

Промените в Закона за предучилищното и училищното образование - път за Никъде

Коментар на Митко Кунчев за проекта за промени в ЗПУО

Подготвен е Проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование. Той е публикуван на сайта Министерския съвет „Портал за обществени консултации“:

<https://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=9133>

Вие, вероятно, не се интересувате от този Проект, но той дълбоко ви засяга! Става дума за вашите деца или внуци, за тези които ще ви лекуват, управляват и т.н. Образованието е ключът към личния и обществен просперитет. Затова подготвих този материал и излагам моето виждане по проблема. Наясно съм с факта, че промените в Закона се правят от стожерите на статуквото и моите идеи нямат никакъв шанс. Най – съществените промени в образованието за последните 30 години бяха направени от министър Даниел Вълчев, всичко друго е застой или връщане назад.

По нататък ще използвам съкращението ЗПУО вместо Закон за предучилищното и училищното образование и Проект за Проекта за неговото изменение и допълнение.

Ключовите въпроси, когато се подготвят промени в ЗПУО са:

1. Какви са сериозните проблеми в средното образование?
2. Предложените в Проекта промени ще допринесат ли за решаването им?
3. Какви промени са необходими в образованието?

Какви са сериозните проблеми в средното образование?

Има различни отговори на този въпрос. Зависи дали сте ученик, учител, родител, директор, чиновник в МОН, министър или друг. Предлагам да използваме факти от два източника извън МОН, на които би трябвало да можем да се доверим, и които разкриват някои от проблемите. Ако това не ви интересува, прескочете тази част и вижте коментара на следващия въпрос.

Източник 1. С решение № 169 от 12.06.2024 г. на Сметната палата е приет доклад за извършен одит „Осигуряване на качеството на училищното образование“ за периода от 01.01.2019 г. до 30.06.2023 г. Одитът е извършен в съответствие с изискванията на Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции.

Ако сте запознати с доклада или не желаете да прочетете извадка от него, преминете към Източник 2.

Ето някои констатации, изводи и оценки от одита:

- През одитирания период **не са създадени всички необходими предпоставки** за ефективно управление на процеса по осигуряване на качеството на училищното образование.

- **Националният инспекторат по образование не изпълнява нормативните изисквания** за инспектиране на всяко училище поне веднъж на 5 години. до 31.05.2023 г. са проверени едва 20 на сто от училищата в страната.

- Центърът за оценяване в предучилищното и училищното образование изпитва сериозни затруднения за изпълнение на нормативно вменените му аналитични функции, свързани с качеството на училищното образование, **поради недостатъчен финансов ресурс и административен капацитет**. В резултат на това не са изготвяни доклади за качеството на училищното образование, идентифициращи ключовите проблеми и предлагащи мерки за тяхното преодоляване и не са подготвяни тематични изследвания за качеството на училищното образование.

- Налице е устойчива тенденция за повишаване броя на иновативните училища, но **поради слабости и пропуски** в механизма за наблюдение и анализ на ефекта от

прилагането на този вид иновации **не са създадени необходимите предпоставки за мултиплициране на резултатите и внедряване на добри практики** от доказано успешни учебни програми на иновативните училища в цялата образователна система.

- Предвид очертаната тенденция за влошаване на резултатите на учениците за способностите по математика за периода 2015-2019 г., е налице **сериозен риск за изпълнението на заложените цели** в ранния етап от изпълнението на стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето (2021-2030) за намаляване на дела на учениците от 4-ти клас с оценка на способностите по математика под средното равнище до 15 на сто.

- Нивата на дигитални умения в България като цяло са значително по-ниски от средните за ЕС, което наред с големия дял на младежите на възраст 16-19 г. с базови и по-ниски умения или липса на такива през 2021 г. е индикатор за **недостатъчна ефективност на усилията на образователната система да осигури необходимите цифрови умения**, които са ключови за развитието на човека в съвременното общество.

