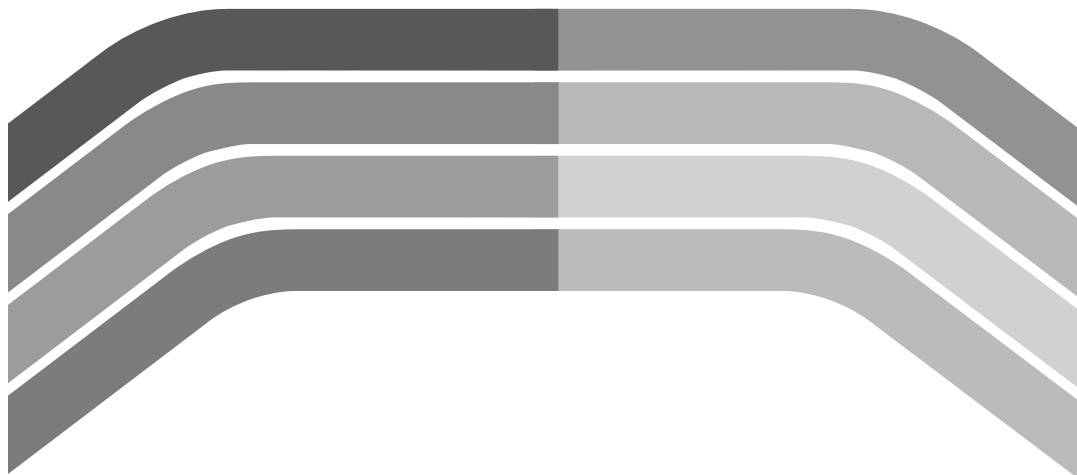




# ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ,  
ФИНАНСИРАНИ ОТ  
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“





# **ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ**

**ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ,  
ФИНАНСИРАНИ ОТ ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“**



Изследването е извършено за нуждите на проект BG051P-001-8.1-01-0001 „Подкрепа на Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“ в Министерството на образованието и науката за успешното управление на приоритетни оси 3 и 4 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд.

Настоящата публикация отразява единствено възгледите на авторите и Възложителят не носи отговорност за начина, по който може да бъде използвана съдържащата се в нея информация.

## **ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ**

Автори: **Албена Стамболова, Георги Ганев, Николай Янев,  
Петя Кабакчиева, Юлиан Попов**

Редакция: **Асен Петров**

Консултация: **Стефан Попов**

Фондация РискМонитор © ISBN 978-954-2914-31-0, София, 2014

**Фондация РискМонитор**

България, София 1000, бул. Цар Освободител 29

ел. поща: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)

[www.riskmonitor.bg](http://www.riskmonitor.bg)



# СЪДЪРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| <b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....  | 5  |
| <b>ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „СТРУКТУРНИ ФОНДОВЕ И МЕЖДУНАРОДНИ<br/>ОБРАЗОВАТЕЛНИ ПРОГРАМИ“ – УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СРЕДСТВА<br/>В УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ (Николай Янев)</b> ..... | 6  |
| 1. Въведение.....   | 6  |
| 1.1. Въпроси. Обхват.....   | 6  |
| 1.2. Значение.....  | 6  |
| 1.3. Източници .....  | 7  |
| 2. Програмирането: идентификация и подход към проблемите<br>на училищното образование .....   | 7  |
| 2.1. Избор на операции.....   | 7  |
| 2.2. Избор на инструменти.....  | 8  |
| 2.3. Индикатори и оценка .....  | 8  |
| 3. Подбор и договаряне: време и прилагани процедури.....  | 9  |
| 3.1. Процедури .....  | 9  |
| 3.2. Случаят „2010 година“ и ритъмът на работа .....  | 11 |
| 3.3. Рефлексия .....  | 12 |
| 4. Верификация и отчитане – в системата на училищното образование.....  | 13 |
| 4.1. Разминаването „договаряне – плащане“.....  | 13 |
| 4.2. Поглед към проблемите, присъщи бенефициента.....   | 14 |
| 4.3. Информация и подкрепа за изпълнителите на проекти .....  | 16 |
| 5. Изводи и Препоръки.....  | 17 |
| 5.1. Изводи .....   | 17 |
| 5.2. Препоръки.....   | 18 |
| <b>КАЧЕСТВО НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ (Петя Кабакчиева)</b> .....   | 21 |
| 1. Цел на анализа. Източници .....  | 21 |
| 2. Анализ на проблемната ситуация.....  | 24 |
| 2.1. Старт на програмата.<br>Цели и области на интервенция на Приоритетна ос 3.....   | 24 |
| 3. Реализация на програмата. Силни и слаби страни.....  | 26 |
| 3.1. Какво показват индикаторите?.....  | 27 |
| 3.2. Съдържателна оценка на реализацията на програмата .....  | 29 |
| 3.3. Обща оценка на програмата .....  | 32 |
| 4. Закljučения и препоръки.....   | 33 |

|   |    |
|---|----|
| <b>ВРЪЗКАТА БИЗНЕС – УЧИЛИЩЕ (Георги Ганев)</b> .....                                   | 36 |
| 1. Обща ситуация. Цели на анализа. Източници.....                                       | 36 |
| 1.1. Обща ситуация .....  | 36 |
| 2. Актуални проблеми в пресечната точка „образование – бизнес“ .....                    | 38 |
| 2.1. Проблеми в образователната система.....  | 38 |
| 2.2. Проблеми в бизнес сектора.....   | 39 |
| 3. Роля и потенциална роля на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ ..... | 39 |
| <br>  |    |
| <b>ДЕЦА И УЧЕНИЦИ СЪС СОП (Албена Стамболова)</b> .....                                 | 41 |
| 1. Цел на анализа. Източници.....   | 41 |
| 1.1. Задачи, обхват .....   | 41 |
| 1.2. Изходна информация: .....  | 41 |
| 1.3. Контекст на проблема .....   | 43 |
| 2. Завършени програми и отчетени резултати (какво е направено?) .....                   | 44 |
| 2.1. Инвестирани средства.....  | 44 |
| 2.2. Резултати.....   | 45 |
| 3. В каква степен проблемите остават актуални? .....                                    | 46 |
| 4. Препоръки по отношение на новия програмен период 2014–2020 г. ....                   | 47 |
| <br>  |    |
| <b>СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ (Юлиан Попов)</b> .....                                      | 49 |
| 1. Въведение.....   | 49 |
| 2. Дефиниране на термина „качество на образованието“ .....                              | 49 |
| 3. Обща стратегическа препоръка.....  | 50 |
| 4. Анализирани проблеми, свързани с качество на образованието .....                     | 50 |
| 4.1. Академичен срив на училищното образование .....                                    | 50 |
| 4.2. Пасивно осигуряване на достъп до образование .....                                 | 51 |
| 4.3. Образование на деца със СОП .....  | 51 |
| 5. Управление на училищната система .....   | 52 |
| 6. Управление на оперативната програма.....   | 52 |
| 7. Препоръки .....  | 53 |
| 7.1. Качество .....   | 53 |
| 7.2. Управление на училищната система .....   | 55 |
| 7.3. Управление на Оперативната програма.....   | 55 |
| <br>  |    |
| <b>ЧЕСТО ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ</b> .....  | 56 |

# ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад представя преглед на политиките в сферата на училищното образование, финансирани със средствата на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“ Той идентифицира успешните инициативи, но в по-голяма степен се стреми да посочи затрудненията, да определи рисковете. Прави го с мисъл за предстоящия програмен период, когато Министерство на образованието и науката ще приеме нелеката отговорност да администрира „своята“ секторна програма.

Предизвикателство за авторите бе да разглеждат училищното образование под знаменателя на „структурните фондове“. Всъщност българското училище е и ще остане приоритет на националния бюджет, а проблемите, свързани с него, не могат да бъдат разделени по формалния признак на донорските програми, предназначени за решаването им. До голяма степен в подобна ситуация се намира и екипът на договарящия орган. Той трябва да определи точките на пресичане, в които европейското финансиране ще допълни ангажиментите на тържавата. Изправен е пред задачата да бъде опорна точка за дълбоки реформи. Трябва да планира както с поглед към стратегическия хоризонт на документа „Европа 2020“, така и с оглед на специфичния национален контекст по теми като качество на знанията, адаптивност към нуждите на икономиката, демографска и социална среда. Този кръг очертава и обхваща на предложените текстове. Отделна глава е предназначена за административния процес по управление на фондовете, особеностите на проектния цикъл и научените уроци от ролята на междинно звено в изминалия бюджетен цикъл.

Методологически работата се опря върху интервюта с представители на заинтересовани страни (експерти от администрацията, учители, изпълнители на проекти) и върху анализ на публични източници за дейността на Главна дирекция СФМОП. Прегледът на материалите дава повод да бъде посочена още една писта, на която е необходимо догонване. Наличната информация показва силен превес на количествените данни над извършения чрез тях анализ. Договарящият орган следва да развие капацитет за подобна дейност и да я наложи като наложи устойчива практика. Защото само вземането на добре информирани политически решения може да изведе започващата Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020“ до успешно изпълнение.

# ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „СТРУКТУРНИ ФОНДОВЕ И МЕЖДУНАРОДНИ ОБРАЗОВАТЕЛНИ ПРОГРАМИ“

## УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СРЕДСТВА В УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

НИКОЛАЙ ЯНЕВ

### 1. Въведение

#### 1.1. ВЪПРОСИ. ОБХВАТ

Като междинно звено, отговорно за изпълнението на приоритетни оси 3 и 4 от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“, в края на бюджетния период дирекцията е изправена пред ключов въпрос:

*Доколко администрирането на средствата от програмата е помогнало за ефективно провеждане на политики в българското училище?*

Отправна точка за неговия отговор ще ни дадат условните фази на проектния цикъл, които организират работата на договарящия орган:

- програмиране,
- подбор и договаряне,
- верификация, оценка и плащане.

Така анализът ще бъде насочен в следните посоки:

- Успява ли дейността по програмиране и оценка на изпълнението да идентифицира проблеми и да подкрепи политики в сферата на училищното образование?
- Дали процесът на подбор на проекти и договарянето са ефективни по отношение на времето и използваните механизми за предоставяне на средства?
- Как процедурите и сроковете на верификацията/плащането кореспондират със специфичните условия на училищната среда?

#### 1.2. ЗНАЧЕНИЕ

Критичният поглед върху работата на дирекцията, която стопанисва европейските средства за училищното образование, е важен по следните причини:

- През предстоящия бюджетен цикъл 2014–2020 г. тя ще влезе в ролята на Управляващ орган. Тази промяна в статута е свързана както с усложняване на поставените задачи, така и с повишаване очакванията на граждани и институции към качеството на нейната работа.



- Състоянието на училищното образование, сондирано през инструменти на външно оценяване като PISA 2012, остава трайно в негативна тенденция. Тя не бе повлияна съществено от значителната финансова интервенция по линия на структурните фондове, въпреки заявената цел за постигане на „по-добро качество“ в приоритетна ос 3 на програмата.

### 1.3. ИЗТОЧНИЦИ

При подготовката на текста е използвана публично достъпна информация за операциите, администрирани от дирекцията. Представените данни са достоверни в степената, в която е достоверна информацията на сайта на междинното звено. Неговата функционалност и дизайн, способността му да информира кандидатите и по-широка публика, са предмет на специални препоръки. Възможност за непосредствен поглед върху работата на Междинното звено дадоха полуструктурираните интервюта със служители на министерството и главната дирекция, бенефициенти и образователни експерти.

## **2. Програмирането: идентификация и подход към проблемите на училищното образование**

### 2.1. ИЗБОР НА ОПЕРАЦИИ

Проектните схеми, финансирани в сферата на училищното образование, адресират богат спектър теми. Важните ангажименти, заявени в приоритетни ос 3 и 4 на Оперативната програма, са покрити чрез отправените покани за кандидатстване. Стратегическите посоки на действие – към качество на образователната услуга и улеснен достъп до нея, следват логиката на реформата в българското образование. Формулировката на приоритетите влиза в диалог с целите на ключов политически документ: Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка 2006–2015 г. И така дава ресурсите, необходими за тяхното постигане. Оптимизация на системата, квалификация на учителите, изграждане на мостове към пазара на труда, грижа за маргинализираните групи и децата в риск – ето възловите елементи, очертани от програмирането. В тези точки междинното звено е концентрирало европейските средства. Те са „важни“ не само заради декларираното в официални документи като Оперативната програма или секторните стратегии, но и през оценката на интервюираните бенефициенти (учители, администратори на средства, родители). Проблемите тук са болезнени, но също – „хванати“ са от погледа на администратора. Той е планирал ресурси, дал е санкция за действие в избраната посока. Свързаните въпроси – дали са избрани подходящите процедури за работа, в каква степен са постигнати поставените цели, как се извършва оценката на ефективността – заемат отделно място в настоящия анализ.

В този смисъл програмирането е изпълнило основната си задача – намерило е баланс между параграфите на фиксирани във времето рамкови документи и ежедневните грижи на системата. На техническо ниво за това свидетелства нагла-

сата към гъвкава интерпретация на Оперативната програма, особено отчетлива в заключителната фаза на нейното изпълнение. Показват го и неформалните отношения с ресорни дирекции при подготовката на критерии за избор на операции и проектна документация.

**(Приложение 1 – Отношение между заявени намерения и изпълнени схеми)**

## 2.2. ИЗБОР НА ИНСТРУМЕНТИ

Определянето на приоритетни проблеми и формулирането на теми за финансиране е първата стъпка в процеса на програмиране. Следва изборът на инструменти за действие – технология на селекцията, индикатори за измерване на постигнатото, граници на допустими дейности.

По отношение на механизмите за избор на бенефициенти презледът на стартираните операции показва отчетливо движение: от конкурентни покани в началото на програмата към директно финансиране на звена в структурата на министерството – в края. Феноменът е проследен и коментиран подробно в т. 3. „Подбор и договаряне: време и прилагани процедури.“ Изборът между конкурс и целево финансиране обаче не е само технически въпрос.

Директното предоставяне е удобно, защото:

- намалява броя на проектите,
- съкращава срока за тяхната оценка,
- улеснява контрола върху изпълнението.

Но то носи рискове, свързани с:

- необходимостта от организиране на тромави тръжни процедури (ЗОП),
- по-слабата мотивация от страна на преките изпълнители,
- съсредоточаването на значителен финансов ресурс в администрацията на Министерство на образованието и науката (МОН), който работи срещу децентрализацията на училищното образование.

## 2.3. ИНДИКАТОРИ И ОЦЕНКА

Търсенето на правилна пропорция между двата основни принципа за предоставяне на средствата остава отворена задача в дневния ред на главната дирекция. Интервюираните могат да ни насочват към техните силни и слаби страни, но се затрудняват при оценката на ефекта от изпълнението на конкретни операции. Тук те признават слаба информираност. Договарящият орган събира количествени данни, но не разполага със средство да регистрира промените в системата на училищното образование. Опциите на външното оценяване след 4, 7 и 12 клас или на международни изследвания като PISA, са останали извън ползването на администратора на европейски средства. Проблемът с използването на наличната информация засяга междинното звено, но представлява общ дефицит на ниво министерство. Чис-

лените индикатори, агрегирани в масивите на МОН, не се използват за аналитична работа. Показателно е, че не вътрешната информация, а резултатите на PISA 2012 предизвикват спешния дебат за състоянието на училището. Слаби са връзките и в обратна посока – ресорните дирекции от централната администрация не се възползват от наблюденията, натрупани при изпълнението на Оперативната програма. Не са изградени контакти с Националния статистически институт. В самата дирекция аналитичната дейност е сведена до санитарен минимум. Отчасти това се дължи на липсата на ресурс и на факта, че отговорността за стратегическия мениджмънт е била в ръцете на управляващия орган (МТСП). Не е задоволителна комуникацията между отделите. Налице е впечатлението, че работата на „другия“ не е позната. Интервюираните са на мнение, че в различните фази на проектната верига „някой“ не е помислил от гледната точка на следващия етап. Процедурите за вътрешно съгласуване на документация се спазват пунктуално, но са неефективни. Например: въпреки, че участват в одобрението на критериите за избор на операции, служителите, ангажирани с мониторинг, в крайна сметка оценяват приетите индикатори за наблюдение като „непрактични“.

С израстването във функцията до управляващ орган остротата на тези проблеми ще нараства. Експертите споделят становището, че тяхното решаване е сред приоритетите за провеждане на успешна акредитация при старта на новата оперативна програма.

