

Изм. № 738/29.01.2024

До проф. Галин Цоков

Министър на образованието и науката

Относно: Становище на фондация "Заедно в час" по проекта на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и функциите на регионалните управления на образованието

Уважаеми проф. Цоков,

Фондация "Заедно в час" приветства намеренията на Министерството на образованието и науката да инициира промени в Правилника за устройството и функциите на регионалните управления на образованието (ПУФРУО). Регионалните управления на образованието (РУО) могат да изпълняват важна роля при прилагането на националните политики в областта на предучилищното и училищното образование. За съжаление, в момента РУО са натоварени почти изцяло с административни функции, много от които не допринасят за повишаване на качеството на работа на детските градини и училищата. Мотивите към проекта на Правилник за изменение и допълнение на ПУФРУО посочват, че предложенията за промени изхождат от **необходимостта да се акцентира върху ефективността на училищните политики за повишаване резултатите от обучението и качеството на предлаганото образование, както и върху минимизиране на формализма** в управлението. Считаме, че това е правилната посока за подобрене на функциите на РУО, но **не виждаме тази посока да е отразена в конкретните предложения за промени** в ПУФРУО. Ето защо използваме възможността да отправим коментари и предложения за подобрения в ПУФРУО и за работата на РУО като цяло.

Настоящото становище стъпва на **разговори с представители на РУО, директори и зам.-директори на училища от цялата страна**. Изложените в документа предложения за промени във функциите и дейността на РУО изхождат от философията, че приоритетна задача на експертите от регионалните управления следва да бъде подкрепата за директорите и учителите, така че детските градини и училищата да предлагат качествено обучение и развиване на ключови умения и нагласи, съобразно нуждите на децата и учениците. Такава подкрепа е особено необходима за новоназначените учители, както показва и опитът от международния проект Novice Educator Support and Training (NEST), в който МОН си сътрудничи с фондация "Заедно в час" и Синдикат "Образование" към КТ "Подкрепа". В рамките на проекта 60 експерти от половината от регионалните управления на образованието в България бяха обучение по специална програма за наставничество на учители с до пет години опит в системата. Част от предложенията в становището отразяват и изводите от работата с РУО през трите години на проекта.

1. ПРЕОРИЕНТИРАНЕ ОТ КОНТРОЛНА КЪМ МЕТОДИЧЕСКА ФУНКЦИЯ НА РУО

Макар във влезлия в сила през 2016 г. Закон за предучилищно и училищно образование да е регламентирана методическата подкрепа на РУО, тази функция на териториалните администрации остава в много голяма степен на заден план. Експертите на РУО са заети основно с контролна дейност и административно натоварване, което поради наличието на твърде много формални изисквания отнема почти цялото им време. Така експертите с педагогически стаж и опит нямат възможност да посещават достатъчно често учителите, за които отговарят, и да ги подкрепят в ежедневната им работа в класната стая. Директорите на детските градини и училищата също рядко получават съдействие от РУО по отношение на същинската си дейност по управление на институциите, които оглавяват.

Редица изследвания и анализи са доказали, че форми на подкрепа като наставничеството, менторството и споделянето на добри практики сред педагогическите специалисти се отразяват положително на качеството на преподаването и управлението на училищата. Посещенията на учебни часове, даването на моментна обратна връзка за работата на директорите и учителите, както и съвместното извеждане на препоръки за подобрене на работата, са от изключителна важност за педагогическите специалисти. Дори и с предложените промени в ПУФРУО обаче, документът не дава възможност на експертите от РУО да извършват тези дейности - основно поради огромната натовареност с често ненужните административни и контролни функции.

За да може да се освободи и развие капацитет в РУО за методически функции, отправяме следните предложения:

- ***Разделяне на отдел "Организационно-методическа дейност и контрол" на два отделни***

Разделянето на отдела на два отделни - единият с фокус контролна дейност, а другият - с фокус методическа, би довело до по-фокусирана работа по подкрепа на директори и учители. Експертите от отдела за методическа дейност следва да бъдат специалисти с по-дълъг педагогически стаж (минимум пет години) и функциите им да са ясно насочени към това не да контролират директорите и учителите, а да наблюдават работата им, да обсъждат с тях ежедневни казуси и начини за подобрене на управленската и педагогическата работа. Тези експерти трябва да имат възможност да прекарват голяма част от работната си седмица в детските градини и училищата, както и да имат време и пространство за разговори с директорите и учителите. Това трябва да са педагогически специалисти, постигнали успехи в работата си като директори и учители, така че да могат да съветват и подкрепят свои колеги. За да се постигне това, важна част от промените в РУО трябва да засягат и условията на труд на експертите, включително регулярното повишаване на тяхната квалификация и професионални компетентности.

