

Изм. № 773/23.06.2025

До Красимир Вълчев,
Министър на образованието и науката

Относно: Становище на фондация "Заедно в час" по проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование

Уважаеми министър Вълчев,

Фондация "Заедно в час" приветства намеренията на Министерството на образованието и науката да инициира промени в Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО). Тревожните развития в системата на българското образование през последните години, сред които ниските образователни резултати, липсата на социално-емоционални умения в учениците, огромните образователни неравенства между децата на база финансовите възможности на семейства им, бързото отпадане от професията на новоназначени учители и др. изискват цялостна и смела реформа, вкл. на нормативната уредба.

В проекта на Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗПУО присъстват редица добри намерения, сред които:

- езикова подкрепа за деца и ученици, които не владеят български език в достатъчна степен;
- промени в системата за продължаваща квалификация на педагогическите специалисти;
- въвеждане на публична обратна връзка за обучението от продължаващата квалификация;
- подобряване на системата за наставничество на стажант-учителите и
- мерки за десегрегация в системата на предучилищното и училищното образование.

Ако нормативните текстове по тези намерения бъдат детайлно обсъдени и подобрени с участието на представители на образователните институции и експерти в сферата на образованието, те биха могли да бъдат добра основа за качествена и ефективна реформа в сектора. **В настоящия си вид обаче предложенията не са достатъчно добре обмислени, конкретизирани и ясно разписани, така че да предизвикат желания положителен ефект.** Някои от тях - като повтарянето на езиковия клас например, дори представляват риск от изключване на част от учениците дългосрочно от учебния процес.

Освен добрите намерения, проектът на ЗИД на ЗПУО съдържа и множество предложения, които будят тревога и за които в професионалната експертна общност в сферата на образованието не съществуват обективни и научно обосновани аргументи за въвеждане. Сред тях са повтарянето на I клас, въвеждането на задължителен учебен час по религии с елементи на конфесионално обучение и повишаването на натиска за

кандидатстване в IV клас поради ограничаването на приема в VII клас в математическите и природоматематическите гимназии.

Настоящото становище съдържа конкретни предложения за подобряване на проекта на ЗИД на ЗПУО, които стъпват както на 15-годишния опит на фондация “Заедно в час”, така и на мненията на над 300 директори, учители, експерти от регионалните управления на образованието, родители и представители на бизнеса, до които се допитахме във връзка с предложението законопроект. В същото време **настояваме за отлагане на внасянето на законопроекта в Народното събрание и организиране на експертни разговори с професионалисти от сферата на предучилищното и училищното образование**, така че нормативните текстове да бъдат детайлно обсъдени, подобрени и конкретизирани, преди да се пристъпи към разглеждане от народните представители.

I. Предложения за допълнения и изменения

1. Езикова подкрепа за децата и учениците, които не владеят български език в достатъчна степен

Подкрепата за децата и учениците, които не владеят български език достатъчно, за да учат ефективно, безспорно е важна и спешна реформа. **За да се случи успешно обаче, е необходимо усилията да бъдат насочени към качествена подготовка и подкрепа за учителите**, които преподават на тези деца и ученици. Основните фактори, които в момента до голяма степен спират ефективното включване в образователния процес на тези деца и ученици, са три:

- липсата на подготовка на учителите в преподаването на български език като втори;
- липсата на подкрепа за учителите в лицето на помощник-учители, психолози, ресурсни учители, медиатори и други специалисти, които ежедневно да се включват в работата с децата и учениците, и
- липса на специализирани ресурси за ученици, които не говорят български в семейството, и техните учители.

В създадена през 2023 г. от предишния министър на образованието проф. Галин Цоков работна група беше събран опитът на български университетски преподаватели и граждански организации, специализирани в подготовка на учители, които преподават на деца и ученици с различен майчин език. Бяха обобщени и всички налични в България ресурси по темата, които биха могли да стигнат до повече училища и учители. Препоръчваме МОН да използва този вече изготвен ресурс и да въведе предложенията от работната група, която беше създадена именно с цел да намери най-добрите практики и да предложи конкретни мерки за езикова подкрепа на деца и ученици, които не владеят български език.