### **3. Подбор и договаряне: време и прилагани процедури**

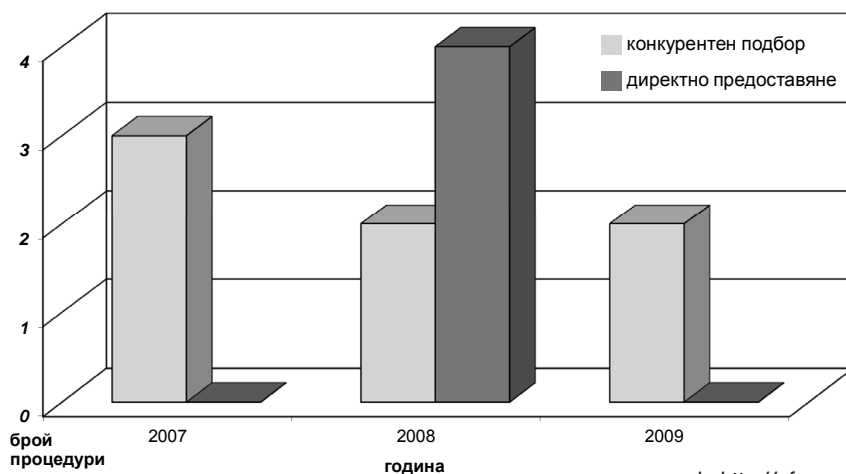
Една от класическите дефиниции за проект му дава определение като „проблем, планиран за решаване във времето“<sup>1</sup>. От тази гледна точка статистиката на операциите, предприети от МОН в сферата на училищното образование, демонстрира колко сериозна и подценявана е задачата по управление на фактора „Време“. Инициативите на Министерството са маркирани от специфичен ритъм, както в рамките на седемгодишния цикъл, така и по отношение на графика за всяка отделна процедура.

#### **3.1. ПРОЦЕДУРИ**

Прегледът на публичната информация, достъпна на сайта на Главната дирекция, отчетливо очертава два периода с различна философия на управление. От 2007 г. до 2009 г. равномерно са използвани както процедури за директно предоставяне, така и конкурентни, „състезателни“ покани:

<sup>1</sup> Product Quality – A Prescription for the West, Selected Papers №26, 1981, this edition 1994 TPOK/Juran Institute

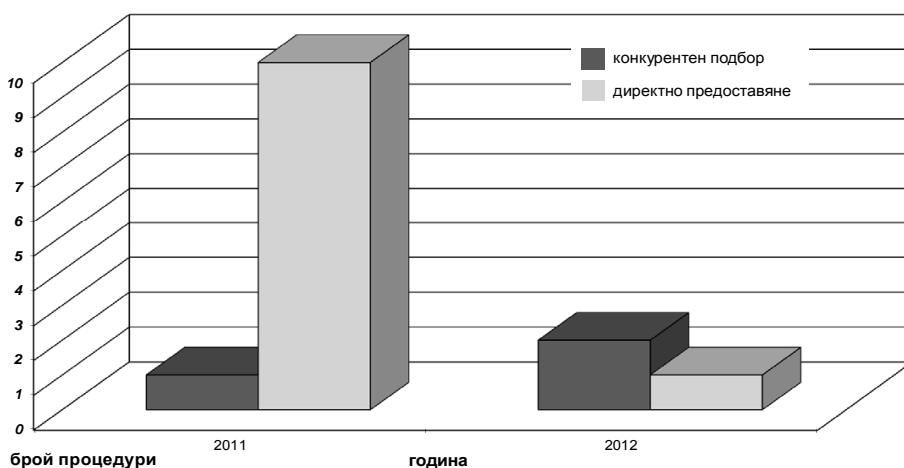
Процедури 2007-2009



източник: <http://sf.mon.bg>

Бюджетите на операциите са в границата пог 100 млн. лв., времето за оценка и договаряне е разточително. В периода след 2010 г., пропорцията се обръща категорично в полза на директното предоставяне. От една страна нараства броят на преките покани към дирекции в министерството, ресорни за сектора на училищното образование, от друга – обемът на средствата, планирани по отделните процедури. На хоризонта се очертава финалната линия 2013 г., която притиска с правилото за изразходване на финансовия ресурс  $n+2^2$ . Темпото трябва да скочи рязко и тук директното предоставяне към звена в структурата на МОН е работещо решение: чрез него значителни инвестиции могат да бъдат направени пряко в приоритетните сектори на училищната система. Единичните институционални проекти намаляват документооборота грастично, контролът става по-лесен.

Процедури 2011-2012



източник: <http://sf.mon.bg>

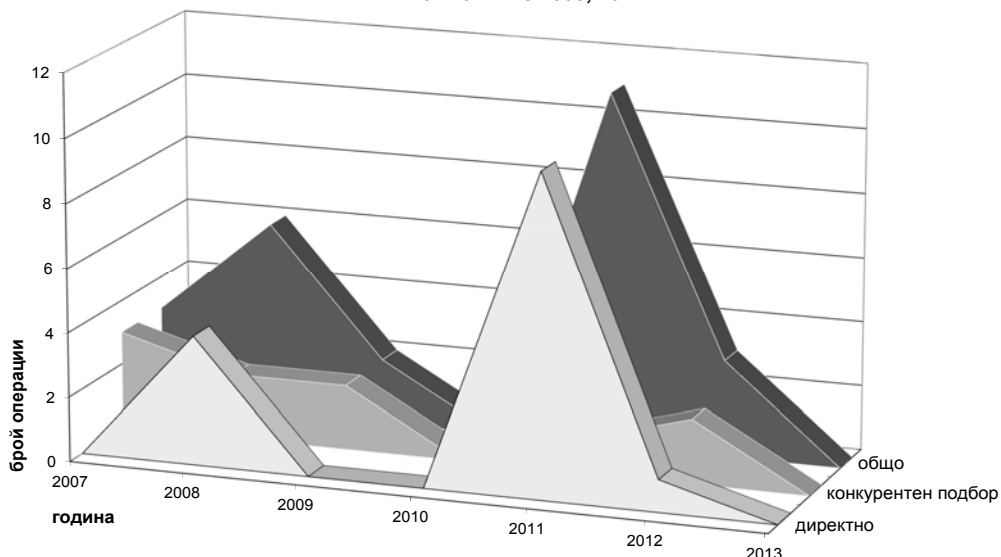
<sup>2</sup> Член 93 от Регламент (ЕО) № 1083/2006

### 3.2. СЛУЧАЯТ „2010 ГОДИНА“ И РИТЪМЪТ НА РАБОТА

Особено място в хрониката на междинното звено представлява 2010 г., през която не е стартирана нито една процедура! От гледна точка на програмирането, тази година е „мъртва“. Отворен остава въпросът каква е причината за прекъсването. Дълбочинните интервюта привеждат различни обяснения: от честите смени в ръководството на дирекцията и промените в структурата до желанието да бъдат „изчистени“ натрупани във времето верификации и плащания, без ГД СФМОП да бъде заета с нови договори. И двете версии индикират наличие на системен проблем. В единия случай това означава, че администрацията, отговорна за европейските средства, е била заложник на конюнктурни решения, че на управленско ниво е липсвало съзнание за потребността от устойчивост. В другия – че структурата на дирекцията към онзи момент не е била пригодна да изпълнява функциите, с които е натоварена, блокирала е пред количеството проекти.

Реторичен е въпросът дали 12 загубени месеца от общо 84 в живота на оперативната програма са лукс, който състоянието на образователната система може да си позволи. Ритъмът, с който МОН иницира процедури, насочени към училищата, показва отчетливи характеристики на кампанийност: две „ударни“ години 2008 г. и 2011 г., с пълно затихване на функциите през 2010 г., скок през 2011 г. и „затваряне“ през 2012 г. Обяснението за 2012 г. е логично с настъпващия край на бюджетния цикл. Но дупката „2009–2010 г.“ може да бъде отнесена към парламентарните избори от лятото на 2009 г. и сътресенията, на които промяната е подложена договарящия орган.

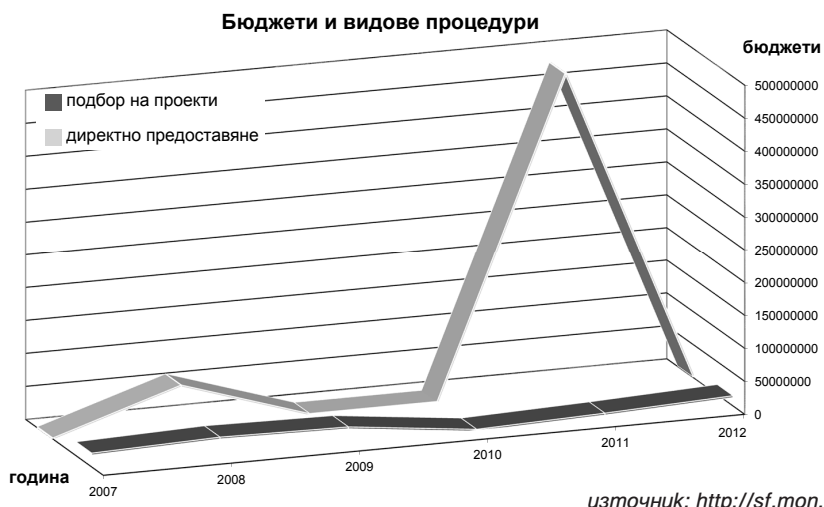
Кампаниите 2008, 2011 г.



източник: <http://sf.mon.bg>

Сериозен аргумент за използване на термина „кампания“ дава размерът на предвидените средства. В пиковата 2011 г. бюджетът на планираните операции в сектора на училищното образование достига няколко стотин милиона лева и се откроява ряз-

ко на фона на останалите „постни“ години. За сравнение финансовият план на цялата Оперативната програма<sup>3</sup> предвижда доста по-плавни маржове, които се движат в амплитудата между 100–190 млн. евро годишно и върхът е очакван през заключителната 2013 г. В този смисъл логиката на МОН като оператор на средства е била различна от тази на рамковия документ – Оперативната програма. Това решение към 2011 г. обаче изглежда като крайна спасителна мярка в състояние на *zeit-not*.



Причините за такива значителни флукуации излизат извън рамките на дирекцията и самото министерство. Интервютата очертават по-дълбоки проблеми, свързани с липсата на ясна нормативна база на национално ниво в първите години, дефицит на експертиза както в органа на договаряне, така и в лагера на кандидатите. Показателна е историята на Закона за обществените поръчки, който претърпява поредни изменения не само в рамките на бюджетния цикъл, но и в срока за изпълнение на отделни проекти. По оценката на един от интервюираните: „Твърде малко бяха проектите, които завършиха при същите условия, при които бяха започнати. Правилата и изискванията към бенефициентите се променяха в ход“. Ако такова наблюдение подсказва за затрудненията пред изпълнителите, с не по-малки основания може да бъде отнесено и към междинното звено, което трябва да овладее процеса на управление в една несигурна среда, белязана от постоянна промяна.

### 3.3. РЕФЛЕКСИЯ

Важно е да се отбележи, че ключови експерти на главната дирекция се възглеждат критично в нейната институционалната история. Проблемите на минали години са идентифицирани ясно, предмет са на обсъждане и размисъл. Напълно отсъства „замитането под килима“, присъщо на традиционната министерска бюрокрация, която „никога не греша“. Предизвикателствата на изтеклия период се оценяват като „трудните уроци“, дали резултат в края на програмата. Фактите в полза на това възприемие са налице: договорени почти 100% от планираните средства и ударна верификация в края на 2013 г., допринесла за реалното разплащане на значителен

<sup>3</sup> Стр. 149–150

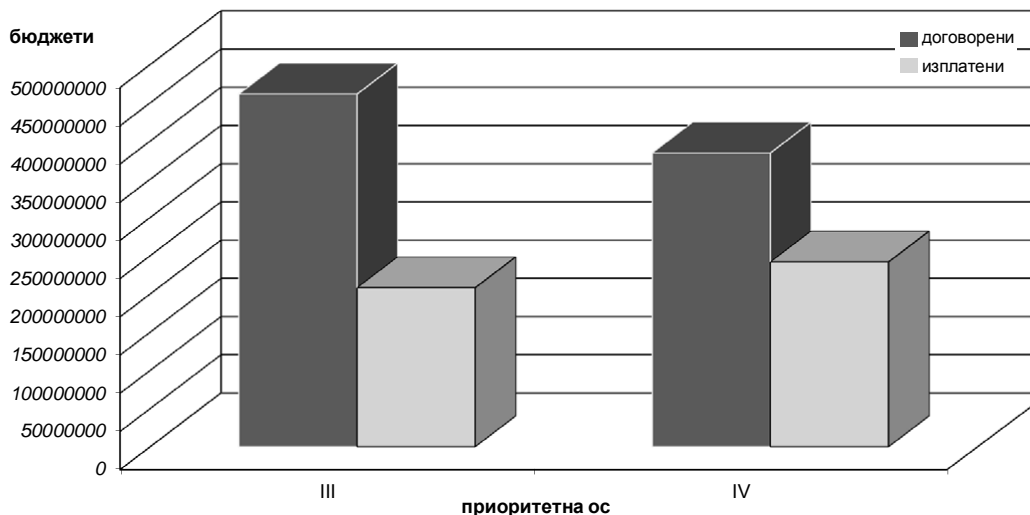
финансов ресурс. От 2011 г. се вижда ясна тенденция към спазване на сроковете, определени в нормативни документи. Докато през първия период (2007–2010 г.) Междинното звено си позволява процедури, при които дистанцията от покана до сключване на договор надхвърля година, във финалната фаза на програмата организацията на работа позволява приключване на етапите съгласно мярката, зададена от ПМС121/31.05.2007 (договаряне) и ПМС179/10.08.2010 (верификация и плащане). Остава актуална задачата тези добри практики от момент на върхова мобилизация да се превърнат в рутинен процес през периода 2014–2020 г.

#### 4. Верификация и отчетане – в системата на училищното образование

##### 4.1. РАЗМИНАВАНЕТО „ДОГОВАРЯНЕ – ПЛАЩАНЕ“

Ако програмирането има привилегията да планира инвестиции в милиони, фазата на верификация и плащане е натоварена с черната работа да гарантира тяхното добро управление и отчетност. Тази позиция обяснява факта, че тук е най-тясното, най-наситено с проблеми място в движението на проектния цикъл. Към края на 2013 г. програмирането, подборът на проекти и договарянето са успели да ангажират почти целия ресурс на приоритетни оси 3 и 4 (качество и достъп до образование). На практика обаче едва половината от тези средства са влезли в системата. Ножицата „договаряне-плащане“ е видима в Информационната система за управление и наблюдение на Структурните фондове:

2013 - ножицата: договорени - изплатени



по данни на информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) към 02.12.2013 г.

За да изкачи това графично „стъпало“, Междинното звено разполага с 24 месеца резерв. Въпреки буфера, задачите пред операторите на средства са сериозни – „стъпалото“ е стръмно. Така например в рамките на приоритетна ос 3 за две години трябва да бъдат верифицирани и изплатени средства приблизително равни

по обем на отчетените за целия седемгодишен период. Към края на 2014 или началото на 2015 г. „изчистването“ на плащания от завършилия програмнен период ще се препокрие с процеса по отчитане на проектите, планирани да започнат в цикъла 2014–2020 г. Наблюденията (виж т. III „Подбор и договаряне“) показаха, че заключителната фаза на ОП РЧР 2007–2013 г. се характеризира с натрупване на директни предоставяния и значителни бюджети. Тази особеност подсказва, че Законът за обществените поръчки (ЗОП), неговите проблеми и недостатъци ще навлизат все по-интензивно в ползването на верификацията. Факторът „време“ се усложнява допълнително от други въздействия като органичните недостатъци на тържните процедури по ЗОП. Овладяването на този процес поставя качествено нови изисквания към ресурсите, експертизата и организацията на главната дирекция.

#### 4.2. ПОГЛЕД КЪМ ПРОБЛЕМИТЕ, ПРИСЪЩИ БЕНЕФИЦИЕНТА

Проведените интервюта показаха, че служителите на Междинното звено се отнасят възискателно към трудностите в работата си, идентифицират недостатъците и разсъждават върху тяхното отстраняване. Това обаче е поглед навътре – от системата за системата. В много по-малка степен те отделят внимание на рисковете, свързани с другия участник в проектната игра – бенефициентите. Договарящият орган оценява завършилата програма и предстоящия период предимно през собствената си готовност, тук е сериозната му грижа.