- Ниските нива на заетост са и отражение на качеството на знанията, компетентностите и уменията, които младежите получават в училищното образование. В подкрепа на това са и резултатите от последното проучване на потребностите на работодателите от работна сила на Агенцията по заетостта през 2022 г., които показват, че **делът на работодателите, които срещат трудности при намирането на необходимите им специалисти и работници нараства до 74,6 на сто, като регистрира повишение от 2,4 процентни пункта само за една година**. Резултатите от проучването отново открояват необходимостта от ключови компетентности, като инициативност и предприемачество, дигитални способности и умения за учене, и **нужда от умения за писане и изразяване на правилен и разбираем български език**.

- Резултатите от цялото изследване и всички обхванати целеви групи, вкл. директори на училища и учители, показват, че са нужни **промени в училищното образование в България, за да може да се повиши неговото качество**. За да могат да се осъществят всички тези промени е нужно да се обърне **специално внимание на педагогическите специалисти и възможностите за допълнителната им квалификация и мотивация**, особено по отношение на потребностите им от допълнително обучение по компютърната грамотност, психология и иновативните методи на преподаване.

Източник 2. Програмата за международно оценяване на учениците PISA без съмнение, се е утвърдила като едно от най-авторитетните международни сравнителни оценявания на качеството на училищното образование със силно влияние върху образователните политики. Да си припомним средните резултати на българските ученици от последните четири оценявания:



Основното и средното образование в държавните и общинските училища в България е безплатно. Всъщност, държавата първо взема част от парите на хората, под

формата на данъци, а после финансира образованието. Да са припомним как се изменя стандарта за ученик в неспециализирано училище (различно от професионална гимназия) за същия период (числата за 2018 г. и за 2022 г. включват стандартите за паралелка и за институция):



Как държавата ще обясни на данъкоплатците, че след като разходът за ученик е увеличен почти три пъти, резултатите от образованието постоянно се влошават? Каква е съдбата на всяка фирма, която увеличава разходите си, а качеството на продукцията се влошава? Спазени ли са основните принципи за управление на парите на данъкоплатците посочени в Закона за публичните финанси - **икономичност, ефикасност и ефективност**? Очевидно МОН има доста сериозен проблем.

Предложените в Проекта промени ще допринесат ли за решаване на сериозните проблеми в средното образование?

Краткият отговор на въпроса е – не. Сериозните проблеми в образованието изискват дълбоки промени, каквито Проектът не предвижда. Множеството текстове, които ще бъдат променени, или с които ще бъде допълнен ЗПУО имат за цел да покажат, че МОН полага усилия (имитира дейност) да подобри образованието и да привлечат гласове на следващите избори. Трябва да си твърде набожен или наивен, за да вярваш, че въвеждането на нов задължителен предмет, свързан с вероучение, ще подобри резултатите от PISA или ще реши проблемите посочени от Сметната палата. Освен това Проектът е изготвен от екип на статуквото, който не иска и не може да направи съществени промени. Проблемът с неможенето е свързан и с недостатъчния административен капацитет. Последното ще поясня по – долу с един пример.

През 2014 г. е разработена и приета „Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015 - 2020 г.". От 2017 до 2021 година министър на образованието е Красимир Вълчев. Под негово ръководство се изпълнява по – голямата част от стратегията. За да разберете резултата от нея потърсете коментари за състоянието на професионалното образование на независими експерти и организации. Опитът ми да намеря доклад-анализ на МОН за резултатите от изпълнението на този мащабен документ се провали. Оказа се, че няма такъв! В МОН имало някакви годишни отчети. Веднага след края на тази стратегия (на 03.02.2020 г.) МОН разработва нов проект за спасение на професионалното образование – „Подкрепа за дуалната система на обучение“ на обща стойност 24 425 618 лева, като продължителността на проекта е 3 години. Не е ясно как завършва и този проект, но от сайта на МОН на 16.02.2023 г. с радост разбираме, че нов пилотен проект ще изясни какви кадри е необходимо да се подготвят за бизнеса. В публикацията се посочва, че *„Към момента няма достатъчно данни за това какви кадри са нужни и какви ще са бъдещите тенденции в различните сектори. Събраната информация от пазара на*

