деца.“

Препоръки към училището, учебното съдържание и използваните методи звучат по следния начин:

„Допълнителна работа със застрашени от отпадане деца.“

„Чрез оптимизация на процеса и добро отношение.“

„Трябва да има по-интересен и занимателен подход при преподаване на уроците.“

„Съдържанието на учебниците да кореспондира с реалността. Трябва повече практика за децата.“

„Интеграция чрез игри и достъпност.“

„Може би ако самото преподаване бъде променено и материала се поднася на по-достъпно ниво децата, които губят интерес и мотивация биха могли да бъдат приобщени.“

„Преподаване по начин интересен и лесен за усвояване.“

„Следва да се помисли за олекотяване на материала особено начален етап - 1-4 клас – невъзможно е да се пишат по 7-8 страници от различни сборници домашни и тези деца да останат адекватни.“

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

„Децата са в активна възраст имат нужда от спорт, чист въздух и време за обучения за начин на общуване, социализация, житейски опит не само чрез суха материя, а чрез изживявания.“

„Според мен трябва да се включат курсове за сексуално здраве и планиране на бременност преди децата да станат сексуално активни, за да се избегнат ранни бременности.“

„Да се учат занаяти, да се даде възможност на изпадащите деца да придобиват базови практически познания и умения.“

„Необходима е работеща система и специализирани педагози, които да дадат възможност на децата в неравностойно положение да се обучават и също да проследява процеса.“

Родители, макар и относително рядко, обръщат внимание на работата на **държавните институции** и необходимостта от реално и ефективно **взаимодействие между тях**.

„В сайта на МОН има цяла секция за стратегии, но никой не ги ползва на практика. Изобщо образованието **ЗАДЪЛЖИТЕЛНО** трябва да мине на 2 скорости - една за талантиливи и надарени деца, които ще са двигател на общественото развитие в бъдеще, и друга - за останалите, които ще бъдат грамотни участници и изпълнители. Сега образованието е съсредоточено върху изоставащите белким не изпаднат и да намалее бюджета (парите следват ученика...). Образованието само по себе си не може да е поле за работа, за да няма отпадащи ученици. Тази дейност следва да се обвърже тясно с програмите за заетост и приоритетите на държавата за развитие на регионите и икономическите дейности в тях.“

„С цялостна държавна политика на интеграция на малцинствата и промяна и преразглеждане на цялата образователна система ,защото тя вече е мъчение за всички.“

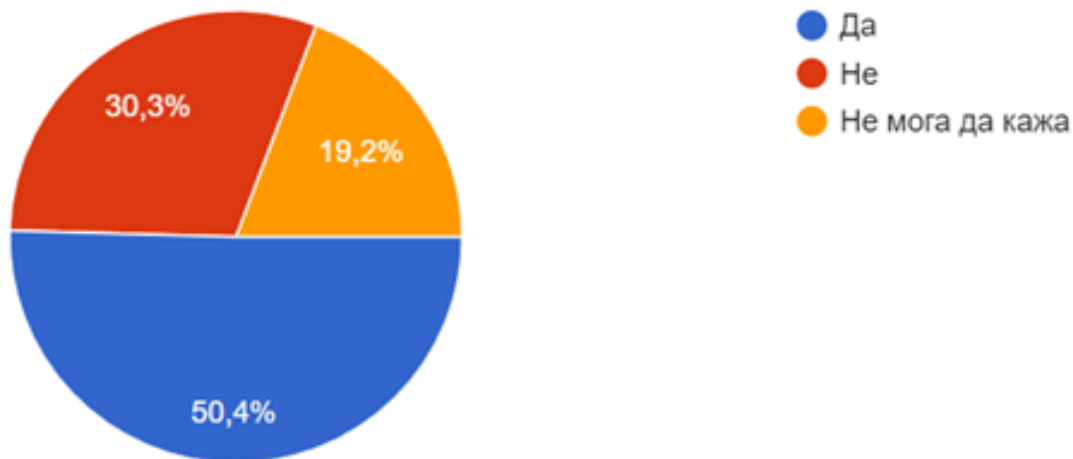
„Необходима е съвместна работа между експерти от три министерства - на образованието и науката, на вътрешните работи и на труда и социалната политика, заедно с представители на местната власт.“

„Трябва да има независими проверки на случаен принцип в училищата дали всички ученици присъстват.“

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

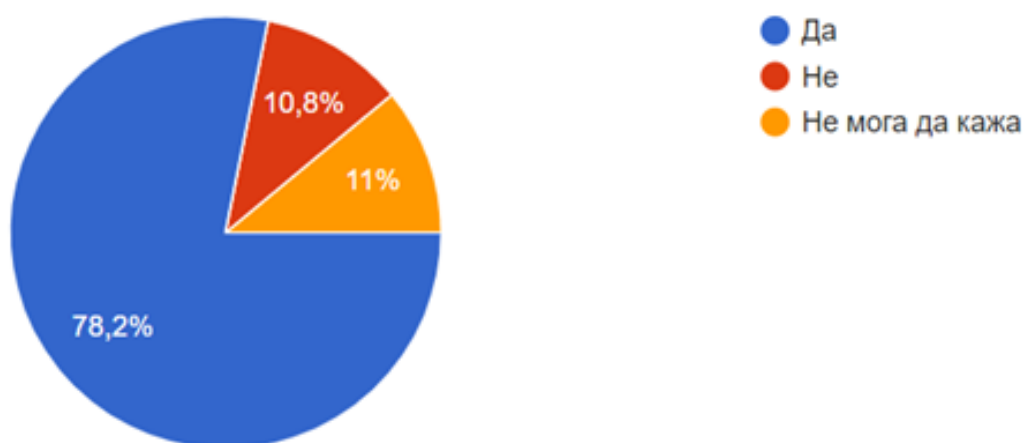
Фигура 28. Мислите ли, че трябва да се върне повтарянето на класовете от 1-ви до 4-ти клас включително?



И по въпроса за възможността за повтаряне на клас в началния курс на обучение мненията на родителите се разминават. Приблизително половината (50,4%) считат, че тази възможност трябва да бъде възстановена. Почти една трета (30,3%) обаче са против, а допълващите до половината от анкетираните (19,2%) не могат да определят позицията си.

Поляризацията на отговорите по този съществен въпрос прави вземането на решение и по него трудно.

Фигура 29. Според Вас, следва ли да се въведе задължителен курс по български език за децата, които завършват 4-ти клас и не го владеят в необходимата за успешно обучение степен?



Що се отнася до въвеждането на задължително допълнително обучение по български език за завършващи 4-ти клас деца, които не го владеят в степен, необходима за успешно обучение, мненията са категорични. Само 10,8% са

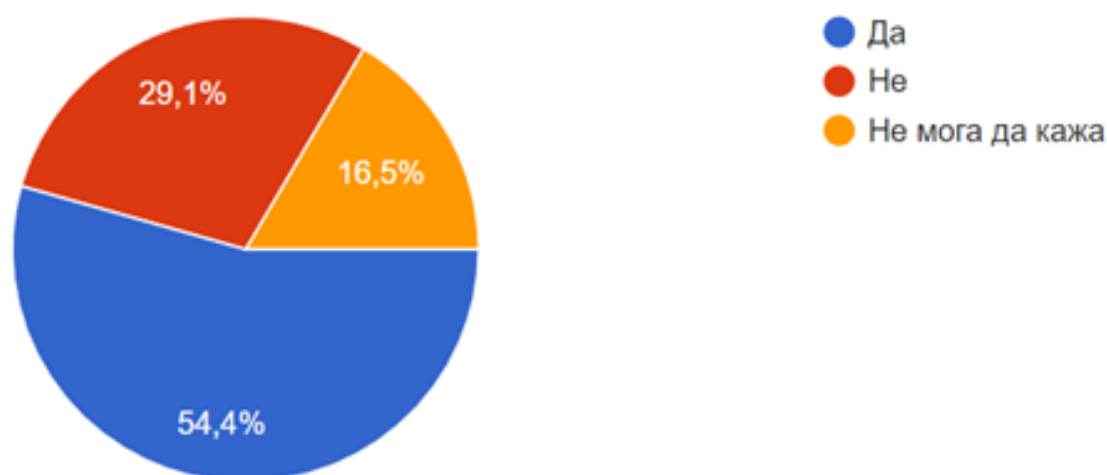
## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

против, а 11% не могат да кажат. Останалите подкрепят въвеждането на една такава практика. Силно преобладаващо е мнението на родителите за задължителен курс по езикова подготовка след 4 клас поради липса на езикова грамотност – 78,2%.