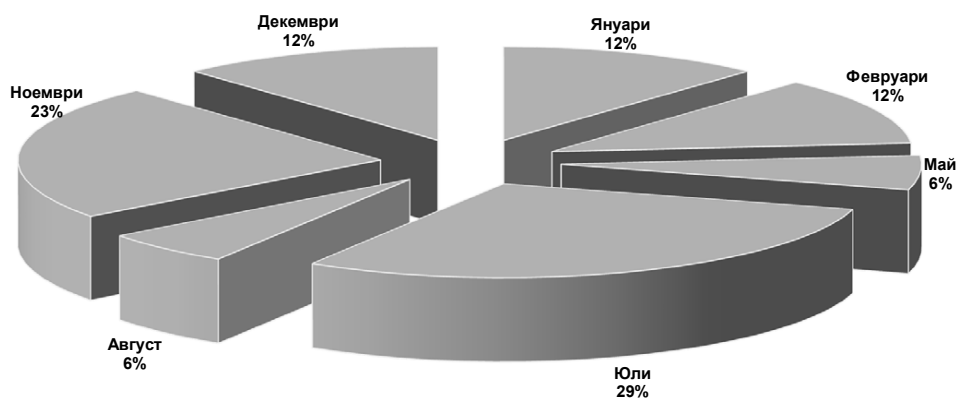
В действителност животът на Оперативната програма протича в повече изменения: една пределно усложнена система за отчитане се сблъсква с изпълнители, които не са подготвени за нейните формалности. Твърдението е валидно в голяма степен по отношение на проекти в сферата на училищното образование. За разлика от други бенефициенти (фирми, неправителствени организации), обичайните състезатели в тази ниша нямат ресурса да ползват външна консултация при управлението и отчитането, подобни разходи не попадат в групата на допустимите, а почасовите ставки са нормативно ограничени до степен, че трудно биха примамили в проектните екипи качествена експертиза, (напр. в сферата на обществените поръчки).

Освен пред ограниченията в капацитета за отчитане, училището среща и трудности да управлява проекта във времето. Краят на оценителните процедури и връчването на договора дават отправни точки за старта на изпълнението, за „месец 1-ви“. Прегледът на информацията, публикувана от междинното звено, показва, че това начало не е съобразено с мотивирано избрана дата. В редки случаи са спазени индикативните срокове, посочени в Насоките за кандигатстване, а към края на програмния период примерният график на оценката изобщо не присъства в информацията за кандигатите.

Заклучителната фаза на търговете е пръсната по протежение на цялата календарна година – от януари до декември, включително в „почивните“ месеци като юли и август.



## Край на оценката / договарянето



източник: <http://sf.mon.bg>

Липсата на хронологична предвидимост поставя училището пред следните трудности:

- свързани с несъответствия между графика на проекта и този на учебната година;
- свързани с навременно приключване на дейностите от екипа за управление.

По наблюдения на бенефициенти **рисковете от група а)** могат да бъдат отнесени към:

- готовността за участие на ученици и учители в месеци на ваканция и изпити и
- необходимостта от промени в плана за работа.

На практика учителите са принудени да местят дейностите в по-удобен период, различен от фиксирания по договор. Правилата за изпълнение ги улесняват – не е необходим анекс към договора, само официално уведомително писмо. Ако сезонният характер на работата в училище дава едно от измеренията на проблема, правилата за максимална седмична заетост и учебната програма поставят въпроси в друга посока: кога се събират учениците за „извънкласна“, проектна дейност, възможно ли е тя да се случва след края учебния ден, например вечер? Как почасовите отчети на учителите по проекта кореспондират с тяхната задължителна седмична програма и реалистични ли са часовете, заявени пред отдела, натоварен с верификацията?

**Рисковете в група б)** са обусловени от:

- капацитета на ръководителя и координаторите да организират и провеждат занятия в съгласените срокове на проектния цикъл;
- възможностите на договарящия орган да осъществява текущ контрол върху изпълнението.

Проблемите в тази област от една страна показват липсата на опит за проектна работа в училище, от друга – очертават нуждата от засилване на наблюдаващите функции на главната дирекция.

Възприетата в момента процедура се основава върху:

- малък брой проверки на място<sup>4</sup>,
- месечни справки за напредъка,
- изготвяне на графици за тръжни процедури и контрол върху провеждането им,
- опция за междинно отчитане и
- задължителен финален отчет.

Експерти от отдел „Техническа верификация“ оценяват ефективността на установената система като „заговолителна“. В списъка с текущи контроли на практика най-ефективно е междинното отчитане. То мобилизира бенефициентите, алармира за грешки и затруднения и дава информация, необходима на администраторите на програмата. *Но не е задължително*. Удачни препоръки по този повод правят самите служители в ГД СФМОП:

- 1) Междинното отчитане да стане задължение, за сметка отпадането на технически ангажимент като месечните справки за напредъка
- 2) Броят на междинните отчети да бъде поставен в зависимост от общата продължителност на проекта, с цел на всеки 12 месеца да бъде предаван най-малко един.

Приемането на подобна философия означава да бъде преосмислено разпределението на човешкия ресурс в самата дирекция. С мисъл за по-висока честота на проверките и по-голям обем на преглежданата документация.

#### 4.3. ИНФОРМАЦИЯ И ПОДКРЕПА ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ НА ПРОЕКТИ

Докато фазата на кандидатстване ясно регламентира процедури и време за информационни кампании, етапът на изпълнение е поставен в по-неблагоприятна ситуация. Основен инструмент за работа тук са проверките на място. Обучения за бенефициенти с одобрен проект през седемгодишния период на програмата са обявявани на сайта на дирекцията през 2008, 2009 и 2010 г. Тази информация не позволява да бъде проследена устойчива практика. За сравнение – публикуването на всяка покана е съпроводено с информационни дни за кандидатите. Такова задължение е залегнало и в наръчника на МЗ. Респективно – рубриката „Въпроси и отговори“ на <http://sf.mon.bg> е събрала само коментари от етапа на подготовка на проекти. „Често задаваните въпроси“ от фазата на изпълнение не съществуват като справочна база със свободен достъп. Пропуските в известна степен се компенсират от оперативните ръководства за бенефициенти. Статичните PDF-файлове обаче трудно ще заменят липсата на динамика в страницата на договарящия орган. Сред интервюираните бенефициенти преобладава впечатлението, че тя не функционира като полезен инструмент с премислени и структурирани рубрики, които следват логиката на проектния цикъл. Разглеждат я по-скоро като отговор на формални изисквания за публичност. Най-релефно стои проблемът в т. нар. раздел „Архив“, където общо поле е събрало цялата информация, публикувана през седемте години на програмата в безкраен списък. В интернет не е достъпен процедурният наръчник на междинното звено. Последната новина в английската версия на сайта е от 2 февруари 2010 г.

---

<sup>4</sup> Обикновено 2–3 за периода на проекта

Страницата на междинното звено е огледало на проблема със слабото внимание към капацитета на бенефициентите. Приоритет за главната дирекция е овладяването на административния процес по управление на средствата. Тя трябва да опитоми финансовия поток, да изпълни одитните пътеки, да удовлетвори външните проверки, управляващия орган и Брюксел. Официалната кореспонденция и надежните архиви, а не отворената среда на интернет, са средство за постигане на тези цели. В уравнението на оперативната програма за бенефициентите е отредена второстепенна роля. Йерархичната зависимост на училищната система към Дондуков 2А засилва подобно настроение. Значението на преките изпълнители обаче е подценено. Както работата на бенефициента зависи от пунктуалното администриране на средствата, така и ефективното провеждане на политики с европейски средства се опира на подготовката и вниманието към спецификите на образователната институция. По справедливото сравнение на Бернар Клерво, министерството не бива да забравя, че е само „джудже, стъпило на раменете на гиганти“ – българските учители.

## 5. Изводи и препоръки

### 5.1. ИЗВОДИ

Направеният преглед ни води до ключовия извод, че Междинното звено е овладяло технологията да управлява европейските средства в подкрепа на училищното образование. Нерешени обаче остават задачи, които крият рискове при превръщането му в Управляващ орган на самостоятелна оперативна програма.

В синтезиран вид прегледът на постигнатото показва, че:

- В периода 2007–2013 г. Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“ постепенно е развила капацитет да идентифицира проблеми на училищната система, да проектира операции, да извършва подбор и да контролира изпълнението. Спрямо 2007 г. в края на бюджетния цикъл е налице качествен скок в експертизата на екипа за управление на програмата и неговата организационна култура.
- В подкрепа на твърдението говорят фактите:
  - Въпреки закъснението в началната фаза, значителна за мащабите на страната финансова инвестиция (840 милиона лева) е насочена в пълния си размер към договори за изпълнение на проекти.
  - Половината от финансовия ресурс на програмата е реално изплатен на бенефициентите. За верифицирането и плащането на остатъка е на разположение буферният период 2014–2015 г.
- Постигнат е национален консенсус относно значимостта на сектор „образование“ и негов израз е новата оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020“.

Рискови точки в практиката на договарящия орган остават:

- Анемичната практика на аналитична оценка относно ефекта от финансираните програми на системно ниво. [*В момента тя е предимно количествена и не се занимава с качествените промени, следващи оперативната програма.*]
- Негостатъчната предсказуемост в ритъма на стартиране и изпълнение на операции. [*Изминалият период се характеризира с кампании и „гасене на пожари“.*]
- Слабото взаимодействие между отделните звена на дирекцията [*Проектният цикъл е „накъсан“ поради недобра координация между програмиране и подбор от една страна и верификация и плащане – от друга.*]

Посочените проблеми са допълнително усложнени от инерцията на традиционната гържавна администрация. Министерство на образованието и науката не живее в седемгодишния цикъл на европейския бюджет, чуждо е на проектното темпо. То често задава скован ритъм за работа, липсва разбиране за нуждата от поддръжка на договарящия орган. Налице са и случаи, в които се проявява открито недоверие, общата администрация затормозява усилията на междинното звено.

## 5.2. ПРЕПОРЪКИ

- **На ниво министерство** удачно решение би било процедурният наръчник на управляващия орган да вмени задължения извън специализираната дирекция, аналогично на съвместната работа с деловодството на МОН. Полезна, макар и трудно постижима, би била известна автономия по отношения на общия административен режим в министерството. Огромно предизвикателство е задачата Управляващият орган да бъде процедурно имунизиран срещу политически сътресения по високите нив политическото ръководство, които са сериозно смущение за неговата дейност.
- **На ниво дирекция** задължително трябва да бъде освободен ресурс за аналитична работа, който да понижи кръговрата на проекта – от индикаторите по отделни операции до оценката за практическото въздействие от извършените дейности. Тази препоръка е свързана и с нуждата от по-добро планиране на ангажиментите в рамките на седемгодишния период. Един разумен и работещ план за действие, основан върху Оперативната програма, е естествена превенция срещу възможни колебания на политическо ниво. Стъпка в посока предвидимост, добро планиране и изпълнение би било и въвеждането на задължително междинно отчетане.
- Възможно е да се експериментира по-смело с работни групи, включващи служители от различни звена. Това ще позволи натрупване на експертиза извън тесните граници на отдела, ще даде работещи модели за взаимодействие в дирекцията и ще позволи съсредоточаване на ресурси за покриване на спешни задачи.

Намирането на верния тон при трансформацията в управляващ орган ще бъде продължителен процес. Търсенето на пластичност по отношение на променливата среда е водещ принцип, който да бъде следван в неговия ход.

## Приложение 1 – Отношението между заявени намерения и изпълнени схеми:

| ПРИОРИТЕТНА ОС   | НАМЕРЕНИЯ  | ЗАПОЧНАТИ ОПЕРАЦИИ  |
|--|--|---|
| № 3 „Подобряване на качеството на образование и обучение |  |   |
| Област на интервенция 3.1                                | <b>Подобряване на качеството на услугите</b>             |   |
|  | Учебни планове и програми                                | Директно предоставяне с дейности по актуализация на планове и програми в общото и професионалното образование |
|  | Квалификация на учителите                                | Директно предоставяне – квалификация на учителите   |
|  | ИКТ в образованието                                      | Директно предоставяне – ИКТ в образованието   |
|  | <b>Трансфер на кредити в професионалното образование</b> | <b>Намерението не е адресирано с конкретна операция</b>   |
| Област на интервенция 3.2                                | <b>Модернизация на мрежата</b>                           |   |
|  | <b>Система за вътрешно и външно оценяване</b>            | <b>Намерението не е адресирано с конкретна операция</b>   |
|  | Подобряване на отчетността                               | Директно предоставяне – Инспектиране на училищата   |
|  | Оптимизиране и реструктуриране на мрежата                | Директно предоставяне в подкрепа на средишните училища и въвеждане на делегирани бюджети                      |
| Област на интервенция 3.3                                | <b>Укрепване на връзките с бизнеса</b>                   |   |
|  | Практическо обучение на ученици                          | Грантове за ученически практики   |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>Приоритетна ос №4<br/>„Подобряване на достъпа<br/>до образование и<br/>обучение“</b></p> |   |  |
|  | <p><b>Образование и обучение<br/>за групи в неравностойно<br/>положение</b></p> |  |
| <p>Област на интервенция<br/>4.1</p>   | <p>Образование и обучение<br/>за групи в неравностойно<br/>положение</p>        | <p>Грантове и директно<br/>предоставяне в помощ на<br/>деца със СОП, деца от<br/>малцинствени групи,<br/>отпаднали ученици</p> |
| <p>Област на интервенция<br/>4.2</p>   | <p><b>Децата и младежта<br/>в образованието<br/>и обществото</b></p>            |  |
|  | <p>Извънкласни и извънучи-<br/>лищни форми на обучение</p>                      | <p>Грантове и директно<br/>предоставяне за<br/>извънкласна дейност</p>   |
| <p>Област на интервенция<br/>4.3</p>   | <p><b>Учене през целия живот</b></p>  |  |
|  | <p>Професионално ориентиран-<br/>е и кариерно развитие</p>                      | <p>Директно предоставяне<br/>в подкрепа на кариерното<br/>ориентиране в училищата</p>  |

# КАЧЕСТВО НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

## ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ В ОБХВАТА НА ОП РЧР

ДОЦ. Д-Р ПЕТЯ КАБАКЧИЕВА

### 1. Цел на анализа. Източници

Целта на тази глава е да анализира силните и слабите страни при реализацията на Приоритетна ос 3 на ОП РЧР „Подобряване качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието“ и проблемите, които крият рискове за следващия програмен период 2014–2020 г., както и да даде препоръки за приоритетите на новата ОП НОИР.

Тъй като проблемите на качеството на образованието се засягат и в приоритетна ос 4 „Подобряване на достъпа до образование и обучение“, особено в областта на интервенция: „Децата и младежта в образованието и обществото“, насочена към разширяване на извънкласните и извънучилищните форми на обучение; анализът ще взема отношение и към този приоритет.

Текстът се основава на:

- официални документи като: Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013“; годишни доклади и справки за финансовото изпълнение на Оперативната програма, публикувани на сайта eufunds.bg; проект на новата Оперативна програма „Наука и Образование и за интелигентен растеж 2014–2020“; доклади на ЕК;
- данни и изследвания като: PISA 2009; 2012.
- проведени полуструктурирани интервюта с експерти в областта на образованието и бенефициенти.

#### **Изходна информация – Качество на училищното образование**

##### **Брой и обхват на схемите**

В периода на оперативната програма (2007–2013 г.) са стартирани общо 25 схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, насочена към нуждите на училищното образование. Те покриват широк спектър теми, разположени около няколко основни маркера:

- квалификация на педагогически персонал,
- промени в управлението и финансирането на системата,
- информационни и комуникационни технологии,

- практическо и професионално образование,
- образователни услуги за деца в неравностойно положение или риск от дискриминация,
- извънкласна дейност и превенция на отпадането.

В рамките на приоритетна ос 3, изрично посветена на качеството на образованието и обучението, са финансирани 13 програми. Основните акценти тук договарящият орган е поставил върху:

- Обучението на учители и директори,
- Въвеждането на ИКТ в образователния процес,
- Подкрепа за реформата във финансирането и управлението,
- Актуализация на учебно съдържание и програми.