труда ще се използва за адаптиране на учебните програми в професионалното образование.“. След толкова години, усилия и изхарчени пари, МОН признава, че няма достатъчно информация и тепърва ще адаптира учебните програми! Знаете ли драги данъкоплатци, че към министъра има Консултативен съвет за професионално образование пълен с експерти? Да се смееш ли, да плачеш ли на подобни новини? Очевидно е, че след 10 (десет) години стратегии и проекти професионалното образование си е на същото ниво.

Преди да коментирам един конкретен текст ще бърна внимание на формата, в който е публикуван Проектът. Той е във вид готов за гласуване в Парламента, но е труден за четене от масовия гражданин. Например в § 3. е написано: „В чл. 9, ал. 3 след думата „чужденци“ се добавя „с предоставена временна закрила или“. За да разберете смисъла на промяната трябва да отворите ЗПУО, да намерите чл. 9 и в ал. 3 на съответното място да добавите съответния текст. И така 152 пъти (!), колкото са параграфите в Проекта. Целта на управляващите винаги е, колкото се може по – малко хора да прочетат предложението за промени в закон. Иначе Проектът щеше да бъде представен на широката публика в разбираем формат – пълният текст на закона, като навсякъде където има промяна в текста, до стария текст ще бъде добавен новия и навсякъде новите текстове ще бъдат в друг цвят. Така много лесно ще се чете и ще сравняват старите с новите текстове.

Ето един пример за промяна, която няма да доведе до промяна. Да разгледаме текста на § 47. В него се коментира оценяването в училище. Текстът със съкращения е:

§ 47. В чл. 117 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 2:

„(2) Оценяването в системата на предучилищното и училищното образование се извършва при спазване на следните принципи:

- 1. обективност и справедливост ...*
- 2. съгласуваност и координация ...*
- 3. прозрачност и проследимост ...*
- 4. насоченост към мотивация и стимулиране ...*

Както виждаме въобще не се говори за „надеждност“ и „валидност“ на оценяването, а липсата им в момента създава сериозни проблеми в образованието.

Това са част от причините, поради които мисля, че предлаганите промени няма да решат истинските проблеми на образованието. В отворено писмо (Mediapool, 30.06.2025 г.) учени от БАН, Софийския университет "Св. Климент Охридски", УАСГ, University of Manchester и Гражданска група "Математика за всички деца" алармират, че:

- *С поправките в ЗПУО ще се продължи практиката за производство на образователен продукт, без базови умения по ключови дисциплини (математика, физика, химия), при това с темпове, равностойни на национална катастрофа.*
- *Всяка година между 25 и 30 хиляди (50-60% от випуска) млади хора в България излизат без математическа подготовка от образователната система и се вливат в пазара на труда.*
- *Висшите училища нямат надежден механизъм, с който да компенсират годините пропуски от средния курс, и в резултат създават продукт с много спорно качество.*
- *Мотивацията на преподавателите е компрометирана, стойността на дипломите също.*

Какви промени са необходими в образованието?

На стр. 16 от одитния доклад на Сметната палата е посочено, че „**Постигането на целите за качествено училищно образование, не зависи само от публичните власти, но и от нагласите и осъзнатостта на всички заинтересовани страни, вкл.**

родителите и самите ученици, че образованието е висша ценност и ключов инструмент за постигане на личния и обществен просперитет.“.

Този текст дава насока за по – задълбочени разсъждения, които да доведат до предложения за дълбоки промени в Закона.

Фундаментален проблем за средното образование е **на какъв принцип да бъде организирано**. Има две противоположни възможности – прилагане на принципа на **субсидиарност** или на принципа на единоначалието с йерархична **командно-административна система**.