### БЛОК IV. КАДРИ И КВАЛИФИКАЦИЯ

**Фигура 30. Мислите ли, че по-адекватното атестиране на учителите и съответно стимулиране ще допринесе за повишаване качеството на образованието?**

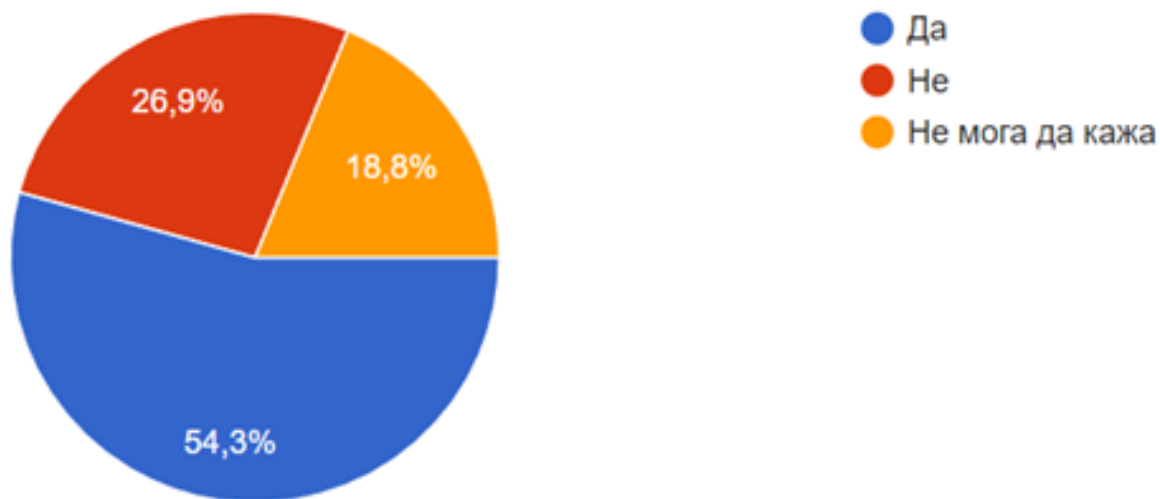


Получените отговори на този въпрос показват, че за 54,4% от анкетираните, за да се постигне повишаване на качеството на образованието, е необходимо по-адекватно атестиране на учителите в образователната институция и свързано с него стимулиране. 29,2% от отговорилите обаче са на мнение, че тези мерки няма да доведат до търсения положителен резултат. 16,4% нямат мнение по въпроса.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

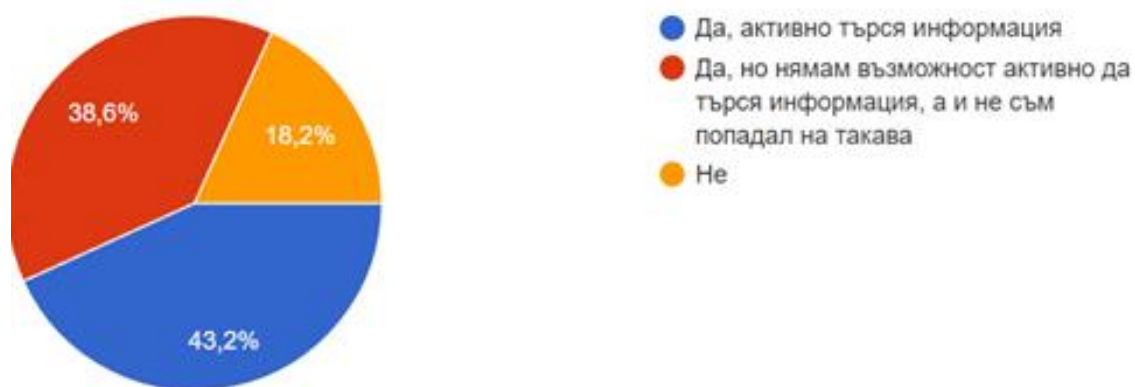
Фигура 31. Мислите ли, че трябва да се засили инспектирането на училищата, съответно работата на учителите?



От анкетата се вижда, че повечето родители са мнение, че трябва да се засили инспектирането в училищата. Анализирайки това разпределение на отговорите обаче трябва да се вземе предвид, че в разговорния език терминът „инспектиране“ е с натовареност, насочваща към „контрол“, докато в ЗПУО той има специфичен и различен от цитирания по-горе смисъл.

### БЛОК V. ДРУГИ

Фигура 32. Вие проявявате ли интерес към училища, които са въвели иновативни обучителни практики?



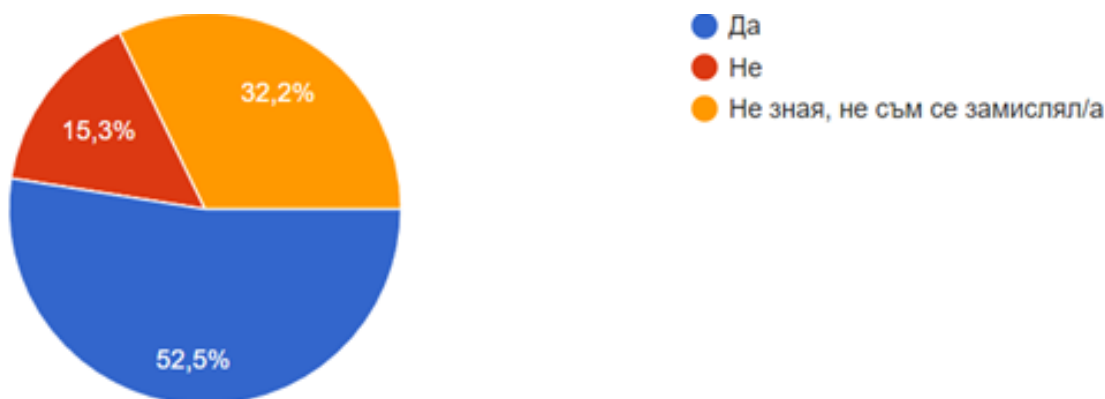
Ангажираността на родителите към обучението на децата им личи и от отговорите на въпроса за интереса към училищата, въвели иновативни практики. Малко по-малко от половината (43,2%) споделят, че активно търсят информация по въпроса. Още 38,6% проявяват интерес, но не са попадали на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

такава информация, а и нямат възможност да я търсят активно. Едва 18,2% са тези, които не се интересуват.

Фигура 33. Бихте ли прехвърлили детето си в такова училище?



Интересът и високите очаквания към иновативните училища и образователни практики личат в желанието за обучение на детето в такава образователна институция. То е изразено от повече от половината респонденти 52,5%. Други, почти една трета (32,2%), не са се замисляли и само 15,3% нямат желание да прехвърлят детето си в такова училище.

Обобщените изводи, които могат да се направят от резултатите от проучването са, че по редица важни въпроси като: съответствие на сегашната практика на преподаване в училище на изискванията на съвременните условия, връщане на възможността за повтаряне на клас в началния курс, има **поляризация на мненията и позициите**, което прави реформите в тези насоки проблематични и трудни за реализация. Очевидно е нужен сериозен експертен анализ и комуникация със заинтересованите страни.

Оценките, които дават родителите на придобиваната от децата им в училище **грамотност и умения да се справят** в различни житейски ситуации, показва, че **има много какво да се прави в тази насока**.

Във връзка с това е и силно доминиращото мнение, че сегашната система на преподаване, която акцентира на усвояването на знания, трябва да се замени с нова, насочена към **придобиване на функционална грамотност и формиране на умения**.