### **Цели, допустими дейности и индикатори**

**Заявените цели** на програмите могат да бъдат резюмирани в следните ключови понятия:

- да бъде подобро качеството чрез
  - прилагане на нови модели в управление на системата
  - въвеждане на модерни технологии
  - подготовка на преподаватели и директори
  - създаване на възможности за практическо обучение
- да бъде даден тласък в положителна посока по отношение на:
  - намаляване на отпадането от училище (насърчаване на застрашени групи и създаване на възможности за допълнителни занимания).

**Допустимостта на дейностите** се движи в следния диапазон:

- обучения за педагогическите специалисти и администрацията на училищата;
- подкрепа за системни политики (инспектиране, средишни училища, делегирани бюджети, промени в плановете и програми);
- създаване на форми за специализирани занимания с деца: извънкласни дейности, адаптирани за деца с увреждания и деца от ромската общност;
- организиране на практически занимания в работна среда;
- физическо адаптиране на средата (чрез ИКТ, достъпност за деца с увреждания).

**Индикаторите**, планирани за оценка на изпълнението са предимно количествени.

Те най-общо проследяват броя на:

- лицата, участващи във финансираните дейности:
  - учители в квалификационни курсове
  - деца и ученици в извънкласни занимания (за превенция на отпадането, включване или интеграция).
- институциите, въвели определена практика:
  - училища
  - детски градини
- помагалата и други документи, разработени за нуждите на операцията:



- карти за оценка
- ДОИ
- учебни помагала
- специализиран софтуер

### **Общ размер на средствата**

С последващи изменения в критериите за допустимост на операциите и увеличение на бюджета, общият размер на средствата, насочени към училищното образование по линия на програмите, управлявани от МОН е **в порядъка на 653 милиона лева**.

Ресурсът планиран в полза на „**качество**“ на образователната услуга (операции в приоритетна ос 3) достига **430 милиона лева**.

### **Отчетени резултати**

Резултатите от финансираните операции са публикувани в годишните доклади за изпълнението на Оперативната програма. Документите описват изпълнението на количествените индикатори и дават качествена оценка на промените, настъпили в училище.

По отношение на качеството заключенията на последния публикуван доклад за 2012 г. акцентират върху:

- Положителния ефект от въвеждането на ИКТ върху качеството на образователната услуга
- Подобрените условия за достъп и ограничените темпове на отпадане от системата
- Ползата от натрупаните практически умения.

Ако оценката от ефектите трябва да бъде поставена на дискусия, по-надежден маркер изглеждат количествените мерки за постигнатото. Използвани са последните официални данни към 2012 г.

- 4311 учители са включени в програми за квалификация при целева стойност в ОП 47 000 (3478 са завършили успешно).
- 796 институции са въвели нови учебни планове и програми (целева стойност в ОП – 2600).
- 5703 души са включени обучение за външно и вътрешно оценяване (целева стойност – 3100), а 2237 са го завършили успешно.
- 6012 ученици са били включени в практики, а 3542 са завършили обучението си.
- 76 институции предлагат програми за деца със СОП (целева стойност 500).
- 955 деца са интегрирани в общото образование (целева стойност 5500).
- 89 099 са учениците, включени в превантивни мерки срещу ранното отпадане (93 250 целева стойност) но едва 22 деца са върнати обратно в образователния цикъл.

**Забележка: С цитираните числени показатели следва да се борави предпазливо. През 2012 г. още не се регистрирани многобройните участници, включени в схемите за директно предоставяне, започнати към самия край на програмния период.**

*Източник: Насоки за кандидатстване, Изисквания за директно предоставяне, публикувани на <http://sf.top.bg>; годишни доклади за изпълнението на Оперативната програма.*

## 2. Анализ на проблемната ситуация

### 2.1. СТАРТ НА ПРОГРАМАТА.

#### ЦЕЛИ И ОБЛАСТИ НА ИНТЕРВЕНЦИЯ НА ПРИОРИТЕТНА ОС 3

В текста на Оперативната програма от 2007 г.<sup>5</sup> – както в глава първа, така и в мотивирането на приоритетна ос 3, е представен подробен анализ на проблемните области в българското образование, стъпващ на изследвания. Какви са идентифицираните проблеми?

#### **Справка – намеренията на Оперативната програма:**

*„Като цяло образователните услуги в България не подготвят достатъчно добре квалифицирани специалисти, притежаващи необходимите знания и умения, съответстващи на изискванията на пазара на труда, което се дължи на недостатъчно гъвкавите учебни програми, изоставащата квалификация на учителите, неумението им за работа в интеркултурна среда и остарелите методи на преподаване в общото, професионалното и висшето образование. Все още твърде рядко се използват възможностите на информационните и комуникационните технологии...*

*Квалификацията на педагогическия персонал. Поради липсата на изградена система за кариерно развитие, българските педагози не са достатъчно мотивирани да повишават своята квалификация, не са отворени към съвременните технологии и новите методи на преподаване и като цяло учителската професия не е атрактивна за младите хора. Съществуват проблеми и в системата на заплащане на учителския труд. Всичко това води до по-ниско качество на преподаването, а оттам и на придобитите от учениците знания.*

*За модернизацията на българските образователни институции е необходимо да се въведат управленски информационни системи, електронна документация и електронно образователно съдържание в училищата, да се изградят ефективни механизми за оценка и контрол на качеството на образованието, както и да се оптимизира училищната мрежа.*

*В България все още няма изградена и функционираща национална система за вътрешно и външно оценяване на качеството на образованието. Необходимо е нейното въвеждане, като се възприемат практики за осигуряване на по-добра отчетност и прозрачност, като се разработят механизми за оценяване на учениците и на учителите, а също и чрез привличане на родителите в образователния процес.“<sup>6</sup>*

Подробната мотивация на проблемите, води до следните цели и области на интервенция на **Приоритетна ос 3 на ОП РЧР:**

**Цел:** *Повишаване пригодността за заетост на работната сила чрез качествени услуги в образованието и обучението, ефективно работещи образователни и обучителни институции и устойчиви връзки между образованието, професионалното обучение и бизнеса.*

<sup>5</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013“, София, МТСП, 2007

<sup>6</sup> ОП РЧР, С. МТСП, 2007, стр.96–97

*Основни области на интервенция:*

- *Подобряване качеството на услугите в образованието и обучението*
- *Модернизация на системата за образование и обучение*
- *Укрепване на връзките между институциите за образование и обучение, научно-изследователския сектор и бизнеса.*

**Забележка:** Настоящият анализ подробно ще разгледа първите две области на интервенция, а от третата ще се проследи само индикаторите за училищните практики, тъй като другите дейности засягат висшето образование.

### ***Подобряване на качеството на услугите в образованието и обучението***

*Целта е подобряване качеството на образованието и обучението, с фокус върху следните примерни дейности:*

- *актуализиране на съществуващи и разработване на нови държавни образователни изисквания, учебни планове и програми на всички етапи и степени на образование;*
- *въвеждане на модерни информационни и комуникационни технологии и средства в образователния процес, както и осигуряване на електронно образователно съдържание;*
- *повишаване на квалификацията и кариерно развитие на педагогическия персонал.*

### ***Модернизация на системата за образование и обучение***

*Тази област на интервенция е свързана с изграждане на модерна система за образование и обучение и на система за оценка на качеството ѝ в контекста на по-ефективното използване на финансовите ресурси.*

*Примерните дейности са насочени към:*

- *въвеждане на система за вътрешно и външно оценяване на качеството на образованието и обучението;*
- *подобряване на отчетността и отваряне на системата за образование и обучение за включване на общността в процесите на мониторинг, контрол и оценка на предоставените образователните услуги;*
- *оптимизиране и реструктуриране на мрежата от образователни институции.*

*Ще бъде създадена регионална инфраструктура за външно оценяване на образователните и учебните институции в системата на средното образование. Ще бъдат организирани и проведени курсове за подготовка на оценители. За управлението на системата за оценяване ще бъде създадена специализирана информационна система.*

Нека да споменем и релевантните към настоящия анализ области на интервенция в **Приоритетна ос 4: Подобряване на достъпа до образование и обучение:**

- *Достъп до образование и обучение на групи в неравностойно положение*
- *Децата и младежта в образованието и обществото, обвързана с разширяване на извънкласните и извънучилищните форми на обучение;*
- *Развитие на системата за учене през целия живот.*

Още това ниво на дефиниране на приоритети съдържа в себе си двойственост за възможно негативно или позитивно развитие на програмата. Както анализираната проблемна ситуация, така и приоритетите в ос 3 всъщност засягат и изискват цялостна реформа в областта на средното образование. По този начин посочените области на интервенция и дейности стават неотменна част от националната политика в областта на средното образование. Това от една страна е много значима положителна черта, защото обвързването на дейности по програмата с национални приоритети би следвало да гарантира по-голям успех на дейностите, по-голямо въздействие върху сектора като цяло и по-голяма устойчивост.

От друга страна прехвърлянето на ключови за реформата дейности за финансиране към ОП може да ги „олекоти„ и да ги положи само в рамките на проекти, а не като целенасочени устойчиви усилия за стратегическа промяна. От трета страна, и това е много важно, изпълнението на дейностите по програмата би било успешно само ако е предшествано от, или поне върви паралелно с ключовите реформи в образованието. Това предполага базово съгласие по основните приоритети и дългосрочна стратегия, която да не се влияе от политически промени и смени на правителства, както и ясна нормативна база, гарантираща посоката на тези промени.

Така планирането на дейностите на програмата изисква съгласуване със срокове за осъществяване на мерките, засягащи националните приоритети в областта на образованието, за да могат да се допълват и да усилват ефекта си.. Или ОП трябва да се насочи изцяло към постигането на по-странични или експериментални, независими от основната посока на реформата цели. Както ще видим, това приплъзване и припокриване на стратегически цели и дейности по програмата ще се окаже основен фактор за забавянето или неосъществяването на част от програмните схеми.

### **3. Реализация на програмата. Силни и слаби страни**

Както се отбелязва в отчетния доклад за ОП РЧР от 2012 г. „Малко над 37% от сумата на Общността е отпусната за операции по приоритетна тема „Подобряване на човешкия капитал“ (включва кодове 72, 73 и 74). Обхванати са всички области на интервенция по приоритетна ос 3 „Подобряване качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието“ и по приоритетна ос 4 „Подобряване на достъпа до образование и обучение“<sup>7</sup>. От стартиралите общо 29 схеми 22 засягат сферата на предучилищното и най-вече на средното образование.

---

<sup>7</sup> Годишен доклад на ОПРЧР 2012, стр.41

## 3.1. КАКВО ПОКАЗВАТ ИНДИКАТОРИТЕ?

| ИНДИКАТОРИ   | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | ОБЩО | ЦЕЛЕВА<br>СТОЙНОСТ<br>ЗА 2013 |
|--|---|------|------|------|------|------|-------------------------------|
| <b>Област на интервенция</b>   | <b>Подобряване на качеството на образованието</b>                               |      |      |      |      |      |                               |
| Индикатор 1.1: Брой/% учители/<br>преподаватели, включени в про-<br>грами за обучение и за повишава-<br>не на квалификацията |   | 283  | 1128 | 2207 | 693  | 4311 | 40%<br>47 000                 |
| Индикатор 1.2: Брой/% учители/<br>преподаватели, завършили про-<br>грами за повишаване на квалифи-<br>кацията                |   | 283  | 295  | 2207 | 693  | 3478 | 35%<br>41 890                 |
| Индикатор 2.1: Брой/% образова-<br>телни институции, въвели нови<br>учебни планове и програми                                |   |      |      |      | 796  | 796  | 80%<br>2600                   |
| Индикатор 2.2: Брой/% ученици/<br>студенти, завършили образова-<br>нието си по новите ДОИ, учебни<br>планове и програми      | 0   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 750 000                       |
| <b>Област на интервенция</b>   | <b>Модернизация на системата за образование</b>                                 |      |      |      |      |      |                               |
| Индикатор 1.1: Брой лица, вклю-<br>чени в обучителни програми за<br>външно и вътрешно оценяване                              | 0   | 0    | 1453 | 4250 |      | 5703 | 3100                          |
| Индикатор 1.2: Брой лица, получи-<br>ли сертификат за оценители  | 0   | 0    | 392  | 1845 | 0    | 2237 | 3000                          |
| Индикатор 1.3: Дял/% ученици,<br>оценени по програми, финансира-<br>ни от ЕСФ, спрямо общия брой на<br>оценените             | 0   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 30%<br>537 000                |
| <b>Област на интервенция</b>   | <b>Укрепване на връзки между институциите за<br/>образование, НИС и бизнеса</b> |      |      |      |      |      |                               |
| Инд. 1.1. Брой/% ученици/студен-<br>ти, включени в училищни прак-<br>тики  | 2351  | 2194 | 1402 | 0    | 65   | 6012 | 30%<br>60 000                 |
| Индикатор 1.2: Брой/% ученици/<br>студенти, успешно завършили<br>училищни практики   | 0   | 2070 | 1407 | 0    | 65   | 3542 | 25%<br>50 000                 |

В справката не е включена 2007 г., когато е стартът на програмата и дейностите по първите образователни проекти все още са в начална фаза.

Таблицата недвусмислено показва, че резултатите са далеч под целевите стойности, и дори през 2013 г. да бъдат изпълнени множество показатели, постигането на заложените цели ще бъде трудна задача. Има и две изключения – броят на включените в учебни програми за външно и вътрешно оценяване надминава целевата стойност – 5703 души при планирани 3 100; и броят на лицата, получили сертификат за оценители – 2237, който приближава целевата стойност – 3000 лица.

Ако се взгледаме в данните по индикатори за Приоритетна ос 4, ще открием, че там има три успешни дейности:

- Индикатор 1.1: Брой училища, предлагащи извънкласни дейности – 3299 при целева стойност 2500,
- Индикатор 1.2: Брой/% ученици, участващи в извънучилищни дейности – 598 179 при целева стойност 460 000,
- Индикатор 2.1: Брой лица, участващи в мерки, насочени към превенция на ранното отпадане от училище – 89 099 при целева стойност 93 250.

Иначе казано, това са дейности по приоритетна ос 4, област на интервенция 2, насочени към извънкласни и извънучилищни дейности и обвързани с проекти по програмите „Да направим училището привлекателно за младите хора“.

Трябва да отбележим, че има известен напредък в превенцията на отпадането, но освен превенцията е важна и реинтеграцията в образователната система, а тук успехите не са големи – реинтегрирали са се обратно в образователната система след отпадане общо 22 ученика, при целева стойност 9000 – индикатор 2.2.

От тази гледна точка показващият успех индикатор 2.1. като че ли не е довел до справяне с проблема. Този пример ни дава основание да поставим важния въпрос:

*Какви трябва да са индикаторите за отчитане на успех по програмата?*

Както се вижда, индикаторите за отчитане на напредъка по ОП засягат само количествени параметри, но не е ясно дали постигнатите бройки реално променят качеството на образованието. **В следващата програма НОИР задължително трябва да се включат индикатори за ефективност и въздействие** (да го кажем с английските термини, необходими са индикатори за outcomes и impact, не само за outputs). **За целта обаче ясно трябва да се дефинира какво се разбира под, и как се мери „качество на образованието“,** проблем отбелязан и от нашите респонденти.

Друг важен въпрос – **не е ясно как са определени целевите стойности.** Трябва да са мотивирани и съобразени както със сегашната ситуация, така и с възможните достижими стойности. Има опасност при завишени целеви стойности да се гонят формално бройки, а не да мерят реална промяна или достижения. Както и обратното – да се дават занижени целеви стойности. Пример: Резултатите от PISA 2012 показват, че 31, 4 на сто са от 15 годишните ученици у нас са на първо равнище по четивна грамотност. Заложеният индикатор обаче по това ниво в проекта на новата програма НОИР е 30 %. Така идва въпросът: не е ли занижена тази целева стойност предвид сегашното ниво?

За да се видят реалните постижения и слабости по изпълнението на програмата, трябва да се види сондира мнението на експерти и бенефициенти на програмата – нашите респонденти, както и да се потърсят резултати от изследвания и външни оценки.

### 3.2. СЪДЪРЖАТЕЛНА ОЦЕНКА НА РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОГРАМАТА

Ще започнем с конкретни оценки, свързани с дейностите по подобряване на качеството на образованието и модернизацията на системата. Ще засегнем и най-успешната дейности, ако се съди по преизпълнените целеви стойности, от приоритетна ос 4, област на интервенция 2, насочени към извънкласни и извънучилищни форми. Засягаме тези дейности, защото допускаме, че проектите по „Да направим училището привлекателно за младите хора“ допринасят и за повишаване на качеството на образованието.

