

26.04.2022

До **акад. Николай Денков**
Министър на образованието
и науката

До **г-жа Мария Гайдарова**
Заместник-министър на
образованието и науката

До **г-жа Нели Ненчева**
Главен експерт, Дирекция
„Политики за стратегическо
развитие, квалификация и
кариерно развитие”

***Относно:** Становище на група неправителствени организации от сферата на образованието по проектите на национални програми за 2022 г.*

Уважаеми акад. Денков,
Уважаема г-жо Гайдарова,
Уважаема г-жо Ненчева,

Настоящото становище и свързаните препоръки са изготвени съвместно от група неправителствени организации с дългогодишен опит в сферата на политиките и работата на терен по темите на предучилищното и училищното образование. Те целят да бъдат внесени подобрения в проектите на национални програми на Министерството на образованието и науката за 2022 г. Коментарите и предложенията за промени се отнасят до всички проекти на национални програми, касаещи предучилищното и училищното образование.

Приветстваме усилията на Министерството на образованието и науката да инвестира средства за подобрене на качеството на образованието отвъд тези по стандарти за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие, развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностно развитие. За да бъдат наистина ефективни обаче, националните програми имат нужда от сериозно подобрене в няколко посоки.

1. Залагане на ясни критерии за успеха на програмите

Проектите на национални програми за 2022 г. предвиждат мерки и дейности, които биха могли да повишат качеството на образование в България. Резултатите от тях обаче могат да

бъдат видяни, анализирани и да станат база за последващи политики, само ако са предвидени инструменти за измерването им.

Проектите на национални програми предвиждат като индикатори за постигане на целите единствено формални критерии като брой участвали ученици, брой разработени учебни ресурси и др. Тези измерители далеч не са достатъчни, за да се разбере ефектът от дейностите по програмите. Формалното количествено изброяване не показва с какво дейностите са допринесли за личностното развитие и за постиженията на учениците и не дава информация кои дейности са били полезни за образователната система и трябва да се продължат като политики и занапред.

За да има възможност за повече яснота относно ефекта от националните програми, предлагаме включването на детайлни измерители за успех. Сред тях могат да бъдат показатели като:

- процент ученици, подобрили представянето си в областите “академично представяне” и “развиване на ключови компетентности и умения за живот и работа през XXI век”, след включване в дейности по програмите (това предполага разработване на инструментариум за измерване на тези умения преди и след включването в програмите);
- сравнение на статистически коректно избрана извадка ученици, включени в програмите, и контролни групи от техни връстници, които не участват в дейности по програмите, по критерии като “посещаемост на учебни часове”, “академичен напредък”, “развиване на ключови компетентности и умения за живот и работа през XXI век”;
- процент ученици, при които се наблюдава намаляване на отсъствията от училище, след включване в дейностите по програмите;
- процент отпаднали ученици в училището преди и след включването в програмите;
- процент учители, преминали през квалификация за прилагане на цялостен и мултидисциплинарен компетентностен подход;
- процент училища, приели методически планове за ориентиране на обучението около цялостно, системно, поетапно, екипно и мултидисциплинарно изграждане на ключовите компетентности на учениците.

2. Обособяване на национална програма за преодоляване на последиците от пандемията от COVID-19

Представените за обществено обсъждане проекти на национални програми не дават ясен знак, че Министерството на образованието и науката концентрира усилия и средства в

някои от най-неотложните проблеми на българските ученици и учители. Такъв проблем са последиците от пандемията от COVID-19 за образованието и пропуските в знанията и уменията на учениците, причинени от обучението от разстояние в електронна среда (ОРЕС). Заложени са не малко средства за социализация между учениците, което безспорно е важно, но само то няма как да подобри постиженията на децата и младежите, чиито резултати и преди дистанционното обучение бяха много под средните за ЕС.

В изследване на Институт за изследвания в образованието по поръчка на МОН, направено за анализа на МОН “Обучение от разстояние в електронна среда 2020-2021: последици и поглед напред”, публикуван през юли 2021 г., 40% от учителите и 60% от директорите споделят, че знанията на учениците са се влошили вследствие на ОРЕС, като над една трета от тях виждат понижение и в академичните резултати на учениците. Анализът на МОН припомня още, че в България нивата на преждевременно отпадане от училище остават високи, тези на функционална неграмотност също, а неравенството в постиженията на учениците се увеличава. Документът предлага конкретни решения за справяне с тези предизвикателства, голяма част от които, за съжаление, не са включени в проектите на национални програми.

3. Дефиниране на конкретните проблеми, които програмите целят да решат

Инвестициите са ефективни тогава, когато има ясна визия какви проблеми целят да решат, както и обоснован план за действие по различните мерки. 21-те национални програми засягат редица области от образованието - във всяка от които има множество предизвикателства, но не става ясно нито каква е единната основа и визия, на която почиват, нито как дейностите по програмите ще подобрят доказаните с редица изследвания слаби места в българското образование.