Почти единодушно е мнението, че **трябва да се преразгледа натовареността на учебните програми**.

По важни критерии като сложност на езика и разбираемост на съдържанието **учебниците се оценяват като лоши**. Основно в тези посоки се изисква да се направят промени в тях.

Значителна част от родителите виждат в **по-адекватното атестиране и стимулиране** на учителите и в **инспектирането** на училищата и на работата на учителите **път за подобряване качеството на образованието**.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Определено има **значителен интерес към училищата, въвели иновативни практики в работата си, но и дефицит на информация.**

Сравнението между резултатите от двете анкетни проучвания води до няколко основни групи заключения обобщено представени по-долу.

1. Относно адекватността на **използваните сега практики на преподаване** на съвременните условия, резултатите от проучванията показват, че учителите в по-голяма степен ги определят като такива, докато родителите по-често показват несъгласие с такова твърдение. Същевременно при тази група и крайните оценки са застъпени по-често.

2. **Нивото на получаваните от учениците функционална грамотност и компетентности и умения** за справяне с житейски ситуации се определя и от родители, и от педагози най-често като средно. Разликите са в дяловете на далите тази оценка. При родителите той е малко по-нисък, а другите две оценки – високо и ниско, се дават по-често. Обратно, учителите и директорите са по-умерени и делът на избраните крайните оценки е по-малък, особено на тези, определили ги като високи.

3. Почти единодушно е мнението и на двете групи, че е нужно да се преразгледа **натовареността на учебните програми.** И докато педагозите акцентират масово на необходимостта от олекотяване, то значителна част от родителите обръщат внимание и на прецизирането на учебното съдържание.

4. Конкретизираните по набор критерии оценки на учебниците показват определени сходства при двете групи анкетиращи.

4.1. По отношение на **обема на даваната фактология** най-често даваната оценка е, че са добри, но като дял от всички отговори те (и след добавянето на отговор „много добри“), са след обобщените по-критични оценки. При това родителите са по-критични и дават доста по-често лоши оценки.

4.2. **Разбираемостта на езика**, на който са написани учебниците, се оценява по-ниско от родителите, при които най-висок е делът на определящите ги като лоши, докато педагозите ги определят най-често като средни. И по отношение на **сложността на съдържанието** на учебниците, родителите са по-критични и доста по-често от учителите ги определят като лоши.

4.3. Относно **достоверността на съдържанието**, се наблюдава синхрон между оценките на двете групи респонденти, като определено доминират позитивните оценки. Отговорите на въпроса за наличието на фактологични грешки показва значителен дял на родителите, които не могат да дадат определена оценка. Това е лесно обяснимо – не може да се очаква масово родителите да са компетентни в необходимата степен в различни области на знанието, още повече в условията на непрестанното му нарастване и включване на нови знания в учебните програми.

5. Необходимостта от **замяна на сегашната система на преподаване, която акцентира на усвояването на знания, с нова - насочена към придобиване на функционална грамотност и формиране на умения** е общопризната и от учители, и от родители, като дори последните са по-големи привърженици на



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

такова развитие на образователната система, особено при пълната подкрепа на такава позиция.

5. Що се отнася до **желаните и необходими промени в учебниците**, има значително сходство в отговорите на двете анкетирани групи. Категорични са мненията, че е нужно премахване на грешките, прецизиране на съдържанието за максимална достоверност, придаване на по-лесен за възприемане вид, редуциране на фактологията.

6. Доста различни са мненията на родители от една страна, и на учители – от друга, по въпроса за **повтаряне на клас в началния курс**. Откроява се значително по-високият дял на учителите, които подкрепят една такава практика, докато родителите са много по-резервирани. При тях обаче е значително по-висок и дялът на тези, които нямат мнение по въпроса.

7. Сравнението на отговорите относно въвеждането като алтернатива на повтарянето на клас, на задължително **допълнително обучение по български език** за завършващи 4-ти клас деца, които не го владеят в степен, необходима за успешно обучение, показва големи различия между двете групи анкетирани. Дялът на родителите, които са за такава практика е много по-голям от този на учителите. Съответно е обратно при негативната позиция. Тези, които нямат определено мнение са сравними дялове.

### 3. Анкетно проучване, посветено на приобщаващото образование

Проучването е проведено в периода юли-август 2023 г. Извадката е формирана по метода на гнездови едностепенен подбор сред учители, обучаващи се в Постоянната академия за науки и образование на Синдиката на Българските учители. Обемът на реализираната извадка е 576 единици. Методът на набиране на информацията е чрез въпросник, съдържащ закрити и открити въпроси.

Получените резултати от проучването демонстрират социално и образователно приемане на концепцията за приобщаващо образование. В същото време преобладаваща част от участниците в него не са уверени в реализацията на приобщаващото образование.

Положително впечатление прави високият резултат, с който се оценява реализирането на процеса на приобщаващо образование в собствената образователна институция. Резултатът е показателен, че приобщаващото образование се случва и респондентите оценяват този факт въпреки трудностите. Може да се твърди, че реализираните успешни приобщаващи практики в училищните организации подкрепят увереността на респондентите за успеха на приобщаващото образование. Дори да се приеме социална желателност в отговорите поради проявен позитивен училищен шовинизъм, може да се твърди, че респондентите осъзнават, разбират и оценяват плюсовете на приобщаващото образование и необходимостта от него.

В резултатите от проучването относно дигитализацията на образованието като подкрепяща приобщаващото образование са отразени от една страна, компетентностите на респондентите относно процесите на дигитализация на

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

образованието, което приобщава и от друга страна, известната съпротива към цялостната дигитализация на образованието. Позитивен е фактът, че повече от половината от респондентите в проучването приемат, че дигитализацията на образованието подкрепя реализирането на процеса на приобщаващо образование.

Пълните резултати от анкетното проучване, посветено на приобщаващото образование, са представени в Приложение 4 към доклада с последващата ОВ.

### **4. Данни от Центъра за информационно осигуряване на образованието**

Центърът за информационно осигуряване на образованието е държавно обслужващо звено към МОН (ЦИОО). Той извършва информационно-аналитична дейност, необходима за формирането и осъществяването на националната политика в областта на образованието. За целта центърът поддържа регистри в системата на образованието и обменя информация с информационните системи на други държавни институции.

От ЦИОО е извлечена последователна информация за броя на учениците в страната от I до XII от 2016/2017 г. до учебната 2022/2023 г. За същия период от центъра са предоставени данни за броя на учителите в страната, разпределени по категории педагогически специалисти.

Изисканата справка е с цел да покаже обективната ситуация, отнасяща се до броя на учители и ученици от учебната 2016/2017 (от влизането в сила на ЗПУО) до учебната 2022/2023 г. Без да бъдат пренебрегвани останалите заинтересовани страни следва да се отчете, че учениците и учителите са основните адресати на разпоредбите на закона, те са главните носители на права и задължения по силата на нормативния акт. Учениците са основните обекти на образователните политики, изпълнявани чрез действащата нормативна рамка. Именно тяхното обучение, възпитание и успешна социализация са в основата на образователния процес. За изграждането на успешни личности е необходимо качествено образование, което може да се постигне единствено с достатъчно ресурс от добре подготвени и мотивирани учители. Учителите са „двигателят“ на образователния процес и именно чрез тях учениците усвояват знания, принципи и добродетели.

Представените като Приложение 3 към доклада с последваща ОВ справки онагледяват актуалната картина за точния брой на учениците и учителите през периода на действие на ЗПУО и показват каква е тяхната динамика през годините.

### **5. Данни от Центъра за оценяване на предучилищното и образование**

Центърът за оценяване на предучилищното и училищното образование (ЦОПУО) е специализирано обслужващо звено и второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на образованието и науката. Той участва в процеса на оценяване на резултатите от обучението на учениците в училищното образование и в процеса на диагностика на готовността на децата за училище в предучилищното образование. Част от дейността на центъра включва

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

участие в организирането, подготовката и провеждането на националните външни оценявания и на държавните зрелостните изпити, както и разработването на изпитни материали за различните видове изпити.