След това ще представим общите оценки за изпълнението на програмата от респондентите ни.

#### *Качество на образованието*

Схемите, засягащи качеството на образованието, включват разработване на нови ДОО и учебни програми, както и квалификация на учителите.

**По отношение на успеха на тези схеми респондентите ни са най-критични.** Те считат, че качеството е най-болезненият и най-важният за решаване проблем на българското образование, особено недоволни са от учебните програми („Учебната програма е затрупана с материали, които често са съвсем далеч от параметрите на училището.... основни познания и умения са пропуснати сред морето от информация“; „Съдържанието на програмите, особено от 1 до 4 клас не е адаптирано за деца.... липсват всякакви стимули и възможности за самостоятелно мислене, формиране на мнение. Връзката между училището и живота е прекъсната – заниманията в училище са от друг свят, като училище по богословие, където се наизустява някаква мантра и напълно отсъства въпросът „Защо?“). Ето защо се твърди, че „Проблемът с качеството е прекалено болезнен, прекалено видим и гнен, за да твърдим, че оперативната програма е намерила най-верните решения.“

Един от най-големите проблеми, оказващ влияние върху определяне на приоритетите на ОП, е, че не е ясно дефинирано какво се разбира под „качество на образованието“ и как се измерва то.

Разработени са нови ДОО и учебни програми, но дискусиите през лятото на 2012 г. показаха, че те се оспорват. Постава се въпросът и до каква степен новите ДОО и програми са различни от старите. Ключовото решение е в каква посока те трябва да се променят и тук се стига до темата за дефиниране на нивата на грамотност, например така както са разписани в PISA. Чак след като се достигне консенсус, може да се търси реална промяна в ДОО и учебните програми, и след това да се въвежда прилагането им в училищата и да се отчитат учениците, завършили по новите програми.

Все пак, преди да се променят ДООИ, е добре да се видят резултатите от изследвания. **PISA 2012** например отбелязва **напредък спрямо „дъното“ в областта на математическата, четивната и грамотността по природни науки през 2006 г.**<sup>8</sup>, но все още българските осмокласници и деветокласници са далеч под средното ниво, изоставайки с близо година от връстниците си от доста държави. Проблем продължава да има, и той е сериозен. Трябва да отбележим и факта, регистриран от PISA, че социално-икономическите неравенства влияят пряко върху резултатите, т.е. **подобряването на качеството на образованието не е само образователен, но и социален въпрос. Нужно е да се направи сериозен анализ на резултатите от ПИЗА 2012, за да се види на какво се дължи напредъкът – дали на промяна в стандартите и преподаването, или на други фактори.**

Що се отнася до квалификацията на учителите, забавянето на процедурите обикновено е обяснението за ниските резултати. Квалификацията им не е по новите програми, а по: 1. Придобиване на нова квалификация и преквалификация – по една година за учители по език и начални учители; 2. Квалификация по интеркултурно обучение, справяне с агресия; 3. Квалификация за кариерно развитие – за прекъснали учители, младши и главни. Квалификацията на учителите трябва да е постоянна дейност и е под въпрос дали тя трябва да се финансира по проекти от ОП. Необходимо е принципно да се реши въпросът с финансирането ѝ от националния бюджет, както и с нейната организацията.

#### *Модернизация на образователната система – стандарти за оценяване*

Силни страни:

Сами по себе си „преизпълнените“ бройки от количествените индикатори за включените и завършилите обучителните програми за обучители показват, че е свършена работа. Въпросът е дали обаче тази дейност е реално полезна и устойчива. Респондентите ни дадоха **положителна оценка за обучителните програми за външно**

<sup>8</sup> Ето какви са резултатите:

**Математическа грамотност** – 439 точки, под средния резултат за държавите от ОИСР с 55 точки, като разлика между средните резултати от 41 точки съответства на едногодишно училищно обучение. 43,8 на сто от българските ученици са на първо и под първо ниво, т.е. функционално неграмотни по математика. Но при сравнението между средните резултати на българските ученици по математика (8 точки) през 2000, 2006, 2009 и 2012 г. се вижда, че през 2012 г. българските ученици постигат най-висок среден резултат досега в PISA. Повишението е значително, особено в сравнение с 2006 г. (26 точки) и 2009 г. (11 точки).

**Природни науки:** Средният резултат по природни науки на българските ученици е 446 точки, с 55 точки по-нисък от средния резултат за ОИСР. В сравнение с резултатите по природни науки в PISA 2006, спрямо които се анализират промените в постиженията на учениците през 2009 и 2012 г., наблюдаваме тенденция на повишаване на средния резултат – 12 точки в сравнение с 2006. 36,9 на сто са под критичния минимум.

**Средният резултат по четене** на българските ученици в PISA 2012 е 436 точки.

Той е по-нисък от средния резултат на държавите от ОИСР с 60 точки, или с почти едно равнище на постижения. От груга страна, това е най-високият резултат на български ученици досега в PISA – с 34 точки по висок от най-ниската точка през 2006. 31,4 на сто са на първо равнище. Заложеният индикатор в проекта на оперативна програма НОИП от 2013 г. е 30 %, и търпи промяна.



**и вътрешно оценяване** „тези хора, които минаха обучение за оценители се включват в комисиите за матурите... Защото аз лично смятам, че дори да са малко на брой, трябва да има обучени специално хора за да бъдат оценители. Защото по цял свят се измерва съгласуваността между оценителите и те имат някакви обучения.“

Като друг позитивен елемент от постиженията в посочената област се посочват изработените стандарти за вътрешно оценяване, но за да е устойчива и полезна тази дейност се изисква апробацията им.

Слаби страни:

Сериозният проблем е **липсата на стандарти за външно оценяване**. Наредбата за оценяване задава формални, а не съдържателни критерии. Това е ключов елемент от реформата и всички дейности, свързани с оценяването, за да бъдат успешни и устойчиви, трябва да тръгват от тези стандарти. Ето защо, **за да имат наистина смисъл и дългосрочна перспектива, дейностите по оценяването трябва да бъдат предхождани от създаване на стандарти за външно оценяване по аналог на оценяването в PISA – на какво ниво какви знания трябва да имат учениците от различните класове**. По принцип това е елемент от националната политика, като разработването на стандартите може да се подпомогне от новата ОП, още повече, че това би следвало да бъде еднократен акт.

*Приоритет 4 – област „Децата и младежта в образованието и обществото“, обвързана с разширяване на извънкласните и извънучилищните форми на обучение*

Силни страни:

**В тази област, чрез схемата „Да направим училището привлекателно за младите хора“ са постигнати най-големите успехи, които се виждат и през количествените индикатори**. Самият факт, че започва съживяване и разгръщане на извънкласните и извънучилищни дейности вече е позитивен факт. Респондентите споделят също, че „Положителното на тази схема е, че се изисква конкретен продукт, има много добри практики, наред с националните програми се полагат грижи за всеки ученик по различните предмети, както и за по-добра подготовка за олимпиадите по различните предмети. Един вид СИП са и дават възможности за разгръщане на други интереси – например журналистически клубове, програма Дебати, програма Добродетели, освен подпомагането по конкретни предмети.“

Слаби страни:

Получава се свръхпредлагане на дейности, защото се заплаща на учител. Понякога тези дейности са самоцелни и не са съобразени с интересите на учениците. Стои въпросът и за устойчивостта на програмата: когато спре финансирането по ОП: откъде ще се вземат средства за продължаването на мерките – дали да бъдат поети от националния бюджет под формата на национална програма, да се търсят форми на финансиране от общините, или самите училища с помощта на настоятелствата да обезпечат извънкласните и извънучилищни дейности. Загължително е обаче да се намери решение за продължаване на това успешно начинание.

### 3.3. ОБЩА ОЦЕНКА НА ПРОГРАМАТА

#### Силни страни:

Като цяло програмата се определя като релевантна – идентифицирани и адресирани са реални проблеми на образователната система.

„Целите са добре подбрани, защото се интервенира в проблемните области на българското образование – от една страна недостатъчни адекватни учебни програми, необвързани с ново развитие, включително с реформи за ключови компетентности, от друга страна – затихваща роля на училището относно извънкласните дейности, социализацията, възпитателните дейности, които училището трябва да изпълнява. Първата ситуация се адресира с проекти за по-качествено образование, във втория случай – с програмата УСПЕХ, която е с най-голяма реализация, най-добре реализирана програма.“

Оперативната програма възпитава нов тип институционална култура, обвързана с програмно финансиране и проектно мислене.

„Въвеждането на програмното финансиране в практиката на директните бенефициенти от администрацията и при грантовете беше дисциплиниращо: по отношение на срокове, отчетност, планиране.“ „Едно от добрите неща на изминалия програмен период: и министерството и институциите в системата се учат да мислят и действат през проекти, цели, индикатори.“

Най-значимият индикатор за успех е „отвоюването“ на нова ОП, фокусирана само върху образованието.

„Най-важното е, че от „Човешки ресурси“ се стигна до новата оперативна програма, която е фокусирана само върху образованието. За първи път образованието не само бе прокламирано като приоритет, но и обезпечено с ресурс като такъв“.

#### Слаби страни:

Като цяло обаче се счита, че финансираните мерки по ОП РЧР не са дали системен ефект върху подобряване на качеството и модернизацията на образованието, или най-малкото този ефект не е ясен, тъй като не са изследвани и анализирани слабите и силни страни на програмата. Както отбелязахме по-горе, количествените индикатори за оценка не дават представа за реалното въздействие на програмата.

„Въздействието на Оперативната програма е по-осезаемо на ниво индивид – пътувал, получил стипендия, обучен. На системно ниво не се наблюдават съществени промени.“; „Реалните резултати са по-скромни от заявените намерения. Количественото отчитане на индикатори не е достатъчно, за да заявим „качеството е по-добро“ и „достъпът е улеснен“. Проблемът с качеството е прекалено болезнен, прекалено видим и гнес, за да твърдим, че оперативната програма е намерила най-верните решения.“; „Администраторите на средства говорят за „усвояване“ и „отчитане“ на средства. Тези думи са вредни. Важните проблеми са групи – отпадане, грамотност, никой не коментира какво е състоянието, подобрява ли се...“.

Интервюираните от нас експерти считат, че финансовите ресурси биха могли да се използват по-рационално. Има притеснения за устойчивостта на вече постигнатите резултати, най-вече за извънкласните дейности, но подобен въпрос стои и пред средишните училища, как ще се финансира квалификацията на учителите и т.н. „Опасността, която крие директното предоставяне е възможността лесно да се превърне в заместител на националния бюджет при провеждането на важни политики, такива, които трябва да са гарантирани от бюджета. Изгражда се зависимост от европейски средства. Идва въпросът: „дали бихме свършили тези неща, ако нямаше европейска субсидия.“

#### 4. Заключение и препоръки

Както общата оценка на ОП, така и оценките за качеството на образованието и модернизацията на системата водят до заключението, че ключови дейности за подобряване на образователната ни система не са извършени – все още има неяснота за това към какво качество на образованието се стремим, няма и стандарти за външно оценяване. Напълно точна е констатацията в проекта за новата ОП НОИР, че „Огромен недостатък на училищната система е липсата на система за управление на качеството на образованието, както и на такава за инспектиране на качеството на образователните институции.“ Предвиденият фокус върху въвеждане на модерни информационни и комуникационни технологии и средства в образователния процес, както и осигуряване на електронно образователно съдържание е отпаднал от схемите на ОП РЧР. В областта на модернизацията на образованието отсъства дейността, засягаща подобряване на отчетността и отваряне на системата за образование и обучение за включване на общността в процесите на мониторинг, контрол и оценка на предоставените образователни услуги. Изследвания на учителите показват, че те се нуждаят от по-активно взаимодействие и съдействие от страна на родителите<sup>9</sup>, така че е добре да се предвидят форми за по-активно въвличане на родителите в учебния процес. Много малко са дейностите, засягащи предучилищното образование. Вероятно не е случайно, че в Позицията на ЕК по развитието на партньорското споразумение и програмите в България за периода 2014 – 2020 от 26.10. 2012 се дава следната оценка по интересувания ни въпрос: „Стратегическите фондове следва да спомогнат за подобряване на качеството на образованието чрез модернизиране на учебните програми, обучение и професионално развитие на учителите и работещите във висшето образование, увеличаване на използването на ИКТ, обучение по предприемачество, както и въвеждане на системи за осигуряване на качеството и мониторинг.“, т.е. повтарят се приоритетите от ОП „РЧР“, което означава, че има да се извърви дълъг път за постигането им.

Дейността в ОП РЧР, която наистина е успешна е свързана с извънкласни и училищни форми, и дължи резултатите си на факта, че е извън образователната система, т.е. не е обвързана с ключови образователни реформи и в този смисъл може да

<sup>9</sup> Проведени фокус групи с учители в рамките на изследването „Нация и гражданство, 2011“, екип към Катедра Социология към СУ

се разглежда като самостоятелна. Всички дейности, които се обвързват със значимите реформи в образователната система, са по-скоро неуспешни.

Същинският успех на ОП би се случил, ако тя реално съдейства за провеждане на ключовите реформи в областта на образованието или ги награжда, т.е. обвързана е с националната политика в областта на образованието. Това означава, че започващата ОП НОИР би следвало да е съобразена с дългосрочните приоритети на българското образование. По принцип, тъй като изследванията показват, че образователните успехи зависят от социално-икономическият статус на децата, приоритетите в областта на средното образование трябва да се мислят комплексно и да се „оглеждат“ и в стратегиите на МТСП и АЗД, и да са съобразени с регионалните различия.

Агресат на препоръки в тази посока следва да бъдат не експертите, ангажирани с работа върху конкретни текстове от програмата, но отговорниците за политически решения, които ще дадат рамката за тяхната ежедневна дейност (вътрешни процедури, нормативни документи и др.)

Ключова роля за стабилност на образователната реформа, а това означава и за успешност на мерките по новата ОП, има приемането на дълго отлагания нов закон за предучилищното и средно образование, които трябва да осигури нормативната основа на националните политики.

Финансирането по новата ОП трябва да е обвързано с дългосрочна стратегия, която дейности са основополагащи за националната образователна политика и изискват постоянстващо финансиране от националния бюджет, кои могат да бъдат подпомогнати от еднократно финансиране от ОП, кои могат да стартират през ОП и след това да се поемат от националния бюджет, от бюджетите на общините или от училищните бюджети.

*Какви трябва да са приоритетите на новата ОП в интересувалите ни области, и в какъв времеви порядък да вървят дейностите по тях?*

Напълно сме съгласни с формулирания в проекта за новата ОП НОИР очакван резултат: „Чрез операциите ... се очаква да се изгради функционираща цялостна система за управление на качеството на образованието чрез индикатори, отчитащи входните данни (ресурсите, с които разполага образователната система), процесите (нейното функциониране), изходните резултати (приносът ѝ за развитието на отделния ученик) и гарантирана прозрачност и публичност на резултатите от инспектирането.“ За да се постигне той, според нас е нужно следното:

- **Първо**, преди старта на конкретните операции трябва да се изясни и дефинира какво означава качество на образованието, какво включва то, какви нива на грамотност трябва да бъдат достигнати. Също трябва да се определят факторите, довели до повишаване на резултатите в PISA 2012, за да види какво да се стимулира в българското образование.
- **Второ**, трябва да се разработят специфични индикатори по отделните схеми, които да не са само количествени, а да мерят реален напредък в образователна-

та реформа, както и степен на въздействие. Да се изработи адекватна методология за оценка на ОП.

- **Трето**, трябва да се изработят стандарти за оценяване, които да показват различните нива на грамотност по ключови предмети за различните класове. При това дефиниране може да се ползва опитът от PISA, още повече, че нивата на грамотност по международните изследвания дават представа за конкурентноспособност на един глобален пазар на труда. Тези стандарти трябва да бъдат апробирани. Тезата ни е, че едва след изясняването на това към какво се стремим, може да се премине към изработване на нови ДОИ и учебни програми, иначе казано, от изясняването на резултатите на „изхода“ трябва да се търси промяна и на „входа“ – ДОИ по различните предмети, а не обратно.
- **Четвърто**, да се стимулира експериментирането и въвеждането на нови методи, обвързани с ИКТ, да се експериментират форми на дистанционно обучение, да се продължи линията на изработване и въвеждане на електронни учебници. Да се стимулират иновативни методи на преподаване.
- **Пето**, да се разработи нова формула за финансиране на училищата, която да не отчита само броя на децата, а и други фактори, засягащи образователни успехи, образователен напредък, но и специфичната културна и социална среда, в която училището работи.
- **Шесто**, да се обмислят и експериментират форми и начини за по активно въвлечане на родителите в образователния процес (предвидените в НОИР програми за семейна подкрепа, целящи насърчаване на участието на родителите в образователния процес ще натоварят повече учителите, проблемът е по-скоро как родителите да се включат по-активно в образователния процес и да помагат на учителите).
- **Седмо**, трябва да се разработят стандарти за достигнати нива в прегучилищното образование.