Вторият отдел следва да се състои от експерти, за които педагогическият стаж няма нужда да бъде изискване и които отговарят изцяло за досегашната контролна функция на РУО. Тези експерти трябва да бъдат отговорни за повечето от дейностите, които касаят реакции по жалби, мониторинг и управление на национални програми и проекти, работа по Механизма за обхват, организация и провеждане на НВО и ДЗИ и други дейности, които не се отнасят до методическата и професионална подкрепа на директорите и учителите. Експертите от този отдел биха могли да пренасочват казуси за становище към колегите си от отдела за методическа подкрепа, но единствено в случаи, които касаят качеството на образованието и очакваните резултати от него.

- ***Промяна на цялата философия на ПУФРУО към методическа функция на експертите***

Дори и в предложенията за промени продължава да съществува разбирането, че експертите от РУО са “контролиращи”, а директорите и учителите - “контролирани”. В чл. 17а, т.3 от проекта на Правилник се посочва, че РУО може да извършва дейности по “формиране на среда за активно взаимодействие и сътрудничество между контролиращи и контролирани с цел самоанализ, самооценка, преодоляване на затруднения, коригиране на отклоненията и възможности за подобряване, насочени и към напредъка на децата и учениците”. Тази посока следва да е основната дейност на РУО и това да е видимо в целия документ. Използването на думи като “контролиращи” и “контролирани” обаче следва да се избягва в целия ПУФРУО, за да може образователната система да промени нагласата си, че целта на работата на експертите от РУО е да проверяват, контролират и санкционират. Директорите и учителите трябва да започнат да ги виждат като подкрепящи колеги, които са на терен в детските градини и училищата, за да им помагат да подобряват работата си.

Според чл. 20, ал. 7 от промените “при извършването на контролната дейност на РУО формите на контрол се съчетават с методическа подкрепа”. За да се превърнат РУО в звена, които подобряват работата на детските градини и училищата, смисълът на функциите им трябва да бъде обратният - да оказват приоритетно методическа подкрепа, а контролът да бъде второстепенен. Също така директорите и учителите би следвало да бъдат улеснени и насърчавани без административна тежест да искат и да получават методическа подкрепа от експертите на РУО.

- ***Преосмисляне на видовете форми контрол в чл. 17б***

Промените в правилника въвеждат няколко вида форми на контролна дейност - проверка, наблюдение, мониторинг и проучване. Това разграничение е проблемно по няколко причини:

- създава объркване коя точно форма в кой момент се използва (например при казус за установяване на брой отсъстващи по неуважителни причини ученици експертът едновременно проверява броя ученици, наблюдава класни стаи и проучва доколко учителите нанасят отсъствия - съответно би се затруднил в това да определи коя точно форма на контрол се използва в дадения случай). Самият

текст на предложението в чл. 17в., ал. 1 е объркващ, гласейки, че “проверката е форма на контрол, при която се извършва проучване...”;

- наблюдението и проучването не би следвало да се приемат като форми на контрол - даден експерт би могъл да наблюдава учебни часове с цел да даде обратна връзка за работата на учителя или пък да проучи какви практики използват учителите по математика в училищата с най-високи резултати. Това е част от методическата дейност на експертите и не бива да се разбира като контрол. Особено притеснително е, че според промените за всяка форма на контрол (т.е. и при наблюдението и проучването) трябва да бъдат съставяни констативни протоколи и изготвяни доклади до началника на РУО. Това би затруднило работата на експертите и е възможно да откаже част от тях да извършват наблюдение и проучване като част от методическата си дейност;
- като цяло подобно силно детайлизиране на ПУФРУО не спомага за подобряване на дейността на териториалните администрации - правилникът би следвало да даде посоката, философията и очакваните резултати от работата на експертите, а не да я регулира до последния детайл.

● **Подкрепа за новоназначени директори**

В българската образователна система липсва процес за качествена методическа подкрепа на новоназначени директори на образователни институции. Би следвало това да е функция на РУО, включително е възможно РУО да определя директор с опит, който да бъде наставник на новоназначен свой колега. Тъй като тази функция не е изрично записана в ПУФРУО, предлагаме да се допълни точка, че началникът на РУО оказва методическа подкрепа и/или осигурява наставник на новоназначени директори на образователна институция в рамките на една година. В този смисъл бяха и по-голямата част от коментарите и препоръките по отношение на наставничеството за новоназначени директори, споделени в рамките на организираната от МОН със заповед №РД09-1739/08.07.2023 работна група за квалификация и кариерно развитие на учителите.

