

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование

- **Причини, които налагат предлаганите промени:**

Въвеждането на задължително предучилищно образование и за децата, навършили 4 години е сред приоритетите на правителството, отразен в Програмата за управление на правителството в периода 2017-2021 г. В тази връзка увеличаването на обхвата в предучилищното образование и повишаването на неговото качество е приоритетна политика на Министерството на образованието и науката, с оглед огромната важност на предучилищното образование за просперитета на личността и обществото.

Предвиждането на мярката е в отговор на множество вътрешни и международни изследвания, които показват, че по-ранното 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. Според Програмата за международно оценяване на учениците PISA децата, които са били в детска градина повече от две години, придобиват необходимите компетентности и показват по-добри резултати от децата, които не са обхванати в задължителното предучилищно образование. Децата, които растат в среда на ниско образовани родители, а езикът, който говорят в семейството не е български, най-често отпадат поради отсъствия, проблеми с училището, семейни и други причини. В повечето случаи на входа на първи клас тези деца са натрупали значителни дефицити, които не могат да се компенсират от училищата, и в етапа на V – VI клас отпадат от системата на училищното образование.

В Обзора на образованието и обучението за 2019 г., изготвен от Европейската комисия, се посочва, че участието в образование и грижите в ранна детска възраст продължава в България да бъде слабо, което възпрепятства ранното придобиване на познавателни и социално-емоционални умения. Доброто качество на образованието и грижите в ранна детска възраст е от съществено значение за развитието на ключови компетенции. От 2014 г. насам в България процентът на участие за деца на възраст от 4 години до задължителната училищна възраст намалява. Последните налични данни

показват равнище на записване от 83,9 %, което е значително по-ниско от средната стойност за ЕС от 95,4 %.

Въпреки усилията на Министерството на образованието и науката, преждевременното напускане на училище продължава да бъде проблем. През 2018 г. делът на лицата, преждеременно напускащи системата за 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 %.

Неравнотойното 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. В данните от PISA за 2015 г. се посочва, че около 40 % от подрастващите в България не притежават основни компетентности в областта на четенето, математиката или науката, като процентът на ниски резултати е над 60 % сред учениците в неравнотойно положение (ОИСП, 2016 г).

Мярката е отговор и на посочените в Обзора на образованието и обучението за 2019 г. предизвикателства, както и 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“, а по този показател България се нарежда сред последните в ЕС.

Предвижданата промяна 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 са много ползотворни в краткосрочен и в дългосрочен план както за отделната личност, така и за обществото в по-широк смисъл. Международни изследвания показват, че 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. В периода на четвъртата година от живота му се подобряват функциите на преднамерената, непреднамерената и работната памет. Съобразно тях четиригодишното дете се превръща в изразител на собствено съзнание, воля и целенасоченост, тъй като може да запамети случилото се през деня и да планира последващите си действия. Появилата се способност за автономия (самостоятелност, независимост) го стимулира за търсене и откриване на логически връзки и отношения в социалното пространство. Тези негови инициативи са свързани с усилен речева активност и непрестанното задаване на въпроси за живата и неживата действителност. Множество от въпросите на четиригодишното дете подчертават интересът му към изясняване причините и правилата на поведението на възрастните и отношенията между тях.

При четиригодишното дете се наблюдава силна мотивация за участие в ситуации, които актуализират съдържателно емоциите от последните няколко часа и които повторени неколккратно през деня насърчават прилагане на знанието в сходни ситуации, което означава проактивна промяна на мисленето и поведението. Затова през четвъртата година от живота е подходящо децата да се включват в ситуации, които им доставят силни преживявания и които повтарят съдържателно информацията за изучаваните обекти.

Обхващането в детска градина е ключово не само за езиковото, когнитивното, емоционалното, 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 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. Като цяло това са деца, които формират основния дял на необхванатите и преждевременно напускащите образователната система. Показателно

за ефекта от тази мярка е, че ежегодно се увеличават общините, които вече са предприели действия за пълно или частично освобождаване на родителите от заплащане на такси за посещаване на детски градини, въпреки че по този начин се намалява размера на приходната част на бюджетите им.

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. Същата разпоредба се съдържа и в чл. 46б на отменения Закон за народната просвета (отм. ДВ, бр. 79 от 2015 г.). Основното изискване на закона 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. Това често се изразява в използване в тяхна полза на приходите от имотите, които управляват, включително от земеделски земи, дарявани в миналото на училището от родолюбиви хора. В резултат на това настоятелствата трупат печалби, въпреки че са създадени в обществена полза, поради което се налага необходимостта от създаване на разпоредба, от която изрично и недвусмислено да става ясно, че основната тяхна цел е подпомагане, подкрепа и съдействие на детската градина, училището или центъра за подкрепа за личностно развитие и съдействие за развитието им.