Всички тези дейности са еднократни, но ключови за реформата, не са елемент от необходимите за финансиране постоянни образователни дейности, и в този смисъл могат да се поемат от новата ОП НОИР. Финансирането на квалификацията на учителите би следвало да е част от националния бюджет, през делегираните бюджети, тъй като е необходим елемент от доброто функциониране на образователната система. Трябва да се обмислят и варианти за постоянстващо финансиране на извънкласните и извънучилищни дейности – било от националния бюджет, било през общинските бюджети.

# ПРОФЕСИОНАЛНО СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ И ВРЪЗКАТА БИЗНЕС – УЧИЛИЩЕ В БЪЛГАРИЯ

Д-Р ГЕОРГИ ГАНЕВ

## 1. Обща ситуация. Цели на анализа. Източници

Българската система на училищно образование след VI клас включва два основни компонента: общо и професионално. През последните години те имат приблизително еднаква тежест по отношение на броя на завършилите и учащите и сходни пропорции спрямо административния капацитет (институции и персонал): **Таблица 1**

| СЪОТНОШЕНИЕ ОБЩО – ПРОФЕСИОНАЛНО ОБРАЗОВАНИЕ<br>ПО ДАННИ НА НСИ ЗА 2013 г. |   |                           |
|--|---|---------------------------|
|  | Общо образование  | Професионално образование |
| <b>Завършили</b>   | 28 908  | 27 363                    |
| <b>Учащи</b>   | 216 572 (V-VIII кл.)<br>132 540 (IX-XIII кл.)                                       | 140 882                   |
| <b>Училища</b>   | Прогимназии (V-VIII кл.): 8<br>Гимназии (IX-XIII кл.): 139<br>СОУ (I-XIII кл.): 401 | 488                       |
| <b>Учители</b>   | Прогимназиални (V-VIII кл.): 18 759<br>Гимназиални (IX-XIII кл.): 11 886            | 12 598                    |

Източник: <http://www.nsi.bg/>

Връзката „училище – бизнес“ е важна и в двата компонента, но професионалното средно образование притежава по-широки възможности за развитието ѝ, защото неговата цел е да подготвя хора направо за пазара на труда по определени специфични професионални направления, докато при отношенията между общообразователните училища и бизнеса липсва подобна специфична насоченост.

Въпреки че по всички показатели професионалното средно образование в България обхваща близо половината от цялата система на средно образование, през последните няколко години в него не се наблюдава отчетлива динамика. Основният извод от прегледа на статистиката е, че в България има развита система за професионално средно образование и тя притежава пасивен капацитет, който трябва да бъде разгърнат.

Другата страна на връзката „училище – икономика“ е бизнесът, чиято структура и динамика са определящи за задачата, която образователната система трябва да реши. За да генерира необходимия на бизнеса човешки капитал, образователната система трябва, **първо**, да се адаптира към *структурата* на неговите текущи нужди и, **второ**, да научи да променя ритъма на работата си съгласно *динамиката* на бизнес средата.

На този фон бяха изпълнени няколко програми по линия на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“, чиято основна задача бе да отворят училищното образование към бизнеса. Настоящият анализ цели да:

- обърне внимание на проблемите във връзката „образование – бизнес“, които остават нерешени,
- направи препоръки за следващия програмен период с оглед на отчетени резултати от финансираните програми.

### **Изходна информация – Професионалното образование в ОП РЧР 2007–2013**

#### **Брой и обхват на схемите**

В периода на оперативната програма (2007–2013 г.) са стартирани общо 8 схеми, насочени към укрепване на връзката между образование и бизнес и в подкрепа за реформата в професионалното образование. Те включват мерки за подкрепа на:

- практики и стажове в общото образование,
- сътрудничество между професионални училища и предприятия,
- развитие на кариерното ориентиране в училище,
- промени в управлението на професионалното образование.

#### **Цели, допустими дейности и индикатори**

Стартираните операции попадат в обхвата на двете приоритетни оси (3 и 4) и ориентират целите си в съответствие с техните области на интервенция:

- да изграждат връзки между институциите за образование и обучение и бизнеса,
- да създават условия за развитие на професионалното обучение, кариерното ориентиране и ученето през целия живот.

**Допустимите дейности** се отнасят към:

- организиране на практики в партньорство с предприятия и фирми,
- проучване ефективността на системата на професионалното образование,
- създаване на кариерни центрове в училищата,
- създаване на образователни паркове, с участието на професионални гимназии и фирми,
- разработване на планове и програми за въвеждане на нови методики за обучение.

За оценка на изпълнението се използват следните **количествени индикатори**:

- брой ученици, завършили практики: 50 000
- брой училища, обхванати в единната система за управление на професионалното образование: 400
- брой ученици, участващи в програми за професионално ориентиране: 378 723
- брой ученици, завършили програми за професионално ориентиране: 124 047
- новонаети кариерни консултанти: 150
- брой институции, прилагащи новите рамкови учебни планове: 400
- професионални гимназии, осъществяващи обучение по пилотни професии: 200
- брой образователни паркове
- ученици, завършили обучение в образователни паркове: 2500
- преподаватели от ЦПО, включени в обучение: 1000

#### **Общ размер на средствата**

Общият размер на средствата, планирани по осемте схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ е **123 323 320 лв.**

### Отчетени резултати

Последни официални данни за изпълнението на заложените индикатори са дадени към края на 2012 г. Отчетени са показателите само за един от тях:

- Към 2012 г. в практическо обучение са били включени 6012 ученици, а 3512 са го завършили.

**Забележка:** Поради спецификата на планирането, тежестта на програмите в сферата на професионалното образование и практическото обучение е изнесена в края на програмния период с начало на дейностите през 2013 г. и отчитане на резултатите до 2015 г.

*Източник: Насоки за кандидатстване, Изисквания за директно предоставяне, публикувани на <http://sf.mon.bg>, годишни доклади за изпълнението на Оперативната програма.*

## 2. Актуални проблеми в пресечната точка „образование – бизнес“

### 2.1. ПРОБЛЕМИ В ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА.

В периода 2007–2013 г. Оперативната програма направи значителна финансова инвестиция, предназначена да преориентира училищното образование към по-добро взаимодействие с икономиката. Резултатите от нея могат да бъдат проследени в дългосрочен план, съизмерим с продължителността на образователния курс.

И все пак каква е равнотежната точка в началото на новия европейски седемгодишен хоризонт? Цялостната рамка на българското средно образование, от гледна точка на нуждите на бизнеса от хора, квалифицирани за трудовия пазар през XXI век в страна членка на ЕС, остава неблагоприятна. Въпреки малките подобрения за 2012 г. спрямо 2009 г. и за 2009 г. спрямо 2006 г., резултатите на българските ученици в международните тестове PISA показват изоставане по отношение на базисната езикова и математическа грамотност – както по отношение на света като цяло, така и по отношение на страните от общия европейски пазар, който е вече и общ пазар на труда.

Това се отнася и до владеенето на чужди езици. По данни на Евростат българската образователна система не води до висока степен на владеене на чужди езици за професионални нужди, което означава, че по отношение на потребностите на бизнеса от хора с професионално владеене на чужди езици чужденците имат конкурентно предимство пред българите дори на вътрешния български трудов пазар.

По отношение на професионалното средно образование, основен проблем извън посредственото качество на предоставяните знания и умения на учениците, е силната зависимост на структурата на образователния продукт от миналото. Този компонент на системата на средното образование е създаден предимно по времето на централно планираната непазарна икономика и съответно професиите, бройките и преподавателите все още отговарят предимно на една остаряла структура. Много предприятия, за които навремето специално са били създадени специализирани професионални училища, вече не съществуват и съответно произвежданите от училищата кадри няма да бъдат потърсени на пазара на труда. Въпреки това, значителен брой подобни училища продължават да съществуват.

В резултат на тази ситуация, въпреки придобиването на специфични професионални знания и умения, за голяма част от завършващите професионалните училища



В България липсват добри възможности за реализация по специалността и те просто стават част от общата работна сила без вложените ресурси за специфична квалификация да им дават някакво предимство.

Същевременно, много нови бизнеси, които имат нужда от определена професионална квалификация на кадрите, без за нея да е необходимо висше образование, не могат да намерят съответни хора. Общият резултат е, че системата на професионално средно образование има традиция и налична инфраструктура в България, но няма висока обществена ефективност и не обслужва по оптимален начин връзката между училище и бизнес.

## 2.2. ПРОБЛЕМИ В БИЗНЕС СЕКТОРА

Вътрешните затруднения на системата на професионално средно образование са само една част от проблемите на връзката училище – бизнес в България. Недостатъците, породени в самия бизнес сектор в това отношение са също значителни.

По начало българските бизнеси не са особено активни в структурирането на пазара на труда и, оттам, на системата на образование като производител на човешки капитал. Доминираща сред тях стратегия е да избягват капиталовложенията, необходими за подобна активност, и да разчитат на продукта на образователната система без да се опитват да го структурират.

Това стратегическо поведение на българските бизнеси се съчетава с обективната реалност на значителната промяна в структурата на производството в икономиката през последните две десетилетия. От масово промишлено производство в предимно много големи предприятия преди години българската стопанска активност днес се доминира от пропадаващо по-малки предприятия основно в сектора на услугите. Към момента нито поведението на фирмите, нито съществуващата инфраструктура и регламентация на пазара на труда дават адекватна възможност този пазар да подава навременна и пълна информация от хора с какви специфични умения има нужда.

При това съществува значителна динамика в структурата на добавената стойност по сектори и подсектори дори вътре в рамките на различните индустрии, поради което и обективно съществуващите нужди на пазара на труда от хора със средно образование и специфични професионални умения са променливи. В момента не съществуват управленски или обществени механизми за анализ и прогнозиране на възможната бъдеща динамика на нуждите на пазара от човешки капитал, което също е пречка на образователната система да пренастрои своята структура, особено по отношение на професионалното образование.

## 3. Роля и потенциална роля на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

За периода 2007–2013 г. пряко и явно отношение към въпросите на професионалното образование има Приоритет 3.3 „Укрепване на връзките между институциите за образование и обучение, научноизследователския сектор и бизнеса,,“ където сред основните индикатори за изпълнение и резултат е посочен „брой и процент ученици

Включени и завършили училищни практики,„. Годишният доклад по изпълнението на програмата за 2012 показва, че за периода до 2012 включително в училищни практики са участвали 6012 ученика, което е 10% от целевата стойност, а успешно са ги завършили 3542 ученика, което е 7% от целевата стойност.

От гледна точка на връзката училище-бизнес двата индикатора са добре подбрани, защото именно практиката е много добра процедура за свързване на обучаващите се с бизнеса. Но тази рамка има две **слабости**.

- **Първата е**, че включването на ученици в практики не изчерпва нуждите от структурна промяна в начина на професионално образование от гледна точка на неговата адекватност за текущите нужди на пазара на труда и адаптивност към промени в него.
- **Втората е**, че според досегашните данни по изпълнението и при оставащи 2 години за завършване на програмата има риск степента на постигане на поставените цели да бъде ниска и оттам ефектът от програмата върху професионалното образование и връзката училище – бизнес да е слаб.

С оглед на следващия програмен период могат да бъдат препоръчани **две основни насоки на промените** във финансирането, предназначено да укрепи връзката училище – бизнес:

- **Първата е** програмите, посветени на училищното образование, да бъдат преосмислени така, че да отразяват съобразно техните специфики адекватността на професионалното и общото образование спрямо текущите нужди на пазара на труда, както и способността им да се адаптират към промени в него. Такива промени са много вероятни в малка, отворена икономика като българската, която все още търси своите ниши в общия европейски пазар. Това означава промяна в учебните програми и професионалните акценти (в професионалните училища), както и изграждане на капацитет за техни бъдещи промени.
- **Втората** промяна, която би била полезна за подобряване на връзката между училище и бизнес през следващия програмен период, се отнася не толкова до сферата на образованието, колкото до тази на самия бизнес. Тя засяга граничната област между Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ и Оперативна програма „Конкурентоспособност“. В зоната на тяхното допълване и при внимателна демаркация следва да бъдат предложени стимули и мерки, които да насърчат по-активното включване на българските фирми във:
  - формирането на капацитета на професионалното средно образование (напр. участие в подготовка на учебни планове и програми) да произвежда по-адекватен на нуждите на бизнеса човешки капитал (напр. участие в подготовка на учебни планове и програми) и
  - подобряването на способността на професионалното образование да се адаптира към промени в тези нужди.

Без активно участие на бизнеса постигането и на двете цели не може да бъде пълноценно.

# ДЕЦА И УЧЕНИЦИ СЪС СОП

## ОБРАЗОВАНИЕ ЗА РАЗВИТИЕ, ПРИБЩАВАЩО ОБРАЗОВАНИЕ, СРЕДА

АЛБЕНА СТАМБОЛОВА

### 1. Цел на анализа. Източници

#### 1.1. ЗАДАЧИ, ОБХВАТ

Настоящият текст си поставя задачата да извърши преглед на резултатите от изпълнението на операциите, осъществени чрез Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“, които са насочени към подобряване на достъпа за деца със специални образователни потребности (СОП) до образователни услуги.

Структурата на Оперативната програма фиксира мерките по отношение на специалните образователни потребности в приоритетна ос 4, област на интервенция 4.1. – „Достъп до образование и обучение на групи в неравностойно положение“. Тази демаркация не бива да ни заблуждава относно характера на политиките за пълноценно включване. Достъпното образование е задължително условие за „качественото образование“. Както заявява доклад на УНИЦЕФ от 2000 г. „Всяко дете има право на образование – качествено образование“.<sup>10</sup> В този смисъл образователната политика насочена към лица със СОП е обект на интервенция и в приоритетна ос 3, която изпълнява ролята на двигател за промените на системно ниво. Не случайно индикаторът за „участници със СОП“ е универсален при отчитането на всички проекти в обхвата на двете приоритетни оси. С тази важна уговорка анализът ще се фокусира изключително върху схемите, които изрично обозначават в целевата си група децата и учениците със специални образователни потребности.

#### 1.2. ИЗХОДНА ИНФОРМАЦИЯ:

Анализът стъпва върху информация, публична на страницата на междинното звено и в единния информационен портал за структурните фондове на ЕС:

#### **Изходна информация – Деца и ученици със СОП**

##### **Брой и обхват на схемите**

В периода на оперативната програма (2007–2013 г.) са стартирани 2 специализирани схеми, ориентирани към адаптиране на образователния процес за деца и ученици със специални образователни потребности. Те включват мерки за:

- подготовка на учители, съобразно спецификите на целевата група,
- промени в инфраструктурата,
- разработване на методически помагала и специализиран софтуер,
- диагностика и превенция на обучителни затруднения,

<sup>10</sup> International Workgroup on Education, 2000. Defining Quality of Education. Working Paper Series, United Nations' Children's Fund, Working Paper Series.

- тестване на нови модели за работа с деца със СОП.

*Приоритетна ос 3, насочена към качество на образованието, е финансирала допълващо обучение за педагогическите специалисти, което да обогати техните умения за работа с деца със СОП.*

### **Цели, допустими дейности и индикатори**

**Заявената цел** на финансираните операции отразява намеренията на Оперативната програма:

- Осигуряване на подкрепяща среда за равен достъп до образование и обучение.

**Допустимостта на дейностите** следва обхвата на схемите:

- обучения на учители;
- физическо адаптиране на средата (чрез ИКТ, условия за достъп на деца с увреждания);
- подготовка на учебни помагала и създаване на нови програми;
- работа в приемащата среда за опознаване на различието.