● **Разпознаване и разпространение на работещи практики**

Редица проучвания сред директори и учители са показали, че педагогическите специалисти имат нужда да виждат и чуват работещи практики на свои колеги, за да могат да се учат от тях и да ги адаптират за собствения си контекст. Разпознаването, описването, анализирането и разпространението на работещи практики от образователната сфера е важна функция на РУО, която в момента експертите нямат капацитета да изпълняват. Тя следва да бъде част от ежедневната работа на експертите на терен и да бъде разпозната като дейност, която има възможността да подобрява качеството на образованието в България.

● **Разработена система от показатели и за методическата функция на РУО**

Според предложението за ал. 2 в чл. 17б “за подпомагане на контролната дейност на РУО, Министерството на образованието и науката по своя инициатива разработва система от показатели по определени теми, които може да се използват от РУО при осъществяването на различните форми на контрол по ал. 1”. Подобна

система от показатели би трябвало да се разработи и за методическата дейност на РУО, която също трябва да е подчинена на обективни и професионално разработени критерии и начини за подкрепа на педагогическите специалисти.

2. НАМАЛЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ

Дейността на РУО в момента е пример за прекомерно ориентиране към формални и често ненужни административни процедури, които по никакъв начин не допринасят за по-качествено образование в България. Експертите на РУО са затрупани с изготвяне на справки, писане на протоколи, придружителни писма и доклади, проверки на документи на училища. Обемът на този тип дейности трябва сериозно да се намали, така че РУО да имат капацитет да изпълняват функции, насочени наистина към напредъка на децата и учениците.

- ***Реална дигитализация на информацията в системата на образованието***

Голяма част от времето на РУО минава в изготвяне на справки с обобщена информация за Министерството на образованието и науката (МОН) и други институции. В XXI век и при наличието на редица технологични решения за събиране и обобщаване на информация тази "пощенска" функция на РУО е напълно излишна. МОН следва да възложи доразработване на НЕИСПУО (или друга система), така че тя да включва цялата информация за училищата, от която институциите се нуждаят, и да позволява бързо и лесно генериране на справки.

- ***Оптимизиране на процеса по реакции на жалби***

Подаването на жалби и сигнали за нарушения в работата на детските градини, училищата и останалите образователни институции несъмнено трябва да продължи да бъде възможно. Има нужда обаче да се преосмисли редът на подаване и процесът на реакция от страна на РУО, така че работата на териториалните администрации на МОН да не бъде затруднена от големия брой получени жалби. Неведнъж е посочвано, че в РУО постъпват множество анонимни сигнали, много от които неоснователни. Техните проверки отнемат огромна част от времето на РУО експертите. В същото време чл. 111 от Административнопроцесуалния кодекс гласи, че "не се образува производство по анонимни предложения или сигнали". Тази разпоредба би следвало да важи и в работата на РУО, като заедно с това се гарантира защитата на лицата, подаващи сигнали.

- ***Изчистване на ПУФРУО от ненужни административни изисквания***

ПУФРУО е пълен с административни изисквания, които единствено затрудняват дейността на експертите и служителите на РУО, но по никакъв начин не работят за качествено образование и напредък на децата и учениците. Много дейности на териториалните администрации трябва да бъдат преразгледани с оглед на това доколко служат на предлагането на качествено образование и обучение и съответно тези, които не

отговарят на този критерий, да бъдат премахнати от задълженията на РУО. Трябва да се отбележи, че част от административните изисквания в ПУФРУО се базират на подзаконовата нормативна рамка към Закона за предучилищното и училищното образование, която също в спешен порядък трябва да бъде изчистена от формални процедури. Така например според чл. 3, ал. 2 на ПУФРУО началникът на РУО: “контролира отчитането от директорите на документи с фабрични номера и съпътстващата ги документация” и “координира и контролира дейностите във връзка с проверка и полагане на печат с изображение на държавен герб на документите, техните приложения и дубликати, издавани от частните и духовните училища при спазването на условията и по ред, определени с държавния образователен стандарт за информацията и документите в системата на предучилищното и училищното образование”. Подобни изисквания, които по никакъв начин не допринасят за повишаване на качеството на образованието, не би трябвало да имат място в нормативните документи.