Липсата на ясна основа, върху която стъпват националните програми, е необяснима на фона на редицата анализи и мащабни изследвания, в които МОН инвестира през последните години. Освен споменатия вече доклад “Обучение от разстояние в електронна среда 2020-2021: последици и поглед напред”, поредица от анализи на Световната банка, направени по поръчка на МОН, също дават ясна картина за състоянието на образованието в България и чертаят обосновани пътни карти с най-подходящите политики в сферата. Препоръките от тези документи не личи да са намерили място в проектите на национални програми.

Мотивите за приемането на програмите посочват, че проектите “са разработени в съответствие с приоритетните области и заложените цели в Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030)”. В Стратегическа рамка, освен цели и приоритетни области, са описани и конкретни групи мерки/ дейности,

които очевидно не са взети предвид при разработването на националните програми. Настояваме Министерството на образованието и науката да се придържа в по-голяма степен към стратегическите документи, приети от Министерски съвет, да отрази в проектите на национални програми мерките и дейностите, заложи в Стратегическата рамка, както и да формира индикаторите за изпълнение в програмите на база тези мерки и дейности.

4. Премахване на дублирането на дейности и отчети за изпълнението на националните програми

Според Закона за предучилищното и училищното образование чрез националните програми за развитие на образованието се реализират национални мерки и дейности, чиито цели не могат да бъдат постигнати в желаната степен, ако се финансират в рамките на средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие, както и за развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностно развитие. Въпреки че в нормативната уредба няма ясно определение кои мерки и дейности остават извън обхвата на издръжката за обучение, подпомагането на равния достъп и развитието на образователните институции, всяка година с решение на правителството се отпускат десетки милиони за национални програми. Някои от тях обаче дублират дейности на държавните институции, записани в устройствените им правилници.

Например целта на Националната програма „Система за национално стандартизирано външно оценяване“, за която по проект за календарната 2022 г. са предвидени 6.840 млн. лв., е осигуряването на условия за провеждането на задължителното оценяване на знанията и уменията на учениците в края на всеки образователен етап чрез национални стандартизирани тестове. Дейностите по съдържателното осигуряване на изпитните материали, дейностите по организирането и координирането на национално външно оценяване и на държавните зрелостни изпити са задължение на дирекции от Министерството на образованието и науката, на регионалните управления на образованието и на Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование.

В същото време в отчета на националните програми за 2020 г. сред резултатите от изпълнението на програмата са: зрелостниците, успешно положили ДЗИ, са придобили средно образование; приложена е ефективна и обективна система за контрол и оценка на качеството на постигнатите в образователния процес резултати в края на основната и на гимназиалната степен; анализирани са резултатите от всяко НВО и от всеки ДЗИ на училищно, на регионално и на национално равнище с цел идентифициране на областите, които се нуждаят от подобрене, както и за планиране на необходимата подкрепа, която ще доведе до повишаване на резултатите на учениците. По отношение на броя на зрелостниците, придобили средно

образование, следва да се отбележи, че данните на МОН и на НСИ се разминават, от друга страна, повишаването дела на завършилите средно образование е стратегическа цел, която следва да е резултат на целенасочена държавна политика, а не на една национална програма. Не е ясно въз основа на какви индикатори се отчита, че е приложена ефективна и обективна система за контрол и оценка на качеството на резултатите от образователния процес.

Формален е и резултатът, че е направен анализ на училищно, регионално и национално равнище, тъй като дори и да има такива анализи, те не са публични – особено на национално ниво – и не са обсъждани със заинтересовани страни. Ако бяха изпълнени мерки за повишаване на качеството, резултатите на учениците ще се повишават, а няма да намаляват. В отчета за 2020 г. пише още, че заради COVID-19 кризата през учебната 2019/2020 г. са отменени и не са проведени изпитите от националното външно оценяване за IV и X клас, което на практика означава, че голяма част от дейностите по програмата не са изпълнени. Въпреки това са усвоени над 5.118 млн. от общо предвидени 7 млн. лв.

Обръщаме внимание също, че към 20 април 2022 г. Министерството на образованието и науката все още не е публикувало отчета за изпълнението на Националните програми за развитие на образованието за 2021 г., което е в нарушение на решенията на МС, с които са одобрени.

Оставаме на разположение за последващи разговори. Ще очакваме да се свържете с нас при нужда от допълнителна информация във връзка с направените предложения.

За контакт: Люба Йорданова, l.yordanova@zaednovchas.bg

Настоящото становище е подкрепено от следните неправителствени организации:

- Фондация “Заедно в час”
- Сдружение Национална мрежа за децата
- Фондация „Приложни изследвания и комуникации“
- Център за междуетнически диалог и толерантност “Амалипе”
- Сдружение “Образование без раници”
- Сдружение “Център за творческо обучение”
- Сдружение „Образование България 2030“
- Фондация “Тръст за социална алтернатива”
- Фондация “Телерик Академия”