Организирането и провеждането на националното външно оценяване и държавните зрелостни изпити са нормативно регламентирани в ЗПУО и в Наредба № 11 от 2016 година за оценяване на резултатите от обучението на учениците, издадена от министъра на образованието и науката.

Значимостта на националното външно оценяване (НВО) и на държавните зрелостни изпити (ДЗИ) на национално равнище се изразяват във възможността да се установят актуалната картина и тенденции за развитието на училищното образование и на тази основа да се направят изводи, които да бъдат взети предвид при актуализиране на съответните мерки и/или при формиране и прилагане на нови ефективни политики за решаване на констатираните проблеми в предучилищното и в училищното образование. Резултатите от НВО и ДЗИ показват степента на придобитите от учениците знания, умение и компетентности, необходими при завършване на основно и средно образование, както и за продължаване в по-висока степен на образование или за професионална реализация.

От ЦОПУО са предоставени данни за резултатите от НВО за IV, VII и X клас от учебната 2017/2017 до учебната 2022/2023 вкл., както и справка за резултатите от задължителните ДЗИ за същия период. В крайна сметка до голяма степен критериите за успеха/неуспеха на даден процес е финалният резултат, който един от основните показатели при извършването на анализи, изводи и препоръки. В обобщен вид същите са представени в Приложение 2 към доклада с последващата ОВ

### ***A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията***

*Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:*

#### ***§. Прагматични методи***

*Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:*

- Наблюдение на изпълнението*
- Теория на промяната като рамка за данни*

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

### **§. Строги подходи**

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

### **Проучване на казуси**

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- Проследяване на процеса и реалистично оценяване
- Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- Качествен сравнителен анализ

### **(Квази) експериментални методи**

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- Разлика в разликата (квази-експериментален)
- Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

### **§. Мултикритериен анализ**

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

### **§. Модел на стандартните разходи**

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи за оценяване на въздействията в настоящата последваща оценка са:

1. Наблюдение на изпълнението – прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

## **Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

2. Анализ на постигане на целите и ефективността – използван е за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цели или дадено целено ниво до определена дата или момент.

3. Комплексен мултикритериен анализ. Методът обхваща широк спектър от техники, които имат за цел да съчетаят идентифицираните положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, тяхната оценка по определена скала и сравнение. Същият позволява едновременното оценяване на няколко различните интервенции съобразно различни по вид критерии.

### ***Резултати от анализа на събраните данни***

*Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.*

Предвид сложността на разглежданата материя, комплексният мултикритериен анализ е добър подход, който позволява да бъдат обхванати резултатите от всички останали приложени методи за анализ на събраните данни, като едновременно с това обвързване на последните със зададените от националната ни правна и методологическа рамка от критерии за последваща ОВ. Той включва няколко основни стъпки, представени по-долу.

#### **I. Определяне на измерими критерии за анализ и оценяване, в т.ч.:**

##### ***1. Специфични критерии***

- 1.1. разрешаване на проблемите с учебните програми и учебниците;
- 1.2. разрешаване на проблемите с кадрите и тяхната квалификация;
- 1.3. резултатност на държавната политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие;
- 1.4. резултатност на политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование довели ли са до целените ефекти;
- 1.5. резултатност при справянето на държавата с преждевременното напускане на училище.

##### ***2. Общи критерии***

- 2.1. постигане на целите: степен на реализиране на целите, независимо дали това се дължи само на прилагането на съответните изменения и допълнения на нормативния акт или и на други фактори;
- 2.2. ефективност: степен на постигане на целите, което се дължи само на измененията и допълненията на нормативния акт;
- 2.3. ефикасност: постигане на наобелязаните цели с цената на най-малко разходи на ресурси;

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

2.4. устойчивост: степен на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми;

2.5. полезност: степен на удовлетворяване на очакванията на съответните адресати.

### II. Конструирание на скала за оценяване

1. отрицателно въздействие - (-1);
2. без въздействие - (0);
3. положително въздействие - (+1).

III. Дефиниране на теглото на критериите, отчитащо относителната значимост на всеки от тях

#### *1. Тегла на специфичните критерии*

- 1.1. разрешаване на проблемите с учебни програми и учебниците: 15%;
- 1.2. разрешаване на проблемите с кадрите и тяхната квалификация: 15%;
- 1.3. резултатност на държавната политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие: 25%;
- 1.4. резултатност на политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование довели ли са до целените ефекти: 25%;
- 1.5. резултатност при справянето на държавата с преждевременното напускане на училище: 20%.

#### *2. Тегла на общите критерии*

- 2.1. постигане на целите: 25%;
- 2.2. ефективност: 20%;
- 2.3. ефикасност: 20%;
- 2.4. устойчивост: 15%;
- 2.5. полезност: 20%.

Таблица 1. Мултикритериен анализ по специфичните критерии

№	Критерии	Тегла (%)	Оценки	Претеглени оценки
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)*(3)
1.	Разрешаване на проблемите с учебните програми и учебниците	15%	-1	-0,15

**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

2.	Разрешаване на проблемите с кадрите и тяхната квалификация	15%	-1	-0,15
3.	Резултатност на държавната политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие	25%	0	0
4.	Резултатност на политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование довели ли са до целените ефекти	25%	+1	+0,25
5.	Резултатност при справянето на държавата с преждевременното напускане на училище	20%	0	0
<b>Общо</b>		<b>100</b>		<b>-0,05</b>

Анализирайки оценките по отделните показатели на мултикритерийния анализ, става ясно, че общата оценка за ефектите от прилагането на ЗПУО по за периода 2017 – 2022 г. по специфичните критерии е отрицателна (-0,05 пункта). Въпреки че се наблюдават положителни тенденции като например измерването на резултатността на политиките за обхващане и успешно включване на децата в предучилищното образование, те не успяват да компенсират другите отрицателни или не произведени въздействие от закона. Проблемите с учебните програми и учебниците, както и с кадрите и тяхната квалификация, се издигат като сериозни предизвикателства и имат значително негативно въздействие. Също така, резултатността на държавната

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

политика за увеличаване на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие не успява да произведе така необходимия ефект.

Окончателната претеглена оценка за общото представяне на закона в изследвания период от **-0,05** е близка до тази, сочеща неутрално въздействие, но е с негативна стойност, което подчертава, че законодателните усилия, респективно, прилагането на нормативната уредба, трябва да се насочат по изразителен начин към разрешаване на констатираните в настоящата ОВ проблеми в сферата на предучилищното и училищното образование.

**Таблица 2. Мултикритериен анализ по общите критерии**

№	Критерии	Тегла (%)	Оценки	Претеглени оценки
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)*(3)
1.	Постигане на целите	25%	0	0
2.	Ефективност	20%	0	0
3.	Ефикасност	20%	0	0
4.	Устойчивост	15%	-1	-0,15
5.	Полезност	20%	+1	+0,20
<b>Общо</b>		<b>100</b>		<b>+0,05</b>

Крайната оценка по общите критерии за въздействието на резултатите от прилагането на ЗПУО за периода 2017 – 2022 г. в номинално изражение е положителна (**+0,05** пункта). Въз основа на приложения мултикритериен анализ може да се заключи, че законът успява в минимална степен да постига



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

своите цели, като оценката е отчетла известна ефективност<sup>22</sup>. Но, като цяло не би могло да се приеме, че ЗПУО постига набелязаните цели при възможно най-оптималния баланс на разходи на ресурси. Респективно, това обстоятелство води до нулева оценка и по критерия ефикасност. По отношение на устойчивостта, въздействието на ЗПУО е далеч от убедително, като произвежда отрицателен ефект. Ползността на прилагането на закона е отчетена с положителен знак, тъй като анализът на това доколко адресатите са удовлетворени от действието на нормативния акт по отношение на множество аспекти на регулираната материя са по-скоро разнопосочни, сочещи на наличието на определени положителни тенденции.