За оценка на изпълнението се използват **количествени индикатори**:

- брой обучени учители: 500
- брой учители в мултидисциплинарни екипи: 1500
- брой ученици със СОП, които използват новата подкрепяща среда (2400+1500 по двете схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ)
- брой институции (училища, детски градини, ОДЗ), обхванати от проектите (120+3011 по двете схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ)
- брой разработки (5 софтуерни продукта / 4 диагностични теста)

### **Общ размер на средствата**

Схемата по референтен № BG051P-001-4.1.04 използва процедура за подбор на проекти и е подсигурана с 10 000 000 лв. Операцията BG051P-001-4.1.07 се изпълнява чрез директно предоставяне, като финансовият ресурс за нея с извършено увеличение достига 14 000 000 лв.

Общият размер на средствата, планирани за интеграция на деца и ученици със СОП е **24 000 000 лв.**

### **Отчетени резултати**

Последни официални данни за постигането на заложените индикатори са дадени към края на 2012 г.

- Докладът за изпълнението на програма (2012 г.) отчита участие на 1810 ромски деца (45,7%) от включените по схемата.
- Общият брой на вече интегрираните деца е 955 или 1/5 от целевата стойност, зададена от Оперативната програма.
- Броят на институциите, предлагащи включващи програми е 76 (63% от целевата стойност).

**Забележка:** Според публичната информация, предоставена от администратора на средствата, втората схема за безвъзмездна финансова помощ трябва да приключи през 2014 г., когато ще стане възможна и окончателната оценка на постигането на индикаторите.

*Източник: Насоки за кандидатстване, Изисквания за директно предоставяне, публикувани на <http://sf.top.bg>; годишни доклади за изпълнението на Оперативната програма.*

### 1.3. КОНТЕКСТ НА ПРОБЛЕМА

При оценката на политиките в сектора, които са подкрепени от ОП РЧР, следва да се вземе под внимание, че интервенцията на структурните фондове има допълваща, поддържаща функция спрямо усилията на образователното министерство по извеждане на децата със СОП от помощните училища. Процесът е започнал в началото на века (2000 г.) и към старта на ОП вече е натрупана успешна практика. Какъв е контекстът, в който трябва да бъдат разглеждани резултатите от финансовата помощ на Европейския социален фонд?

#### *Статистика*

По данни на докладa Education and Disability Special Needs (2012), съставен от независими експерти за нуждите на Европейската Комисия, броят на децата със СОП в български училища е около 2% от общия брой на учениците или 14 083. Близо 8000 са „сегрегирани в специални училища“, а 391 са „отделени“ в специални паралелки. Последните актуални сведения на НСИ за 2013 г. определят броя на възпитаниците на специални училища на 3887. Разминаването в цифрите отразява тенденция на намаляване, която може да бъде проследена между 2010 и 2013 г., двете гати, ограничили цитираната информация.

#### *Функционални специфики*

Правилникът за прилагане на Закона за народната просвета (изм. ДВ. бр.58 от 29 Юли 2011 г.) дава определение за деца със СОП като „деца и ученици със сензорни, с физически, с множество увреждания, с умствена изостаналост, с обучителни трудности, с езиково-говорни нарушения“.

Функционалните ограничения на децата със СОП се разполагат в диапазона от физически дефицити, през забавено развитие или умствена дисфункционалност до заболявания, изискващи специфични условия. Ограниченията могат да бъдат видими, или невидими (като епилепсията, например).

Функционалните ограничения могат да бъдат вродени, или да се проявят при растежа. Могат да възникнат и на по-късен етап, вследствие на нараняване или заболяване.

Причината може да е известна (генетическа), или спекулативна (например гълъжаща се на обкръжението или на околната среда), или непозната, какъвто е случаят с многобройни деца с проблеми в развитието.

#### *Фактори от социално и/или психологическо естество:*

Съществуващата нормативна база обаче не отчита затруднения и потребности, които излизат от функционалните описания. На практика принадлежността на едно дете към етническо малцинство също може да се разглежда като нещо специално или специфично. Този въпрос възниква, когато детето излезе от семейството и попадне в по-разширен социален кръг: детска градина, училище, места за игра, здравни заведения.

Стигматизиращ произход могат да имат и деца, които са родени вследствие на изнасилване, на кръвосмешение, извън брак, заболяване на майката (ментално или физическо). „Проблемни“ деца със специални образователни потребности на практика са бездомните, изоставените или избягалите от семейството деца. Тяхната възраст пада все по-бързо и в момента е около 6–8 години. Стигматизиращи могат да бъдат и някои физически белези на детето: шест пръста, цвят на кожата или на косата и т. н. Религиозната принадлежност (или семейната история: бежанци) също може да е пречка в някои случаи.

Специфика на работата с деца със СОП е връзката между афективност, възпитание и образователен процес. От това следва, че приемащата среда, в която се осъществява образователния процес на децата със СОП се състои от: родители и по-разширено семейство (вкл. съседи, важна роля на баби и дядовци), хората, полагащи временна грижа, специалисти по осиновяване, държавни институции, НПО, детски образователни заведения, специализирани педиатрични услуги, интеграционни групи, ортофонисти, ортопеди, логопеди, психолози/психиатри, специализирани кинезитерапевти, експерти по образование, педагогически съветници, социални работници и т. н.

Степента на подготвеност на всички участници във веригата е от ключово значение, така че механизмът на приобщаващото образование няма да работи, ако тя някъде се къса.

## **2. Завършени програми и отчетени резултати (какво е направено?)**

Проблемният контекст, в който се изпълняват схемите за безвъзмездна финансова помощ, насочени към нуждите на деца със СОП, показва мащаба на предизвикателствата към администратора на средства: да убеди управляващия орган в нуждата от интервенция, да преведе специализирана и деликатна материя на езика на финансовите инструменти, да дефинира подходящите дейности, да избере индикатори, които позволяват да се проследи ефекта от финансирането, да отвори поканата към всички заинтересовани страни. Не на последно място стои задачата да осигури устойчивост на една успешна политика чрез инструментите на програмното финансиране.

### **2.1. ИНВЕСТИРАНИ СРЕДСТВА**

На така описания фон стартирането на двете операции в живота на оперативната програма и мобилизирането на външен спрямо националния бюджет финансов ресурс дават положителен знак за ангажимента на Министерството към проблематиката на специалните образователни потребности.

От друга страна, съотнасянето на общия бюджет от 24 млн. лева към броя на децата в специални училища през 2010 и 2013 г. показва приблизителна „субсидия“ за едно лице съответно 3000 и 6174 лв. Поставена в рамката на седемгодишния цикъл, на годишна база сумата намалява под хиляда лева. Това наблюдение се допълва и от решението на Комитета за наблюдение, който на 16.11.2012 г. е преценил, че сред-

ствата по програма BG051P-001-4.1.07 не са достатъчни и е гласувал увеличение на бюджета с 4 млн. лева.

Освен обемът на средствата, ключово значение за изпълнението на секторната политика има начинът, по който те стигат до целевата група. Администраторите на ОП са приложили както конкурентния подбор, така и директното предоставяне. Налице са основателни аргументи в подкрепа на директното предоставяне:

- Конкурсното начало предполага, че помощта няма да стигне до всички институции бенефициенти, които работят с целевата група (напр. поради липса на капацитет за кандидатстване).
- Директното предоставяне взема на фокус целевата група, като обхваща всички институции-посредници на специфична образователна услуга. По този начин се намалява рискът важни звена, които работят с деца със СОП да попаднат в луфта на „липсващото финансиране“.

Погледът към ресурсите и процедурите за тяхното договаряне показва, че:

а) Са необходими значителни средства. Изискват ги:

- високата степен на сложност при работа с деца със СОП, нейната „ресурсоемкост“,
- нуждата на устойчивост във времето на провежданата политика.

б) Директното предоставяне на безвъзмездна финансова помощ е по-успешна форма за работа в този контекст. Тя:

- сваля ненужно административно бреме, свързано с отчитане на проекти от страна на институциите, които работят пряко с целевата група,
- дава гаранции, че ще бъдат обхванати възможно най-голям брой деца в нужда.

## 2.2. РЕЗУЛТАТИ

Подкрепата за интегрираното обучение на деца със СОП, иницирана чрез изпълнението на операция № BG051PO001-4.1.04 осигурява устойчивост за редица добри практики.

- Създадени са допълнителни стимули за привличане на експертиза от неправителствения сектор. Укрепва професионалната общност на всички нива. Донорската линия на ОП финансира проекти както на училища и общини, така и на организации с нестопанска цел. Това включване на независим външен ресурс е една от силните страни на опцията „грантова схема“.
- Разширен е арсеналът за подsigуряване на интегрираното обучение: чрез допълнителни възможности за специализирана подготовка на педагогическия персонал и неговото материално и методическо обезпечаване (помагала, програми, помощни средства).

Без да бъдат абсолютизирани, проследяват се ред количествени индикатори, които обозначават положителната тенденция. Потребна е уговорка, че приносът към тях от страна на Оперативната програма се разграничава трудно и със сигурност

не е единствен. Хронологичният отрязък обхваща значим период преди стартирането на ОП РЧР и изпълнението на конкретните проекти.

Данните<sup>11</sup> показват, че през 2004 г. интегрирано се обучават 717, а през 2013 г. – 11 575 деца и ученици със СОП. Нараства броят на ресурсните учители и специалисти – през 2004 г. са назначени 129 ресурсни учители и други специалисти, а през 2013 г. техният брой е 1260. Увеличават се училищата и детските градини, в които се обучават интегрирано деца и ученици със СОП. През 2004 г. това са 130 училища и 44 детски градини, а през 2013 г. – 1493 училища и 694 детски градини.

Предучилищната възраст и включването на детските градини в статистиката са индикация за важна черта на прилаганата политика: тя поставя акцент върху работата в ранна възраст, когато идентифицирането на специфичните проблеми и нужди на детето е от ключово значение за последващата работа с него. Този подход е изведен експлицитно в програмата BG051PO001-4.1.07, предвидила стандартизиранни тестове и скрининг в детските градини и обединените детски заведения (ОДЗ).

Ранната диагностика е само едно от предизвикателствата пред цитираната програма. Тя е изправена пред комплекс от задачи, свързани с трайно адаптиране на средата за пълноценно включване на деца и ученици със специфични потребности.

### **3. В каква степен проблемите остават актуални?**

Подборът на проекти, приложен в първата схема на Междинното звено, не насърчава системния характер на мерките и разпределя средствата неравномерно. Пред училищата, останали извън обхвата на тази конкурентна операция, стоят обичайните системни затруднения:

- недостиг на дидактични материали и апаратура,
- слаба подготовка на педагогическия състав,
- ограничен диагностичен инструментариум.

Отчитайки тези слабости, МОН като администратор на средствата е предложил цялостен подход към проблема чрез изпълнението на мащабен институционален проект „Включващо обучение“ (по програма BG051PO001-4.1.07). Стартът на дейностите е даден през есента на 2012 г., реализацията е в ход и ще продължи до есента на 2014 г. Напредъкът се отразява на специализирана страница в интернет, но нито количествените показатели, нито реалната оценка присъстват в публикуваните от Междинното звено към 2013 г. анализи за изпълнение на Оперативната програма. Съобщенията в проектния сайт дават представа за някои от аспектите на дейностите – напр. работа с родители, оборудване на брайлови кабинети, кабинети за физиотерапия и др. На този етап обаче е трудно да се реконструира цялостна картина на промяната в училищната среда. Тук е добре да се припомни една от работните дефиниции на включващото образование (*inclusive education*):

---

<sup>11</sup> По информация от Проект на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020“



„Всички деца имат право на образование. Включващото образование осигурява присъствието, участието и постиженията на всички ученици в училище... **То често е свързано с реструктуриране на културата, политиките и практиките в училищата така, че да отговорят на разнообразието от ученици в техния район.**“<sup>12</sup>

Администраторите на средства от Европейския социален фонд (ЕСФ) би следвало да премерят процеса на програмиране и мониторинг с рисковете, станали очевидни в съществуващи практики. Често проблеми, които са идентифицирани правилно, минават под егидата на социално-проблематичното ядро на постиженията и отпадането, посочват се отделни пилотни успехи в отделни институции. Липсва обаче трайна промяна. С края на донорството се наблюдава застой или връщане към изходно положение. Такъв подход е далече от целта развиващото и приобщаващото образование на деца и ученици със СОП да се превърне в интегрална част от образованието изобщо.

С пълното съзнание за сложната демаркация с други операции, съфинансирани от ЕСФ, остава трудно да бъдат проследени точките на пресичане между „Включващото обучение“ на програма BG051P-001-4.1.07 и важни проблемни полета като: ниските постижения и отпадането, изключването въз основа на етническа специфика и др.

Доколкото са налице негативни тенденции в българското средно училище изобщо, готолкова и процесите на приобщаване на деца със СОП ще бъдат затруднени, неэффективни или дори с обратен ефект. Спецификата на включващото образование е такава, че то не може да функционира преди средата да е подготвена за него. Контекстът, условията и възможностите на образователната система са тези, които до голяма степен ще определят и ефективността на процесите, свързани с обучението на децата със СОП.

Разкриването на ресурсни центрове, класове, оборудването на училища и подготовката на учители винаги е възможно. То е важен процес, но не може да бъде двигателят на една стратегически премислена реформа. На практика представлява нова форма на паралелност, която сигнализира – дублирането е сред критичните предупреждения на проектния мениджмънт.

В тази посока през следващия програмен период би било препоръчително **не да се „преодоляват“ разликите** в уменията, изходните възможности и крайните резултати на децата и учениците, а **да се управляват различията** в рамките на обучителния процес. Докато стремежът е да няма разлики, различията стават пречка. Невъзможно е деца със СОП да се интегрират в среда, която не е подготвена за това.

#### 4. Препоръки по отношение на новия програмен период 2014–2020 г.

Вграждането на проблематиката на включващото образование в плановете на новата оперативна програма е изключително важна стъпка. Преодоляна е особената, жилава среда на ЕСФ, който изглежда по-пригоден да приеме мерки, свързани с

<sup>12</sup> INEE Pocket Guide to Supporting Learners with Disabilities, INEE/UNHCR, 2010

адаптивност към пазара на труда. Първата крачка отваря посоката за следващи задачи, които трябва да бъдат решени в архитектурата на конкретни операции:

**а) свързани с бюджетиране на бъдещи операции:**

- Планирането да почива върху ясни и обосновани калкулации за размера на исканата инвестиция;
- При бюджетиране на операциите да бъдат взети под внимание:
  - високите изисквания на работата сред деца със СОП,
  - „ресурсоемкостта“ на сектора и
  - потребността от гарантиране на устойчивост във времето (средства, които да подсилят процесите през целия програмен период с удължаването n+2)

*Ангажираните с планирането следва да изхождат от нуждите на сектора, а не от слабия капацитет на бенефициентите за усвояване.*

**б) свързани с устойчивост на дейности и инициирани политики:**

- Да бъде гарантирана приемственост на дейностите, които към момента се финансират по програма BG051P-001-4.1.07
- Да се даде приоритет на директното предоставяне като гаранция за максимално обхващане на целевата група. В същото време да бъдат предложени гъвкави форми за включване на независима външна експертиза: например партньорства между участващите училища и специализирани организации извън бюджетния сектор, експертни съвети с външни за институцията участници и др.
- Да бъде насърчен и подкрепен с ресурс договарящият орган, за да продължи работа в правилно избраната посока – към разработване и прилагане на интегрирани политики по отношение на: специфичните нужди при обучението, социалния фактор, етническият фактор и др.

**в) свързани с параметрите на бъдещи схеми за предоставяне на БФП:**

- Да се въведат индикатори, които позволяват не само количествена, но и качествена оценка (оценка на ефектите) от изпълняваните политики (Например анонимни анкети, външни социологически сондажи сред учители, родители, администратори на проекти). Засичането да се извършва с по-голяма честота и с по-висок интензитет на последваща корективна намеса.
- Да бъдат наложени професионални критерии при подбор на заетите в процеса специалисти: психоагласа към емпатия и съпричастност, общи ценности с най-младото поколение, информационна и техническа култура.

# СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

## КАК ДА ИНВЕСТИРАМЕ СРЕДСТВАТА, ОТ ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ 2014–2020“?

ЮЛИАН ПОПОВ

### 1. Въведение

Проведеният анализ показва ясно няколко проблемни области на училищното образование като обект на въздействие от страна на Оперативната програма. Те могат да бъдат разделени в три категории:

- Качество на образованието,
- Управление на училищната образователна система,
- Управление на самата Оперативна програма.