- **С предлаганите промени се цели:**
- да улесни достъпа до образование, като премахне бариерите и подпомогне за преодоляване на неравенствата;
- да насърчи приобщаването и да предотврати социалното изключване, а впоследствие и отпадането на деца от уязвимите групи, като им осигури подкрепа за преодоляване на обучителните затруднения чрез ранно идентифициране на потребностите;
- да предотврати натрупването на дефицити и да спомогне за повишаване грамотността и за придобиването на умения и нагласи за учене през целия живот.

- да се създаде възможност за възстановяване на дължими от родителите такси за посещение на детска градина в бюджетите на общините за сметка на средства от държавния бюджет.
- въвеждане на ефективен контрол върху дейността на училищните настоятелства чрез министъра на образованието и науката и упълномощени от него длъжностни лица, както и регионалните управления на образованието;
- въвеждане на изискване имуществото на настоятелството, останало след удовлетворението на кредиторите при ликвидация, да се предоставя на образователната институция към която е създадено, а при преобразуване и закриване на детската градина, училището или центъра за подкрепа за личностно развитие да се предоставя на образователната институция – правопреемник.
- **Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба:**

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 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 година до края на календарната 2020 година. С тези средства ще бъдат компенсирани бюджетите на общините за непостъпилите приходи от такси за посещение на детски градини.

В системата на предучилищното образование за учебната 2019/2020 г. са включени 49 232 деца на 4 години. 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 подготвителните групи.

Предвид факта, че е предвидено мярката да има двегодишен отлагателен период не всички общини ще могат да я приложат от следващата учебна година. Прогнозният размер на средствата за въвеждане на задължителното предучилищно образование на 4-

годишна възраст от началото на учебната 2020/2021 година до края 2020 г. ще бъдат не повече от 4 млн. лв.

- **Очаквани резултати от прилагането на предложените промени са:**

На 22 май 2019 г. беше приета Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст (2019/C 189/02). В цитираната препоръка се посочва, че съществената роля, която образованието и грижите в ранна детска възраст могат да играят за насърчаване на ученето, благополучието и развитието на всички деца, е потвърдено и в Заключенията на Съвета относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването, както и в препоръката на Съвета относно ключовите умения за учене през целия живот.

В Препоръката се посочва още, че както лицата, разработващи политики, така и изследователите отчитат, че децата изграждат основата и капацитета си за учене през целия живот именно в ранна детска възраст. Ученето е процес на надграждане; полагането на стабилна основа още в ранна детска възраст е предпоставка за развиването на по-високо ниво на компетенции и за успех в образованието и има съществено значение за здравето и благополучието на децата. Ето защо образованието и грижите в ранна детска възраст трябва да се разглеждат като основата на системите за образование и обучение и да бъдат неразделна част от образователния процес.

Участието в образование и грижи в ранна детска възраст е от полза за всички деца и особено за децата в неравностойно положение. Осигуряването на образование и грижи в ранна детска възраст трябва да бъде част от интегриран пакет от политики и мерки, основани на правата на децата, чиято цел е да се подобрят резултатите за децата и да се прекрати порочният кръг на предаване на неравностойното положение между поколенията.

Във връзка с изложеното очакваните резултати от въвеждане на мярката са свързани с осигуряването и улесняването на достъп до предучилищно образование, като бъдат премахнати бариерите за включване и подкрепено преодоляването на неравенствата.

Резултатите от въвеждането на задължителното предучилищно образование за децата от 4 години са свързани с активното им приобщаване в системата и с

предотвратяване на социалното им изключване, което от своя страна впоследствие ще намали и вероятността за преждевременно напускане на училище. Включването на децата в предучилищно образование ще предотврати натрупването на дефицити и ще спомогне за повишаване грамотността и за придобиването на умения и нагласи за учене през целия живот.

Мярката, свързана с възстановяването на дължими от родителите такси за посещение на детска градина в бюджетите на общините за сметка на средства от държавния бюджет ще бъде приложена към родители, които без помощта на друго не могат да задоволяват основни жизнено потребности на децата си. От мярката ще могат да се възползват родителите с неблагоприятна позиция на пазара на труда и свързаният с това повишен риск от социално изключване. Заедно с това ще се създаде възможност за деца на възраст от 3- до 6 години на такива родители, които не посещават детски градини, да бъдат включени в системата на предучилищното образование. На включените в системата на предучилищното образование на деца ще се осигури необходимата обща и допълнителна подкрепа.

Очакваните резултати са свързани с намаляване броя на отпадналите от предучилищното образование деца и обхващане на деца, които не са включени в предучилищното образование поради нисък социален статус или трайна безработица на родителите им.

По отношение на настоятелствата се очаква възпрепятстване на възможността настоятелствата 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.

- **Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз**

С проекта на акт не се транспонира европейско законодателство, поради което не се налага изготвяне на справка за съответствие с европейското право.