Настояваме и за преразглеждане на предложенията от настоящия законопроект, които позволяват повторяне на езиковия клас и възможност учениците от езиковия клас да се обучават в индивидуална, вечерна или дистанционна форма на обучение по преценка на екипа за подкрепа за личностно развитие. Според нас тези текстове представляват риск ученици, които имат затруднения с напредъка си в училище, да бъдат дългосрочно изключени от образователния процес. Необходимо е също предложенията за промени в ЗПУО да се разглеждат заедно с тези в подзаконовите нормативни актове, в които се уреждат важни детайли за изпълнението на промените. В случая пакетът промени по темата езикова подкрепа трябва още отначало да включва разяснения за процеса по диагностика на нивото на владение на български език, вкл. кой и как ще изготвя стандартизираните инструменти, както и какви ще са критериите за учебните помагала за интеграционно езиково обучение. Директори и учители от различни населени места съобщават също и за неяснота по отношение на това как ще бъде обезпечено въвеждането на езиковата подкрепа и как ще се процедира в случаи, в които включването на езиков клас ще попречи на сформиранието на паралелки в I клас.

2. Мерки за десегрегация в образованието

Фондация “Заедно в час” оценява положително намерението за мерки за образователна десегрегация в сферата на образованието. Осигуряването на качествено образование за всяко едно дете - независимо от средата, в което е родено, би трябвало да бъде една от най-важните цели на държавните и местните политики. Опасяваме се, обаче, че ***прехвърлянето на отговорността за мерки за десегрегация единствено върху общините, ще създаде повече проблеми, отколкото решения.*** Планирането и изпълнението на политики за включване на всички деца и ученици в качествен образователен процес не бива да бъде оставено само на местните власти, вкл. поради риска да породи напрежение на местно ниво. Държавата има важна роля в това да подпомогне общините в изготвянето на индивидуални планове за десегрегация според всеки отделен случай, в устойчивото прилагане на мерките и в комуникацията с представителите на училищата и на родителите.

Препоръчваме законопроектът да включва ясно разпределение на ролите и отговорностите на националните и местните власти при приемането на мерки за десегрегация. Подобно разпределение може да следва следния алгоритъм:

- МОН изготвя и прилага ясни критерии за определяне на общините, в които има нужда от интервенция, както и за случаи, в които РУО се намесва активно;
- РУО издава предписания за протичане на процеса по десегрегация;
- общините организират и съдействат за осъществяването на диалог между заинтересованите страни, прилагат предписания, наемат допълнителни консултанти в помощ на процеса по десегрегация и др.

3. Нова система за атестация на педагогическите специалисти

Обективното оценяване на работата на директорите, учителите и останалите педагогически специалисти, както и вземането на мерки спрямо резултатите от него, е важна стъпка в посока засилване на професионалната отчетност и отговорност в системата. Записаното в законопроекта условие, че педагогическата работа не може да се оценява въз основа на документи, също е стъпка в правилната посока.

За да има промяната положителен ефект и да не бъде поредната административна тежест за училищата, има нужда да се запише **ясно очакване, че оценяването на труда на учителите включва наблюдение на учебни часове и оценяване на ефективността на преподаването**. Предлагаме в законопроекта да се добави описание на цялостния процес по оценяване на труда на педагогическите специалисти, който по отношение на учителите да включва:

- оценка на преподаването, поставена от комисията по оценяване на труда на база наблюдавани и протоколирани поне два учебни часа в рамките на учебната година;
- степен на приложение на получена обратна връзка след наблюдение на учебен час;
- оценка на напредъка на учителя по плана за професионално развитие, изготвен при предходното оценяване на труда;
- самооценка на преподаването от страна на учителя;
- оценка и самооценка на приноса на учителя към развитието на качеството на училището (на база приложение на стандарта за управление на качеството);
- оценка и самооценка на приноса на учителя към развитието на училищния живот, включването на родители и развиването на достъпа на учениците до дейности по интереси и възможности;
- учителска рефлексия с участието на представител на комисията по оценяване на труда и други специалисти от предметната област за обсъждане и сближаване на поставените оценка и самооценка и формулиране на препоръки към оценявания;
- допълнителни критерии, определени от комисията и/или директора;
- окончателен резултат от оценяването, който се определя по формула, включваща самооценката, оценката на комисията, обратна връзка от родители, ученици и др.

Недоумение буди предложението в настоящия законопроект при оценяването на труда да се отменят:

- анализът на причините, довели до ниска оценка;
- изработването на план за методическо и организационно подпомагане на получилия ниска оценка учител, директор или друг педагогически специалист и
- определянето на наставник или наставници, които да осъществят методическа и организационна подкрепа.