Така, полученият резултат на претеглената сумирана оценка по общите критерии от **+0,05** препотвърждава необходимостта от бъдещо рационализиране и адаптиране на публичните политики и законодателството в областта на предучилищното и училищното образование с оглед постигането на целите на регулирането, което да отразява интересите на обществото по възможно най-задоволителен, отчетлив и пълноценен начин.

### II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи

*Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.*

По отношение на учебните програми, учебниците и учебни помагала, изводите са, че са създадени са условия всяка детска градина или училище да прилага собствени политики за подобряване на обхвата и повишаване на качеството на образование съобразно спецификата на областта, общината, населеното място. Регламентира се прилагането на програмна система като част от стратегията за развитие на детската градина и т.н. Налице е

---

<sup>22</sup> Такъв е примерът с оценената като положителна възможност, дадена на висшите училища да сключват споразумения за съвместна дейност с държавни и общински училища от системата на предучилищното и училищното образование.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

разнообразие от познавателни книжки и учебни помагала, одобрени от МОН, сред които учителят в предучилищното образование може да избере тези, които са в съответствие с подходите и формите на педагогическо взаимодействие, заложи в програмната система на детската градина и представляват подходящо средство за реализиране на целите ѝ. Учителите имат свободата за разработване и прилагане на конкретни технологични варианти и модели за провеждане на педагогическото взаимодействие.

Отчетена е необходимост от промяна в обучението, а това не може да стане без изменения на учебните програми. Действащите учебни програми са натоварени с голям обем фактологичен материал и с доста съдържание. Промените в учебните програми са пряко свързани с отпадане на фактология от учебниците. Направените проучвания ясно показват, че е необходимо да бъде направен задълбочен прочит и анализ на учебниците и олекотяване на учебното съдържание, изчистването му от академичен стил и понятия.

По отношение на кадрите в системата на училищното и предучилищното образование и тяхната квалификация, значимо предизвикателство за качеството на предучилищното образование в България е свързано с педагогическите специалисти и по-конкретно с техния брой и социален статус. Според данни на НСИ, учителите в предучилищното образование през 2016 г. са 19,5 % от общия брой учители. Същевременно в периода от учебната 2013/2014 г. до учебната 2016/2017 г. броят на учителите в предучилищното образование е намалял съответно от 20 269 на 19 909. Намалял е и броят на целодневните детски градини за посочения период – от 2 046 на 1 890. Средният брой деца на един учител за страната през учебната 2016/2017 година е 12, а средният брой деца в една група – 23.

България се стреми към значително повишаване на заплатите на учителите, за да може учителската професия да стане по-привлекателна и да се противодейства на бързото застаряване на учителите. С цел подобряване на социалния статус на българския учител са предприети действия за повишаване заплащането на учителите и другите педагогически специалисти, както и за социални придобивки за тях.

При условията и по реда на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 за нормиране и заплащане на труда от 2017 г. основните работни заплати на педагогическите специалисти, включително на тези в предучилищното образование, са увеличени с 15%. По данни на НСИ през учебната 2018/2019 г. в страната функционират 1 733 общински и държавни самостоятелни детски градини с директор. В тях са записани 218 800 деца. В тази връзка имаме въздействие върху педагогическите специалисти в детските градини. По данни на НСИ към 01.12.2018 г. броят на педагогическите специалисти, заети в детските градини, е 19 800. Детските учители са 18 500 или 93.7% от педагогическия персонал в предучилищното образование.

---

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

Отчетени са слабости при атестирането и инспектирането. Атестирането на педагогическите специалисти в сегашния му вид не е ефективно приложимо. Необходимо е да бъде насърчен обменът на опит и подобряване на програмите за квалификация. Педагогическите специалисти сами да избират дейността, в която да се включат и квалификацията им да не се измерва единствено с по-висока професионално-квалификационна степен – нещо, което е свързано и с условие за определен стаж, а и невинаги действително отразява по-високата квалификация на педагогическите специалисти. Квалификационната дейност е необходимо да се обвърже със самооценката на институцията и на педагогическите специалисти в процеса на управлението на качеството на образование.

В отговор на въпроса до какво е довела провежданата последователна държавна политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие и дали тя допринася за преодоляване на предизвикателствата от социално-икономическо естество в предучилищното образование, биха могли да се посочат следните данни. За учебната 2016/2017 г. нетният коефициент<sup>23</sup> на записване на 3-6-годишните деца в предучилищно и училищно образование на национално равнище 80,63%<sup>24</sup>, а по официални данни на НСИ за 2016/2017 г. този коефициент е 81,0%. (разликите в стойностите на коефициента се дължат на различните референтни дати, към които се събира съответната информация от МОН и НСИ). Според официалните данни на НСИ груповият коефициент<sup>25</sup> по степени на образование е 79,4% в предучилищното образование (МСКО-0). *Това означава, че около 1,6% от децата във възрастовата група 3-6 години са записани в начален етап на основното образование. Може да се направи извод, че записването на деца в първи клас не във всички случаи е предшествано от двегодишно задължително предучилищно образование, което означава отново, че няма достатъчен контрол както от страна на общините, така и от страна на РУО.*

За учебната 2016/2017 година най-висок е обхватът на децата на 3-6 години в областите Смолян – 93,50%, Враца – 90,50% и Благоевград – 89,70%,

---

<sup>23</sup> Коефициентът е изчислен в проценти като отношение на броя на учащите в съответните възрастови групи, независимо от степента на образование, към броя на населението в същите възрастови групи.

<sup>24</sup> Изчислен е по данни на ЦИОО – за обхванатите в образование деца и по данни на НСИ – за броя на населението.

<sup>25</sup> Груповият коефициент е изчислен в проценти като отношение на броя на учащите по степени във възрастовите групи 3-6 години към броя на населението в същите възрастова група.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

а най-нисък в областите Сливен – 66,00% , Търговище – 71,30% и в Пазарджик – 72,80%. Средният за страната брутен вътрешен продукт (БВП) на човек от населението е 12,339 в лева за 2015 г. Нетният коефициент на записване на деца от 3-6 г. е най-висок в Смолян (93,8%), където БВП (8 305 лв.) е под средния за страната. На второ място е Враца с 90,50%, където БВП (9 305 лв.) е по-висок от този на Смолян. На трета позиция по обхват на 3-6-годишните деца в образователната система е област Благоевград (89,70%), с БВП (7 889 лв.). Най-нисък е обхватът в областите Сливен – 66,00%, Търговище – 71,30% и в Пазарджик – 72,80%, съответно с БВП - 5 921, 7 821 и 7 929 лева. *Това показва, че няма пряка причинно-следствена връзка между социално-икономическото развитие на областта, от една страна, и нетния коефициент на записване на децата на 3-6 години в предучилищното образование в съответната област, от друга.*

С прилагане на Наредба № 1 от 16.01.2017 г. за условията и реда за възстановяване на транспортните разходи или на разходите за наем на педагогическите специалисти в институциите в системата на предучилищното и училищното образование се възстановяват средствата за транспорт и за наем на 89% от всички пътуващи педагогически специалисти. Прилагането ѝ допринася за гарантиране на качеството на образование на децата и учениците в по-малките населени места чрез осигуряване на условия за наемане на необходимите специалисти, живеещи в други населени места.

Изводите относно ефективността на политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование, поставени в международен контекст, са следните. Процентът на обхвата в предучилищното и училищното образование в две трети от 37-те държави от ОИСР е сравнително висок. В държавите от ОИСР, за които има данни, повече от 90% от 4-годишните деца са записани в предучилищното или училищното образование, а 70% от 3-годишните деца са записани във форми на предучилищно образование. Децата на възраст 0-2 години, за които се осигуряват грижи във формални институции, посещават тези институции около 30 часа на седмица<sup>26</sup>.

Много правителства на страни от ОИСР делегират отговорностите за ранното детско образование и грижа на местните власти. В резултат на това

---

<sup>26</sup>Starting Strong 2017 – Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care, Доклад на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#page1)

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

публичното финансиране е по-децентрализирано в предучилищното образование, отколкото във всяко друго ниво на образование. В различните страни от ОИСР само 41% от публичните средства за образование в ранна детска възраст са централизирани. Местната власт е източник на над 90% от средствата за грижи в ранна детска възраст и предучилищно образование в Бразилия, Естония, Финландия, Исландия, Латвия, Литва, Норвегия, Полша, Словашката република, Словения и Обединеното кралство.