*Основен проблем*, свързан и с трите категории, е липсата на качествен анализ, на основата на който да се вземат адекватни решения за образователните политики.

*Основно заключение* за принципа, по който ще се изразходват средствата от новата Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ е, че те трябва да се насочат изключително към структурно развитие и мерки, които могат да доведат до системна промяна, а не към поддържане на статуквото и компенсация на слабости в образователния бюджет.

### 2. Дефиниране на термина „качество на образованието“

Извършеният преглед показва колко трудно е да се дефинира понятието „качество на образованието“. От гледна точка на целите на анализа, изследването се съсредоточава главно в три показателя за качество:

- Академично равнище<sup>13</sup> на постиженията в основните дисциплини (математическа и езикова грамотност и, в по-малка степен, познания в сферата частните науки и владеене на чужд език),

*Друго измерение на същия проблем е приложимостта на предлаганите знания и умения към решаване на практически задачи, към насърчаване на адаптивност спрямо икономическата действителност.*

- Активно осигуряване на достъп до адекватно образование: не просто наличие на места в училище, но достъп, съобразен с нуждите на цялото многообразие от социални групи в страната,
- Подходящи условия за образование на деца със специални образователни потребности (СОП) и групи групи в риск от изключване.

<sup>13</sup> Под „академично равнище“ в настоящия текст разбираме равнище, отговарящо на признати стандарти за качество на знание и аналитични умения в образованието в училище.

Тук българското училище значително изостава както спрямо международните стандарти, така и спрямо собствения си капацитет. Допълнителна причина анализът да се спре на тези показатели е, че те са базови елементи на образователната система, без които много други цели на образованието са недостижими.

### **3. Обща стратегическа препоръка**

Екипът препоръчва изпълнението на Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020 г.“ в частта „училищно образование“ да се съсредоточи върху посочените проблеми – езикова и математическа грамотност, практическа приложимост на знанията и уменията, насърчаване на рисковите групи за участие в образователния цикъл.

Без значително подобряване на тези компоненти не е реалистично да очакваме подобряване на равнището на висшето образование, на следдипломното професионално обучение, обучението през целия живот, удовлетворяване на нуждите на пазара на работна ръка, агресиване на демографския проблем и рег групи цели.

Като подведе множеството подробно разписани инвестиционни приоритети под знаменателя на тези най-важни задачи, на ниво „избор на операции“, програмата ще може да реши проблеми, които са дълбоки и системно определящи за образователната система на страната.

### **4. Анализирани проблеми, свързани с качество на образованието**

#### **4.1. АКАДЕМИЧЕН СРИВ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ**

Предложеният анализ неколкостранно се позовава на резултатите на изследването PISA на OECD. То се е наложило като източник на оценка и сравнение на академичните постижения на средното образование, с критерии ориентирани към математическата и езиковата грамотност. През 2009 и 2012 г. PISA последователно показва, че равнището на училищното образование в България е недопустимо ниско – в категорията на постиженията „статистически значително по-ниско от средното за OECD“. Сравнението е неблагоприятно както по отношение на другите икономически развити страни (видно от международните изследвания), така и спрямо предишни равнища на българското образование (проведените интервюта акцентират върху по-сериозни изисквания към учениците и по-лесен достъп до образователни услуги в предишни периоди). Други източници също потвърждават констатацията като включват в нея и ограниченото владеене на чужд език в степен, недопустима за една малка европейска държава. Данните на Евробарометър „Europeans and their languages“ за 2012 г. показват, че едва 19% от българите владеят чужд език на ниво, което да им позволи да водят разговор на него, при средно 25% за ЕС–27.

България все още разполага с отделни училища с подчертано висок стандарт, а отделни ученици показват високи резултати на международни състезания (например олимпиади по математика или физика). Тези постижения обаче с нищо не променят системния академичен срив на Българското училище, а само създават измамно впечатление за висок образователен стандарт.

Друг слой от същата проблемна група е въпросът доколко осигуряваните образователни услуги са релевантни към средата за трудова реализация или за продължаване в по-горни степени на образователния цикъл.

Нов регистриран проблем е също и регионалният срив не само в обучението по, но дори и във владеенето на български език. В страната се появяват и разрастват райони, в чиито училища българският език е постепенно изместен. **Екипът би искал да подчертае сериозния риск за националните образователни стандарти вследствие на този феномен.** Особено важно е въпросът да се третира като заплаха за академичния стандарт на училищното образование, а не да се гледа през призмата на етническата принадлежност на учениците.

#### 4.2. ПАСИВНО ОСИГУРЯВАНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБРАЗОВАНИЕ

Проблемът „достъп до образование“ често се разбира просто като налични свободни места за учениците, както и като полагане на еднакви грижи спрямо различни деца. Подобен възглед и подход не зачитат голямото социално разнообразие в страната и необходимостта да се полагат специални усилия за привличане и задържане на специфични социални и етнически групи.

Нагласата „те са такива“, независимо дали тя се отнася до деца от ромски произход или от други категории е недопустима, ако държавата реално иска да осигури действително равен достъп до образование. Близък до този проблем е „сегрегацията“ на отделни, немалко на брой, училища (предимно в райони с преобладаващо ромско население), в които стандартът на образование е недопустимо нисък. Значителна част от децата на практика са оставени без образование, дори когато някои от тях формално участват в образователната система.

Независимо от отделни изследвания за липсата на активно осигуряване на достъп до адекватно образование, достатъчно обхватно и задълбочено проучване и мониторинг на проблема не са извършени.

#### 4.3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА АДЕКВАТНИ УСЛОВИЯ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ НА ДЕЦА СЪС СПЕЦИАЛНИ ОБРАЗОВАТЕЛНИ ПОТРЕБНОСТИ (СОП)

Съгласно последните публикувани данни към 2010 г. броят на децата със специални образователни потребности е около 2% от общия брой на учениците (или над 14 000 деца). Към тази категория са отнесени предимно хора със сензорни, физически и психически увреждания. При прилагане на по-обхватни критерии за дефиниране на „специалните образователни нужди“, тяхната група ще бъде значително разширена. Независимо от статистическите показатели можем да твърдим, че става въпрос за значителен брой ученици. Макар че са създадени условия за извеждането им от специализираните институции и процесът по включване в училищата е започнал успешно, средата все още не е достатъчно гъвкава, за да приема и насърчава различието в цялото му многообразие. Това е недопустимо не само от морална, но и от образователна и от икономическа гледна точка.

Посоченият проблем, в комбинация с предишния разгледан – принципната липса на активно осигуряване на достъп до адекватно образование – водят до това, че огромна част от децата в България на практика не са обхванати в образователен процес, който би могъл да се определи като приемлив.

И по отношение на този проблем липсва детайлен анализ, което допълнително затруднява предприемането на ефективни мерки за решаването му, дори и наличните финансови средства да дават подобна възможност.

## **5. Управление на училищната система**

Анализът показва, че политиките по отношение на училищната система не следват ясна стратегия, отсъства национално споделена концепция за необходимата реформа, а промените, които се извършват са фрагментарни и реактивни. Документи като Националната програма за развитие на училищното образование и прегучилищното възпитание и подготовка 2006–2015 г., не можеха да се опрат на надежден бюджет, а от друга страна финансови инструменти като Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“ не си поставяха задача да въздействат на училищното образование в цялост. Новата програма „Наука и Образование за интелигентен растеж 2014–2020 г.“ идва да покрие разминаването между стратегически поглед и финансов капацитет.

За да бъде ефективно действието ѝ в посока към по-дълбоки промени в училищното образование обаче, е потребно планирането да се основе върху детайлна оценка на проблемите и перспективите пред системата. Такава оценка днес все още липсва и не може да бъде компенсирана от моментни, експертни „снимки“ на състоянието. Политическите заключения са заложици на частични наблюдения и сравнения с отделни изолирани добри практики.

Няма разработени критерии за добро управление на отделното училище. Ролята на училищния директор не е ясно дефинирана и призната като ключов фактор за подобряване на качеството на образованието. В същото време случаите на успех на отделни училища често са свързани с индивидуалните способности именно на училищния директор.

Наличието на действаща система за външно оценяване предпоставя, но не гарантира съществуването на работещи механизми за последователно осигуряване на качеството на образованието и мониторинг върху управлението на институциите в системата на национално и местно равнище, включително и до нивото на отделното училище. Проявленията на този недостатък се виждат не на последно място и в съществуването на много на брой училища, които предлагат неадекватно професионално обучение, което не съответства на никакви съвременни нужди на трудовия пазар.

## **6. Управление на оперативната програма**

Анализът и проведените интервюта адресират широк брой въпроси, свързани с управлението на завършващата оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Сред потенциалните рискове за доброто управление на финансовия инструмент през предстоящия програмен период трябва да бъдат посочени:

- Непрозрачност на изразходване на средствата,
- Наличие на политически и коруптивен натиск,
- Неподготвеност на административния състав на Оперативната програма,

- Некачествени проектни предложения,
- Недостатъчно добра обратна връзка от реализирани проекти.

## 7. Препоръки

### 7.1. КАЧЕСТВО

#### ***Академично равнище на училищното образование***

Основно условие за подобряване на академичното равнище на училищното образование е наличието на надеждна система за външно оценяване, което да осигурява историческа и географска сравнимост на резултатите на равнище на отделното училище/училищата. Това е единственият начин Правителството, Народното събрание и местните власти да развият в скоро време високорезултатна реформа. Без подобна оценка и мониторинг на училищата, твърдения от типа „още не сме реформирали програмата за началното училище“ или „качеството на учебниците е ниско“ нямат реален управленски смисъл.

Поради оскъдните досегашни наблюдения единствената система, която би осигурила сравнимост с други оценки е PISA и, в по-малка степен, TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). Развитието на системата за външно оценяване, използвайки във възможно най-голяма степен методологията на PISA (и евентуално TIMSS), би било разумна инвестиция от страна на Оперативната програма. Подобна система за оценяване трябва да осигури данни на равнище на отделното училище. Така всякао оценено оценена училище институция ще може да сравни стандартите си както със средните национални стандарти от включването на България в проучванията на PISA и TIMSS до днес, така и с образователните стандарти в момента във всички развити страни, обхванати от двете проучвания.

Единствено на основата на анализа на подобни резултати ще е възможно образователните политики и други управленски действия да се насочат към конкретни фактори, които стоят в основата на ниския академичен стандарт на българското училище.

Друга сфера, в която чрез конкретни покани следва да се насочат средствата от Оперативната програма е изграждането на надеждна система за обучение по английски език в училище. Английският език е задължителен в много страни в Европейския съюз. Фокусирането върху английски език, вместо върху общата категория „западен“ или „чужд“ език би могло да фокусира концентрира усилията върху към една по-ясна и постижима цел, която ще доближи квалификацията на завършващите училище до тази на техните връстници в Европейския съюз.

Важна област за подпомагане на националното равнище на знание е обучението на възрастни. Незадоволителните стандарти на българското училище се наблюдават и регистрират в продължителен дълъг период (10–15 години) . Естествен резултат от тази продължителност е, че голям дял от завършилите през последните 15 години имат много нисък стандарт на образование, често без връзка с формалните степени, през които са преминали. Разумно би било да се насочи ресурс за изграждане на система за компенсиращо обучение на тази част от населението. Конкретните мерки би трябвало отново да са основани на:

- погребно проучване на равнището на грамотност сред населението,
- работа с националните медии и интегрирането, превода и популяризирането на висококачествени онлайн курсове като Massive Open Online Course (MOOC).

Опитът на UK Open University и други водещи „отворени“ или „свободни“ висококачествени образователни международни институции също би могъл да се използва.

В тази връзка би било добре да се оцени в детайли и степента на адекватност на професионалното образование в страната – както спрямо необходимостта на пазара на работна ръка, така и спрямо международни критерии за обучение в различни сфери (MOOC може да се използва като една от отправните точки в подобна операция.)

Според екипа на изследването е важно средствата да се съсредоточат върху решаването на ограничени по брой и внимателно подбрани по важност задачи, които да получат достатъчно финансиране, за да доведат до системна промяна, вместо да се прилага подходът „за всеки по нещо“.

Препоръчително е Оперативната програма да съсредоточи усилията си върху стандартите на езиковата и математическата грамотност и като върху обучението по частни науки и английски език.

### **Достъп**

Важен аспект на качеството на училищното образование е активно осигуреният достъп до добро образование. Тук отново първата стъпка би трябвало да бъде погребно национално изследване на явлението и неговите причини. Подходът на PISA измерва редица показатели, които имат отношение към достъпа до образование, например социалната и семейна среда и други. Необходимо е обаче и фокусирано проучване на проблема в повече аспекти. Достъпът до образование на деца от ромски произход например все още се разглежда крайно повърхностно и без реално задълбочаване в спецификата на явлението.

Оперативната програма има ограничен времеви обхват и ресурс, за да реши трайно проблема с реалния пълен достъп до училищно образование. Тя обаче може да помогне с пилотни инициативи, които да бъдат проучени и успешните практики да се включат в националната образователна политика и съответно в националния бюджет.

### **Осигуряване на адекватни условия за образование на деца със специални образователни потребности (СОП)**

Политиките по отношение на децата със СОП продължават да поставят нови методологически задачи – най-вече поради разширяването на техния обхват в посока към *включващо образование*, насочено към нуждите на всеки ученик. Подобряването на общия контекст в българското училище и преодоляване на негативните тенденции за ниски постижения и отпадане могат да се разглеждат като важни условия за награждаване и разширяване на секторните мерки в сферата на специалните образователни потребности.

Стартираните в заключителната фаза на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“ дейности като подготовка на специалисти за ранно



диагностициране на обучителни затруднения, работа с граждани за изграждане на положителни нагласи към включващото образование и др., трябва да получат гаранция за устойчивост и през новия програмен период.

## 7.2. УПРАВЛЕНИЕ НА УЧИЛИЩНАТА СИСТЕМА

И по отношение на общия управленски проблем на училищната система е препоръчително провеждането на обхватни и задълбочени качествени анализи. Активното използване на данните от външното оценяване, тяхното отваряне за по-широк кръг потребители, оценката за достъпа до образование и планирането на адекватната грижа за децата със специални образователни потребности са добра основа за подобна аналитична работа.

Практиката на обучение на учители би трябвало сериозно да се преразгледа и да се анализира нейният ефект от гледна точка на приноса и към системна промяна. Да се прецени дали квалификацията и преквалификацията на учители не би трябвало да бъде част от дейностите, финансирани от гържавния бюджет, вместо от оперативната програма. Във всички случаи е редно строго да се приложи принципът „стойност срещу разход“ (value for money).

Особено внимание трябва да се отдели на ролята на директора на училището, отражението на финансовата и управленската децентрализация и участието на местните власти върху ефективното управление на училището.

Във всички случаи би било добре важно е Оперативната програма да отдели ресурс за създаване на подчертано качествена система за обучение на училищни директори.

## 7.3. УПРАВЛЕНИЕ НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА

Проведените интервюта и анализът на екипа показват редица проблеми в началните етапи на изпълнение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г.“. Немалко от тях могат да се обяснят с все още неподготвения персонал и неустановените и неадаптираните към българския контекст процедури.

Управлението на програмата би трябвало да бъде подчинено на галеч по-ясни правила, изложени отчетливо във вътрешните наръчници на Министерството, които да бъдат публично известни и отворени за коментар от граждани и независими експерти. Процесът на планиране на операции и подбор на кандидати следва да бъде по-прозрачен, включително и чрез задължителни публикации на документацията в интернет, възможност за онлайн дискусии, форуми и др. утвърдени практики.

Екипът препоръчва да продължи обучението на административния състав, който е ангажиран с управление и функциониране на програмата. Необходими са детайлни проучвания на обучителните нужди на персонала и съобразяване на обучителната програма със стратегията на новата Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020“. Ако в резултат на подобно обучение се подобри значително качеството на подготвяните за финансиране проекти, както и процесът на тяхното управление (планиране – оценка – отчитане), това ще повиши значително ефекта на Оперативната програма върху системната промяна в образованието.

## ЧЕСТО ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

(ГД) СФМОП – Главна дирекция  
„Структурни фондове и международни образователни програми“

ДО – Договарящ орган

МЗ – Междинно звено

МОН – Министерство на образованието и науката

МТСП – Министерство на труда и социалната политика

ОП НОИР – Оперативна програма  
„Наука и образование за интелигентен растеж 2014–2020“

ОП РЧР – Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007–2013“

СОП – Специални образователни потребности





ISBN 978-954-2914-31-0