Така излиза, че педагогическите специалисти, получили най-ниския резултат от скалата на оценяване на труда, се освобождават веднага, без възможност да подобрят резултата си. Смятаме, че това би довело до напрежение сред учителите и директорите и невъзможност оценяването на труда да изпълни същинската си функция - подобряване на управлението на училището и преподаването и ученето. Добрите практики в управлението на човешките ресурси включват право на оценения служител да повиши резултатите си, а крайните мерки да се приложат след повторна ниска оценка.

Препоръчваме също така процесът по оценяване на труда на директорите да бъде отделен от оценяването на учителите, да стане много по-взискателен посредством обективни и ясни критерии и да се превърне в основен инструмент за отчетност на училищните ръководители. При оценяването на директорите фокусът трябва да бъде насочен към гарантиране на качеството на образованието в институцията, вкл. и увеличаване на пряката административна отговорност на директора по отношение на цялостното представяне на училището. Процесът трябва да включва присъствено наблюдение отстрана на оценяващата комисия на елементи от вътрешноучилищната система за гарантиране на качеството (например срещи на професионалните учебни общности, процес по определяне на цели и индикатори, събиране и анализ на данни, работа на вътрешната комисия по качеството и др.).

Призоваваме МОН да обсъди с представителите на училищата и професионалната експертна общност в образованието обективни критерии за оценяването на директорите и да представи консенсусно решение преди внасянето на законопроекта в Народното събрание. Такива критерии биха могли да бъдат:

- изпълнение на наредбата за управление на качество на ниво училище;
- наличие на споделено разбиране за желаното качество и очакваните резултати сред учители и ученици;
- системата за управление на качеството, която включва индикатори и инструменти за измерването им, съобразени със спецификата на училището;
- създаден процес на качествена оценка и самооценка на педагогическите специалисти;
- наличие на допълнителна подкрепа и наблюдения след незадоволителни резултати от оценяването на труда на учителите;
- наличие на ясен план за собствено професионално развитие и изпълнение на заложените цели от предишни периоди на оценка;
- предприети коригиращи действия с цел подобряване на качеството на учебния процес и на училищната среда;
- наличие на план за квалификация на учителите, който отговаря на заложените стратегически цели на училището;
- напредък по наличния план за развитие на училището и вземане на нужните коригиращи действия;

- доказателства за споделено лидерство на училищно ниво, както и за развитието на управленския капацитет в екипа;
- прилагане на вътрешна система за подкрепа в учителския колектив, споделяне на добри практики и др.;
- система за взискателен подбор на нови учители, съобразена с конкретните нужди на училището.

В случаи, в които директорите не покриват критериите от оценяването, следва да бъде приложена система от подкрепа за повишаване на резултатите, а при повторна ниска оценка - ясен процес по освобождаване на училищните ръководители.

За да бъде процесът по оценяване на педагогическите специалисти пълен, има нужда от повишаване на капацитета на експертите от РУО, които отговарят за него, и обособяване на подразделения на РУО със съсредоточена експертност и отговорност спрямо проследяването и гарантирането на училищното качество, вкл. развиване на капацитет за менторство и подкрепа.

4. Промени в продължаващата квалификация на педагогическите специалисти

Фондация “Заедно в час” изцяло подкрепя намерението за подобряване на системата за продължаваща квалификация на педагогическите специалисти. От години милиони годишно се инвестират от националния бюджет и европейските фондове за допълнителни обучения на директорите и учителите, без резултат за качеството на управлението на училищата и за преподаването и ученето. Затова въвеждането на рейтинг на обученията и планирането на квалификацията спрямо индивидуалните нужди на учителите са стъпки в правилната посока.

Тези стъпки обаче не са достатъчни, за да се гарантира ефективност на допълнителната квалификация на учителите и директорите. Основен критерий тук би трябвало да бъде доколко обученията са спомогнали за това директорите да развият управленските си умения, а учителите - уменията си за успешно преподаване. Предлагаме законопроектът да предложи и система за валидация на приложението на допълнителната квалификация чрез инструменти като наблюдения на класната стая, входни и изходни нива на учениците и др. Стимулите за събиране на брой кредити трябва да бъдат заменени с такива за подобряване на работата на училището и на резултатите на учениците. Ключово е изискванията към обучителните програми, вкл. публичната обратна връзка и рейтингът, да важат за всички обучения, вкл. тези на висшите училища, звената на МОН и синдикалните организации.

Още по-ефективно би било, ако продължаващата квалификация на педагогическия специалист се разглежда не като еднократни обучения, а като цялостен и продължителен процес, в рамките на който

директорът/ учителят работи с наставник, има ясни и конкретни цели за постигане и регулярно се проследява напредъка по тях.