Преминаването към по-голяма децентрализация е мотивирано от желанието за вземане на решения и предоставяне на услуги, които са по-близо до семействата, които отговарят на местните нужди и обстоятелства. Създава се възможност за по-добра координация между местните власти, родителите и общността за осъществяване на националните цели за ранно детско развитие и образование.

Делът на децата от 0 до 3 г., записани в частни институции за предучилищно образование в страните от ОИСР, за които има данни, е значително по-голям от дела на децата от 4 до 6 години, записани в такива институции. Той надвишава и дела на 0-3 годишните деца, записани в публични образователни институции в предучилищното образование (в две трети от държавите от ОИСР).

Публичните разходи за ранно детско развитие и образование са важна гаранция за справедливост. Без достатъчно публични разходи съществува риск, че достъпът до предучилищно образование ще бъде ограничен само за заможните семейства и че качеството на образователния процес и на грижите в ранна детска възраст за децата от семейства с различен социално-икономически статус ще се различава значително.

Връзката между участието в предучилищно образование и по-доброто представяне на учениците на 15-годишна възраст е най-силна в държавите, които предлагат предучилищно образование на по-голяма част от населението за по-дълъг период от време, в които на един учител в предучилищното образование се падат по-малко деца и които инвестират повече в предучилищното образование. *При всички тези променливи обаче най-силният фактор за качеството на представяне на 15-годишна възраст е продължителността на предучилищното образование. Степента, в която посещаването на предучилищното училище е свързано с резултатите от обучението по възраст, се отнася и до това как се осигурява предучилищното образование. Безспорно е значението на образованието в ранна детска възраст за по-късните резултати от обучението, но степента на ползите от него зависи до голяма степен от качеството на предоставяните услуги в предучилищното образование.*

В Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017- 2021 г. е заложена мярка 341 „Повишаване обхвата на 5- и 6-годишните деца в задължително предучилищно образование в подготвителните групи. Регламентиране на задължително предучилищно образование от 4-годишна възраст“. В тази връзка увеличаването на обхвата в

---

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

предучилищното образование и повишаването на неговото качество е приоритетна политика на МОН с оглед огромната значимост на предучилищното образование за благоденствието на личността и на обществото.

Успехът на грижите и образованието за детето в предучилищна възраст, повече отколкото във всеки друг етап и степен на образование, е обусловен от успешното взаимодействие със семейството. То е необходимо не само за преодоляване на социалните неравенства, но и за промяна на нагласите за образование при уязвимите общности. В тази връзка усилията на МОН, на общините, на детските градини и на училищата трябва да бъдат насочени приоритетно и към подобряване ефективността на взаимодействието с родителите с фокус върху уязвимите общности.

Ключов фактор за успеха на политиката по обхващане на децата на 4-годишна възраст в предучилищно образование е взаимодействието между заинтересованите страни – МОН, общини, социални служби, регионалните здравни инспекции, гражданските организации, здравните и образователните медиатори. Добър модел в това отношение е взаимодействието при осъществяването на Механизма за съвместна работа на институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст, създаден в изпълнение на Решение № 373 на Министерския съвет от 05.07.2017 година. Превръщането му в трайна дългосрочна политика катализира процеса на обхващане на децата от 4 г. в предучилищното образование и допринася за постигане на устойчиви резултати в това отношение.

Изследванията относно социално-икономическите измерения на образованието и неговото качество по категоричен начин потвърждават ползата от въвеждането на задължително предучилищно образование от 4-годишна възраст. Ефектите от мярката се отнасят до повишаването на обхвата на децата в детските градини, с ефективността на превенцията на отпадането от училище и с подобряване на образователните резултати на учениците в училищното образование. Перспективата в общонационален план е, че това води до повишаване на качеството на работната сила, до прекъсване на кръга на бедността и до повишаване на благосъстоянието на българите.

В отговор на поставения в началото на оценката специфичен въпрос, дали държавата се справя с преждевременното напускане на училище продължава да бъде проблем, би могло да се каже, че за целите на реализирането на приоритетите на МОН, свързани с максималното обхващане и включване на децата и учениците в задължителна предучилищна и училищна възраст в образователната система, е създаден постоянно действащ Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане, включване и

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст<sup>27</sup>.

Със създаването на Механизма е постигнато взаимодействие на всички отговорни институции по прилагането на комплекс от мерки за обхващане, включване и предотвратяване на отпадането на децата и учениците от образователната система с разработването и прилагането на. Благодарение на работата на междуинституционалните екипи за обхват (към момента са сформирани 1 221 екипи за обхват с над 18 149 души от различни институции) за първи път са постигнати реални резултати за преодоляване на проблема с отпадането на децата и учениците от образователната система, който е натрупван с десетилетия. Екипите за обхват, координирано с директорите на съответните образователни институции, предприемат мерки за обхващането в образователната система на идентифицираните чрез информационната система за реализация на Механизма деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст и предлагат мерки за реинтеграцията и по превенция на включването в образователната система на деца и учениците в риск от отпадане. Те осъществяват и пряко взаимодействие с родителите, настойниците/попечителите или с лицата, които полагат грижи за детето, за обхващане и включване на децата и учениците в образователната система и при необходимост привличат и работят с медиатори и местни общности.

## II. 7. Заключение

ЗПУО може да бъде определен като устройствен закон, защото цели да уреди посочените обществени отношения като интегрална част от една обща система на предучилищното и училищното образование в България, с включените в нея участници и институции в образователния процес и връзките между тях, обединени от общи принципи и цели. В резултат от проведения процес на последващо оценяване се намериха основания на факти, данни и доказателства отговори на следните специфични въпроси:

1. има ли все още проблеми с учебните програми и учебниците?

---

<sup>27</sup> РМС от 2017 г., ПМС № 100/08.06.2018 г., изм. и доп. ПМС № 259/14.10 2019 година.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

2. съществуват ли проблеми с кадрите в системата на училищното и предучилищното образование и тяхната квалификация?

3. до какво е довела провежданата последователна държавна политика за увеличаването на разходите за предучилищно образование и за ранно детско развитие и дали тя допринася за преодоляване на предизвикателствата от социално-икономическо естество в предучилищното образование?

4. политиките в областта на обхващането и успешното включване на децата в предучилищното образование довели ли са до целените ефекти?

5. дали държавата се справя с преждевременното напускане на училище продължава да бъде проблем?

Представени обобщено тези отговори звучат по следния начин:

1. Необходимо е усъвършенстване на взаимодействието между системите за висше и средно образование, за да се улесни преходът на обучаваните от една в друга образователна степен при подготовката им за професионална реализация.

2. Чрез регламентирането на възможността висшите училища да сключват споразумения за съвместна дейност с държавни и общински училища от системата на предучилищното и училищното образование се подобрява взаимодействието между системите за висше и средно образование при осигуряване на гъвкавост на учебните планове и програми.

3. Въпреки целенасочените усилия, участието на децата в предучилищното образование в България е недостатъчно, което възпрепятства ранната социализация и придобиването на познавателни и социално-емоционални умения. Освен това са налице различия в стойностите на груповия нетен коефициент на записване в предучилищното образование на деца от 3- до 6-годишна възраст между отделните райони и области на страната.

4. Необходимостта от увеличаване на обхвата на децата в предучилищното образование и улесняване достъпа до образование и успешно включване в системата на предучилищното образование на всяко дете от 4-годишна възраст до постъпването му в първи клас, включително чрез премахване на социално-икономическите бариери и подпомагане с цел преодоляване на неравенствата, продължава да е актуална.

5. Практиката „парите следват ученика“ е работеща и правилна, тя стимулира към все по-добри резултати. Проблемите произхождат от злоупотреби в отделни образователни заведения поради вписване на „мъртви души“. Но това може да се приеме като въпрос, свързан с контрола, а не с принципите на управление.