- ***Създаване на ново звено към МОН за признаване на училищно обучение, образование и професионална квалификация***

Дейностите по признаване на училищно обучение, образование и професионална квалификация отнемат голям ресурс на РУО, а не представляват дейност, която води до по-качествено образование в съответните региони. Създаването на ново звено към МОН, например като част от Националния център за информация и документация, и прехвърлянето на дейностите по признаване от РУО към новото звено биха оптимизирали и подобрили работата на териториалните администрации. При нужда от регионално представителство в новото звено, биха могли да се назначат и представители по региони.

- ***Отчитане на работа не с документи, а с резултати***

В хода и на контролната, и на методическата си работа експертите на РУО са длъжни да изготвят документи, с които отчитат извършените от тях дейности - индивидуални и общи планове, констативни протоколи, доклади, писмени препоръки и други. Стига се и до курioзни ситуации като изготвяне на доклад на доклада¹. Наличието на документ обаче не е равно на резултат. Оценката от дейността на експертите на РУО би следвало да е обвързана с подобряване на работата на подкрепяните от тях директори и учители. Освен повечето време за посещения на терен, експертите трябва да имат възможност и за, включително неформални, разговори с педагогическите специалисти, в които да отправят и устни препоръки към работата в образователната институция.

- ***Прехвърляне на тематичните проверки към НИО***

За да бъдат извършени професионално и по обективни критерии, тематичните проверки изискват сериозен ресурс, предварителна подготовка и професионално разработени матрици за оценяване. В сегашната си

¹ Чл. 19, ал. 6 от ПУФРУО: “Когато контролът за изпълнение на задължителните предписания се осъществява чрез анализ на внесените от директора на проверената институция доклад и на приложенияте към него документи, удостоверяващи изпълнението на дадените задължителни предписания, и/или други документи и информация, достъпни в електронна среда, за последващата проверка се изготвя доклад до началника на РУО.”

структура и начин на работа РУО не разполагат с такъв капацитет. Изследвания като тези на определен елемент от управлението на образователната институция, на протичащи процеси, на изпълнение на постигнати резултати биха могли да влязат във функциите на Националния инспекторат по образованието, след засилване на неговия административен и експертен капацитет.

3. ПОДКРЕПА ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА КАЧЕСТВОТО НА НИВО УЧИЛИЩЕ И ДЕТСКА ГРАДИНА

По време на работата си иницирираната от Вас през юли 2023 г. работна група за създаване на стандарт за управление на качеството в институциите обсъжда промени във функциите на РУО, свързани с процеса по управление на качеството в детските градини и училищата. Бяха предложени изменения, които касаят ПУФРУО, но не са намерили място в сегашния проект на Правилник за изменение и допълнение.

Предложението на работната група беше във всяко РУО да се отвори нова позиция за координатор по качеството, който:

- оказва методическа подкрепа на екипа на институцията в избора на критерии и индикатори за самооценка, както и в анализа на получените резултати и набеязването на действия за подобрене;
- носи отговорност всяко училище и детска градина да прилага процеса по управление на качеството спрямо държавния образователен стандарт за управление на качеството в институциите;
- приема плана за развитие на качеството на институцията;
- на база плана за развитие на качеството на институцията подпомага екипите на детските градини и училищата за постигане на поставените цели, както и за адресиране на идентифицираните нужди;
- активно предоставя подкрепа за проследяване на напредъка по плана за развитие на качеството и предприетите дейности за подобряване на качеството;
- може да инициира инспекция от Националния инспекторат по образованието в случай на непълно или неефективно прилагане на държавния образователен стандарт по управление на качеството.

Сред предложенията беше още всяко училище и всяка детска градина да работят с един и същ координатор по качеството минимум в рамките на двегодишния период по управление на качеството.

В допълнение считаме, че назначаването и на експерти за анализ на информация, които подкрепят детските градини и училищата в анализа и обработването на данните, събирани в рамките на процеса по управление на качеството, би увеличило шанса новият стандарт за управление на качеството да бъде успешно внедрен в българската образователна система.

Взимайки предвид горните коментари, считаме, че **Министерството на образованието и науката следва да оттегли проекта на Правилник** за изменение и допълнение на Правилника за устройството и функциите на регионалните управления на образованието **и в неотложен порядък да инициира разписването на нов ПУФРУО, ориентиран към различна философия за дейността на РУО - подкрепа, а не контрол.** В разписването на новия правилник следва да се включат служители на РУО, тъй като те в най-голяма степен познават предизвикателствата на работата си и възможните им решения.

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

С уважение: Траян Траянов
Изпълнителен директор
Фондация "Заедно в час"