5. Промени при базовите учители и учителите методици

Ефективното наставничество на новоназначени учители, както и методическото подпомагане от страна на опитни педагогически специалисти, са важни мерки за подобряване на качеството на преподаването, както и за дългосрочното оставане в учителската професия. Предвидените в законопроекта стимули за базови учители и учители-методици са добра първа стъпка. Препоръчваме тя да бъде последвана от няколко смели реформи и мерки:

- подобряване на базовото обучение на бъдещите учители, вкл. включването на истинска и достатъчно дълга практика, която да ги подготви за реалността в класната стая;
- система за подготовка на базовите учители, така че да имат умения да менторират качествено бъдещите учители;
- въвеждане на цялостна система за ефективно наставничество;
- въвеждане на общ стандарт за добро преподаване, който учителите-методици да следват;
- описание на ясни очаквания към методиците, вкл. брой и вид посещения, съдържание на протоколи за наблюдение, начин на даване на обратна връзка и др.

II. Предложения, за които изразяваме категорично несъгласие

1. Въвеждане на задължителен предмет “Добродетели и религии”

Общественият разговор през последните месеци показва, че в българското общество, а и в професионалната гилдия в образователния сектор, няма консенсус за въвеждането на религиозно обучение в рамките на задължително избираемите учебни предмети. Отсъствието на научни доказателства за положителен ефект от религиозното образование и редицата неизяснени детайли около въвеждането на “Добродетели и религии”, сред които липсата на:

- широко обсъдени и приети учебни програми по предмета;
 - яснота как ще се разпределят учениците в трите варианта, в случай че няма достатъчно желаещи по някой от тях;
 - план и процес за качествена подготовка на учителите, които ще го преподават и
 - анализ за ефектите от въвеждането на предмета в смесените региони на България,
- правят въвеждането му от учебната 2026/2027 г. неприемливо и опасно.

Тревогите се споделят и от директори и учители. Начални учители са притеснени за въвеждането на този предмет, нямат яснота как ще преподават три различни учебни програми по него и кой и как ще ги

подготви за това. Мнозинството педагогически специалисти, до които “Заедно в час” се допита по време на общественото обсъждане, са категорични, че предложението противоречи на светския характер на образованието и ще доведе до разделение, както между учениците, така и между техните семейства.

2. Въвеждане на повтаряне на I клас

Повтарянето на клас е практика, която не се подкрепя от образователни експерти и психолози, и за която не е доказано, че води до резултат. Дори напротив - още повече демотивира учениците и е предпоставка за етикетиране на децата и ранно отпадане от училище. Освен това, ако няма промяна в подготовката на учителите, не може да се очаква, че учениците ще усвоят необходимите компетентности дори и след още една допълнителна година.

3. Увеличаване на натиска за кандидатстване в IV клас

Предложението учениците, които в IV клас са влезели в математически и природоматематически гимназии, да останат в тях без кандидатстване след VII клас, ще доведе до още по-голям натиск върху малките ученици да се подготвят и явяват на тежки изпити, както и до намаляване на възможността децата, които са развили интереса си към математиката и природните науки на по-късен етап, да учат в специализирано училище. Предложението в законопроекта противоречи на препоръките на международни и български експерти в сферата на образованието за ограничаване на ранното профилиране, което води до огромни образователни неравенства между децата от семейства, които могат да си позволят частни уроци, и връстниците им, родени в среда с по-ниски финансови възможности. България би следвало да търси начини за увеличаване на основното образование и повишаване на качеството му във всички училища, а не да стимулира все по-ранното профилиране и кандидатстване.

Предложените мерки не стимулират и по-качественото образование по математика и природни науки. Доброто усвояване на тези предмети не би следвало да се ограничава до специализирани гимназии, а да е факт във всяко едно училище поради ключовата роля на тези области за развиването на аналитичните умения на учениците и уменията им за решаване на проблеми.

4. Смяна на статута на началниците на регионалните управления на образованието (РУО)

Предложението началниците на РУО да станат органи на изпълнителната власт с териториална компетентност поставя под риск независимостта им от политически натиск, а с това и устойчивостта на политиките в образованието на регионално ниво. Регионалните управления имат важна функция в това да подкрепят професионалното развитие и повишаването на уменията на директорите и учителите, да търсят и разпространяват добри практики за преподаване и учене, да работят с всички институции за повишаване на

качеството на образованието в регионите. Нормативните актове би следвало да ги подкрепят в това да изпълняват тези си функции, а не да карат служителите им да работят в страх и подчинение.