6. Необходимо е да се изяснят ясно и точно, както статутът и характеристиките на иновативните училища, така и разграничаването с традиционните училища, защото съществуват и актуални предложения да се работи в посока създаване на експериментални училища за апробиране на иновативни решения.



## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

### I. Квалификация

1. По отношение на квалификацията на учителите са създадени условия всяка детска градина или училище да прилага собствени политики за подобряване на обхвата и повишаване на качеството на образование съобразно спецификата на областта, общината, населеното място. Регламентирано е прилагането на програмна система като част от стратегията за развитие на детската градина и т.н. Налице е разнообразие от познавателни книжки и учебни помагала, одобрени от МОН, сред които учителят в предучилищното образование може да избере тези, които са в съответствие с подходите и формите на педагогическо взаимодействие, заложен в програмната система на детската градина и представляват подходящо средство за реализиране на целите ѝ.

2. Учителите имат свободата за разработване и прилагане на конкретни технологични варианти и модели за провеждане на педагогическото взаимодействие. Това включва подкрепа за младите хора и за развитието на пълната гама от ключови компетентности като грамотност, чужди езици, математика, природни науки, цифрови умения и умения за програмиране, както и граждански и социални компетентности. Наред с това и предприемачески компетентности и универсални умения като творческо и критическо мислене. Констатирано е, че въпреки че тези компетентности са важни, не всички млади хора ги развиват пълноценно. Необходимо е училищата да подкрепят всички обучаващи се и да отговарят на техните специфични нужди.

3. Налице е необходимост от промяна на системата за квалификация на учителите, за да се избегнат проблеми, свързани с липса на оценяване на качеството на образователния продукт, липса на оценяване на внедряване на резултатите от проведени обучения в практиката, проява на нерегламентирани практики, защита на авторските права на обучители и обучаващи организации и т.н. Системата за допълнителна квалификация, преквалификация и квалификационни обучения с кредити се нуждае от наложителна промяна.

4. Нужна е промяна на стандартите за качество за оценка на качеството на персонала, критериите за вътрешно атестиране и за външното инспектиране.

5. Необходимо е да се подпомогнат учителите и училищните ръководители за постигане на високо качество на преподаване и учене. Висококачествените, мотивирани и оценени учители са в основата на отличното образование. Но намаляването на престижа на професията и недостигът на кадри са предизвикателства в много държави членки на ЕС, с което се влошава качеството на училищното образование. Подобряването на подбора и назначаването на работа може да спомогне за намирането на най-подходящите кандидати за преподаватели и за внасянето на по-богат опит в професията.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

6. Училищният климат също има голямо значение за формирането на положителни нагласи и повишаване на мотивацията на учениците за учене. За съжаление, дисциплината като част от климата в училище оказва пряко влияние върху постиженията на българските ученици по четене в PISA 2018.

7. Ученици, които са били ангажирани с дейности по ранно ограмотяване, включващи четене и броене в ранното си детство, имат значително по-добри постижения в четвърти клас, отколкото тези, които не са били ангажирани или това се е случвало рядко. Предучилищното образование и възпитание, най-често провеждано в детските градини, също е определящо за постиженията. Колкото по-дълго време детето е посещавало детска градина или предучилищна група, толкова по-високи са постиженията му.

### II. Учебни програми и учебници

1. Разгледани са учебните програми, които отразяват държавните образователни стандарти и са очертани конкретни проблемни области. Първата е свързана с натовареността на учебните програми, а втората с наличието или липсата на връзка между тях и учебниците, които по принцип трябва да ги следват. Потвърждава се, че учебниците не са задължителни, а следва да подпомагат учебния процес, въпреки че практиката показва, че част от учителите ги приемат като задължителни и преподават стриктно по тях.

2. Все още няма пълно разбиране на концептуално новите идеи българската образователна система да се трансформира от усвояване на знания към усвояване на компетентности, като досегашния традиционен подход на обучение бъде заменен от компетентностния, който дава функционална грамотност.

3. Отхвърля се тезата, че „основният проблем“ е в това, че учебниците са пълни с фактология и че са неразбираеми, ненужно сложни за учениците, както и, че са налице грешки.

4. На този етап остава мнението, че съществуващата процедура по оценяване работи добре и тя може да се разшири чрез преглед на бъдещите учебници, учебни помагала и познавателни книжки от повече експерти. Конкуренцията в учебниците води до истинска възможност за избор според нуждите на учениците, като по-слабите учебници отпадат по естествен път – учителите не ги избират. Особено важно е, че законът дава право и свобода /всъщност възлага и отговорност/ на учителя как да води учебния процес, включително да избира най-подходящите конкретно за своите ученици учебници и помагала измежду много, одобрени от МОН.

5. Трудно може да се приеме мнението на учителите, че е налице необходимостта от мерки и дейности за синхронизиране на учебните програми и съотнесените към тях учебници. Едва 6% от респондентите приемат, че има пълно съответствие и само 21%, че има високо съответствие, защото точно това е най-важният критерий при оценката на учебниците от учителите и комисиите. Основните минуси на тези програми са:

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

- Насоченост към усвояване на теоретични знания, а не към създаване на практически умения на основата на тези знания;
- Несъобразяване на материала с възрастта и с обхвата на знанията, които трябва да се поднесат. Идентифицират се изключително ненужни неща в програмите по химия и биология. Пример: за кандидатстване в медицинските университети се учи по учебниците по биология за осми клас;
- Липса на синхронизиране на знанията и уменията по отделни предмети – т.нар. междупредметни връзки. В голяма част от „успешните“ образователни системи децата учат „Science“ (наука, природни науки), а не отделно физика, химия, биология и т.н. У нас дори в общите програми, съответно учебници по човек и природа, тези знания най-често се поднасят сами за себе си.
- Изисквания за ненужни за етапа знания. Например: може да се постави под въпрос кому е нужно в средното образование да знае състава на почвите и скалите в Африка и Латинска Америка?

6. Множество от респондентите отчитат необходимост от промени в учебниците по всички критерии, но в същото време не е конкретизирано, за кои учебници става дума и по кои направления. Може да се отчете обаче, че големите проблеми не се коренят в учебниците /там също се намират, но предимно като следствие/, а в учебните програми, които разписват изключително подробно какво трябва да съдържат учебниците. В епоха на невероятно бърза технологична трансформация и предстоящо навлизане на изкуствения интелект във всички области на живота основен проблем пред всички държави, както и пред България, е какво трябва да учат днешните деца, за да са готови за бъдещия ден. Очевидно, една голяма част от информацията, която сега е залегнала в програмите като знания за запаметяване, ще се окаже ненужна, тъй като ще е достъпна по всяко време и от всяко място. В много близко бъдеще изкуственият интелект ще замени за огромна част от работните места и такива необходими днес умения като смятане, писане и дори сложното днес програмиране.

7. Относно мнението на учителите дали подкрепят евентуална промяна на начина за одобрение на учебници като посочват отговор „да, като се укрепи и задълбочи експертната им проверка“, а 21 % от респондентите подкрепят промяната с отговор „да, като отпадне проверката за пригодност, която се прави в момента“, също е трудно за възприемане, защото влиза в противоречие с предишното мнение относно съответствието.

8. Като цяло не би трябвало да се абсолютизира мнението на учителите, защото при всички разработени учебници, познавателни книжки и учебни помагала, те присъстват като автори. Голяма част от останалите автори също са минали през образователната система като учители. Може да се отчете като парадокс, но при анализа на конкретната работа при разработването на учебници, познавателни книжки и учебни помагала, учителите са тези, които акцентират върху теорията за сметка на практико-приложния елемент на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

съдържанието<sup>28</sup>. Получава се така, че държавният образователен стандарт за предучилищното образование *замества* липсата на програма в ЗПУО, компенсирано с разработване на програмни системи от образователните институции в предучилищното образование, а законът изисква процесът на предучилищното образование да бъде подчинен на прилагането на програмна система като част от стратегията за развитието на детската градина, съответно, на училището, която се приема с решение на педагогическия съвет.

9. По отношение на олекотяването на учебния материал преобладаващата част от родителите (89%) са на мнение, че учебното съдържание или трябва силно да се олекоти (41,9%), или да се прецизира (47,3%). Съвсем нисък е процентът на родителите, които са мнение, че учебният материал не трябва да се променя по никакъв начин (5,6%), а още по-малък е делът на родителите с желание за разширяване на учебния материал (5,2%). Също така близо 45 % от анкетиранияте родители смятат, че досегашната система на преподаване трябва да се замени с нов подход, с цел придобиване на функционална грамотност и развиване на конкретни умения на децата. Близки до тези показатели (38,4%) подкрепят промяната на преподаване и усвояване на знания в училищата, като анкетиранияте твърдо отговарят, че напълно тази промяна е необходима. Само 13,4% не намират необходимост за промяна на вече съществуващата и прилагана система за усвояване на знания, касаещи развиване на личностните характеристики на ученика. Определено считаме, че е порочна практика при досегашното „олекотяване“ на програмите формално да отпаднат понятия, термини и т.н. от графата за задължителното им изучаване, но под скрита форма същите да остават в последната графа – за очаквани резултати.

10. Родителите са на противоположни мнения и по отношение на оценката си за учебниците по всички предложени на вниманието им критерии, което може да се приеме като *предпоставка за игнориране на вижданията им*, още повече като се счете, че трудно тяхното мнение може да се опре на компетентност за сметка на емоционалната оценка.

11. Учителите имат огромна свобода в избора на инструменти, с които да постигнат желаните резултати. В сравнителен план, в нито една от развитите държави не се учи „по един учебник“. Напротив, съществува свободна конкуренция, която води до повишаване на качеството и намаляване на цените на учебниците и помагалата, като учителят избира за своите ученици най-подходящите според него, съобразени с конкретното им равнище. В част от тези държави /като Великобритания/ учебните материали дори не се

---

<sup>28</sup> Вж. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

одобряват от съответните министерства или други компетентни органи. Това е така, защото основният измерител за успеха са резултатите на учениците, а най-важният резултат е тяхната реализация в обществото. Като извод от всичко изброено дотук се налага, че ако действително се цели да се създаде здрава основа за едно успешно образование за бъдещето, трябва да се постави фокус не върху палиативно „олекотяване“ на сега действащите програми, а върху разработката на изцяло нови държавни образователни стандарти, програми и учебни планове след внимателно проучване и анализ на най-добрия световен опит.

12. Накрая, започва да се налага изводът, че вече се закъснява с разработката на изцяло нови, съобразени с нуждите на следващите десет години, държавни образователни стандарти, учебни програми и планове.

### III. Детските ясли

1. Обсъждат се предложения детските ясли да преминат към МОН и още от тази най-ранна възраст да започне детското развитие чрез тяхното приобщаване към образование, обучение по български език и култура и т.н., но се пропуска фактът, че обособяването на възрастовия период от раждането до 3 години, като „ранно детство“ не представлява научна „приумица“ в теориите и класификациите на специалистите, а реалност, която е наложила обективните си критерии в теоретичните проучвания, изследователските проекти и в практическата институционална реализация за тази възраст (*детските ясли*).

2. В подкрепа на тези предложения следва да се има предвид, че в детските ясли не се осигуряват само грижи относно храненето, физическото развитие и укрепване здравето на децата. Чрез прилаганите възпитателни програми се постигат (съответно на възрастта) и определени образователни цели.

3. При приемане на тези предложения следва да се създаде органиграма, включваща мултидисциплинарен екип, който ще проследява и провежда дейностите във връзка с личностното развитие на децата. Промоцията и профилактиката на детското здраве се осъществяват качествено от квалифицирани здравни специалисти.

4. При приемане на тези предложения следва да се направят промени в Закона за здравето, например в чл. 26 /с допълнения за здравни кабинети в детските ясли/, Наредба № 26 за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях.

**Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.**

---

## **II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка**

*Посочват се начините, по които ще бъдат разпространени резултатите от оценката, като публикуването на интернет-страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации е нормативно изискване.*

*За повишаване на публичността на резултатите от оценката е възможно да бъдат използвани всички познати информационни канали, като резултатите могат да бъдат представени на официални политически форуми, на официални експертни форуми и кръгли маси, на пресконференции, чрез съобщения до медиите, чрез изпращане до формални и неформални групи в и извън администрацията и др.*

На основание чл. 22, ал. 3 от ЗНА настоящата последваща ОВ следва да бъде публикувана на сайта на МОН и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от изготвянето ѝ. Предвид особената значимост на темата и големия интерес, демонстриран в рамките на проведените анкетни проучвания, може да бъде препоръчано резултатите от този доклад да бъдат разпространени възможно най-широко, както сред професионалните среди в рамките на предучилищното и училищното образование, така и сред широката общественост.

## **II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно чл. 18б от ЗНА**

*Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието в зависимост от резултатите от последващата оценка на въздействието органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, може да предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт и да инициира извършването на предварителна оценка на въздействието на предложените промени.*

Въз основа на резултатите и изводите от последващата ОВ може да бъде отправена препоръка да се пристъпи към усъвършенстване на регулирането на обществените отношения, които попадат в предметния обхват на ЗПУО. Направените изводи и препоръки в настоящата последваща ОВ биха могли да послужат като отправна точка за бъдещи стратегически и нормативни изменения и допълнения с оглед потенциалната трансформация на

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

българската образователна система, която да бъде оптимизирана в посока на това да предоставя по-комплексни и актуални функционални умения на българските ученици.

### II. 10. Източници

1. „Обзор на образованието и обучението за 2022 г. за България“. Доклад на Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“ на ЕК за 2022 г. <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2022/bg/country-reports/bulgaria.html>;
2. „Резултати от участието на българските ученици от 4. клас в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2019“. Доклад на Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование;
3. Mathematics & Science – Fourth Grade. EIA TIMSS 2019. Достъпно на: <https://timss2019.org/reports/>;
4. Starting Strong 2017 – Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care, Доклад на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#page1);
5. Закон за висшето образование. Обн. ДВ. бр.112 от 27 Декември 1995 г.;
6. Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование. Обн. ДВ, бр. 17 от 25 февруари 2020 г.;
7. Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование. Обн. ДВ. бр. 82 от 18 септември 2020 г.;
8. Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование. Обн. ДВ. бр. 34 от 3 Май 2022 г.;
9. Закон за училищното и предучилищното образование. Обн. ДВ. бр. 79 от 13 Октомври 2015 г. В сила от 01.08.2016 г.;
10. Наредба № 11 от 2016 година на Министерство на образованието и науката за оценяване на резултатите от обучението на учениците, издадена от министъра на образованието и науката;
11. Наредба № 1 от 16.01.2017 г. на Министерство на образованието и науката за условията и реда за възстановяване на транспортните разходи или на разходите за наем на педагогическите специалисти в институциите в системата на предучилищното и училищното образование;

## Доклад за последваща оценка на въздействието на резултатите от прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование за периода 2017 – 2022 г.

---

12. Наредба № 5 от 03.06.2016 г., издадена от министъра на образованието и науката, за предучилищното образование;

13. Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2017 г. на Министерство на образованието и науката за нормиране и заплащане на труда

14. Националната програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030;

15. Преглед на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за оценка на образованието в България;

16. Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.;

17. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за по-добър старт в живота“. COM(2017) 248 final. Брюксел, 30.5.2017.

18.

### III. Приложения

Към доклада се представят всички приложения, които не са включени в основните раздели и които съдържат информация, подкрепяща анализа в последващата ОВ.

1. Приложение 1 ОСНОВНИ ГРУПИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ;
2. Приложение 2 СПРАВКИ ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ НВО И ДЗИ;
3. Приложение 3 СПРАВКИ ЗА БРОЙ УЧИТЕЛИ И УЧЕНИЦИ;
4. Приложение 4 АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ, ПОСВЕТЕНО НА ПРИОБЩАВАЩО ОБРАЗОВАНИЕ.