5. Санкциите срещу учениците с отстраняване от училище и неучастие в училищни мероприятия

В професионалната експертна общност в сферата на образованието, както и в гилдията на педагогическите специалисти и училищните психолози, няма обосновани доказателства за ползата от налагане на санкции като отстраняване от училище и забрана за участие в училищни мероприятия. Подобни мерки рискуват още повече да демотивират учениците и да засилят проблемното поведение и съпротивата им срещу училището.

Учителите безспорно имат нужда от подкрепа за това да създадат ефективна среда за учене в класната стая. Тази подкрепа обаче не се свежда до авторитарното и едностранно налагане на санкции, а включва:

- подкрепа за учителските умения да овладеят класната стая, да наложат култура на уважение и доверие в нея, както и да бъдат модел на поведение за учениците;
- ясни училищни процедури за идентифициране на деца в криза и навременна подкрепа за тези ученици от отговорни и доверени възрастни;
- обективен процес (напр. училищна медиация) за изслушване на страните и разрешаване на конфликти;
- подкрепа и информация за родители какви мерки биха могли да вземат, за да подобрят поведението на детето.

Представители на директорите и учителите остро възразяват и срещу промяната директорът да замести кмета в събирането на глоби от родителите. По думите им това е неприложимо, противоречи на други нормативни актове и ще доведе до още повече разделение между родители и учители.

6. Въвеждането на елемента “социално-поведенчески умения” в оценяването

Интегрирането на “социално-поведенчески умения” в оценяването позволява злоупотреби и субективизъм и е изключително опасна легитимация на наказателните оценки. Не е редно оценката по математика да отразява дали едно дете говори в час, например.

7. Пазене на мястото на директори, избрани на политически постове

Не виждаме убедителни аргументи за предложението директор, избран/ назначен за народен представител, министър, кмет, областен управител, член на политически кабинет и др., да има право след

прекратяване на пълномощията му да заеме предишната си длъжност. Изборът на директори да се кандидатира за политически длъжности е техен личен. Не би следвало училището да става заложник на този избор. Назначаването на заместници за неясно колко дълъг период от време възпрепятства дългосрочното развитие на училището.

8. *Намаляване на правомощията на обществените съвети*

Обществените съвети към детските градини и училищата са важен орган, чиито функции би следвало да се насърчават, а не отнемат. Съветите работят в полза на прозрачността, публичността и отчетността на работата на образователните институции. Призоваваме МОН да предложи промени, които не просто не ограничават правомощията им, но и гарантират ефективната им работа във всяко едно училище и детска градина.

III. **Предложения за допълване на законопроекта с ключови за сектора мерки за реформи**

Считаме, че в проекта на ЗИД на ЗПУО липсват спешни и важни за сектора реформи, за които от години има препоръки както от международни, така и от български експерти в сферата на образованието. Сред тези реформи са:

- промени в подготовката, наставничеството и подкрепата на учители и директори;
- описание на това какво е качество в образованието, как го постигаме и измерваме;
- увеличаване на автономията на училищата, директорите и учителите;
- гарантиране на институционална отчетност и професионална отговорност за постигнати цели и резултати на всички нива в системата;
- цялостна промяна в системата за оценяване на учениците, вкл. превръщане на националното външно оценяване в истински диагностичен инструмент;
- промени в РУО, така че да минат от контролна към подкрепяща функция.

Всички гореописани реформи би трябвало да са част от цялостна визия за промяна на българската образователна система, изготвена с участието на всички заинтересовани страни. Ако промените в образованието са на парче, те не постигат положителен ефект, дори напротив, а най-потърпевши са учениците, учителите и директорите. ***Призоваваме МОН да създаде цялостна визия и план за истинска реформа в предучилищното и училищното образование, едва след което да се пристъпи към разглеждане на актуализиран и подобрен ЗИД на ЗПУО в Народното събрание.***

Базата за тези визия и план вече са създадени. През последните години няколко експертни работни групи към МОН проучиха добри български и международни практики, обобщиха наличните ресурси и изведоха конкретни предложения за промени в различни части на образователната система. Освен това,

включително по поръчка на МОН съществуват детайлни анализи и препоръки на експертни институции като Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Института за изследвания в образованието и др. Приемствеността и използването на вече разработен ресурс биха били добра практика и знак, че екипът на МОН взема предвид усилията и резултата от работата на стотици директори, учители и експерти, участвали в разработването на документите.

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”