Принципът на субсидиарност е официално въведен с Договора за Европейския съюз, подписан през 1992 г. Общото значение и цели на принципа на субсидиарност се изразяват в предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган. Идеята е: на централно ниво да се вземат само онези решения, които неизбежно се изпълняват на територията на цялата страна, а **решенията, които се изпълняват на местно ниво, да се вземат от местната власт**.

Приложен в системата на средното образование, принципът на субсидиарност означава решенията за образованието на учениците да се вземат възможно най-близо до нивото, на което тези решения ще се изпълняват – училището или общината. Държавата, чрез министерството на образованието, определя бюджета, утвърждава учебни планове и програми, организира издаване на учебници и учебни пособия, разработва стандарти и измерва резултатите. Всички други решения трябва да се вземат на местно ниво. За съжаление принципът на субсидиарност не е предвиден в ЗПУО. Съгласно текстовете на член 251. министърът на образованието и науката е специализиран орган за управление на системата на предучилищното и училищното образование. Той ръководи и координира провеждането на държавната политика и упражнява контрол върху дейността на всички институции в системата на предучилищното и училищното образование. Кой министър ще предложи промени, които да ограничат едноличната му власт?

Средното образование е сложна обществена система, която ангажира значителен човешки, материален и финансов ресурс, чрез разнообразна правна уредба. От една страна МОН има основна роля в организиране на средното образование, но от друга страна то се случва в конкретни населени места, общини и области. Нормативната уредба, пренебрегвайки принципа за субсидиарност, поставя МОН, респективно министъра в ролята на едноличен ръководител на тази изключително сложна система. Формално принципите на организация на образованието, прокламирани от ЗПУО, включват: автономия за провеждане на образователни политики; самоуправление; децентрализация; ангажираност на общините и юридическите лица с нестопанска цел, работодателите, родителите и други заинтересовани страни и диалог между тях по въпросите на образованието. Местните власти се ограничават предимно до организиране на строително – ремонтни дейности свързани с училищата.

Пълноценното функциониране на образователната система на ниво община изисква **създаването и развитието на общинска образователна среда**, в която съществуват, освен вертикални (формални) и **хоризонтални взаимодействия** (доброволни и по-важни от формалните). Докато вертикалните връзки са уредени в нормативните документи, хоризонталните могат да възникнат и да се развият само ако има желание, воля и упоритост от страна на овластените общински дейатели. Понятията „образователна общност“ на национално ниво и „професионални учебни общности“ в училище се споменават в различни публикации. Общността винаги създава условия за споделяне на опит, за подкрепа, за организиране на различни инициативи и др. В този смисъл формирането на добре работеща общинска образователна среда е фактор за подобряване качеството на образованието в общината.

Еднолична власт на министъра, респективно началника на РУО, ярко проличава при съставянето и утвърждаването на държавния план-прием (ДПП). Съществуването му е предвидено в глава шеста, раздел IX на ЗПУО и в раздел III на Наредба 10 за организация на дейностите в училищното образование. Текстовете предвиждат за всяка област да се определят броят на паралелките по училища, броят на местата в паралелките и профилите и специалностите от професии по паралелки. Никъде не е предвидено разработване на допълнителни правила за подготовката на ДПП, нито става дума за определяне от министъра на целеви стойности. Въпреки това, в последните години той дава писмени указания, които нямат нищо общо с отбелязаните вече принципи и права. За всяка област министърът определя три целеви стойности – максимален брой паралелки в осми клас, процент места за професионална подготовка и процент места за STEM обучение. Началниците на РУО, разбира се, са длъжни да се съобразят с подобно указание, въпреки, че то няма правно основание. На практика местната власт е изключена от тази дейност, а автономията на училищата напълно е пренебрегната.

Ето част от промените, които трябва да се осъществят:

1. Прилагане на принципа на субсидиарност – ограничаване ролята на МОН, закриване на РУО, разширяване на ролята на местната общност.
2. Премахване на държавния план-прием. Училищата трябва да бъдат поставени в условия на реална конкуренция, а не да се стремят да си осигуряват ученици чрез контакти с началника на РУО. Ограничаване на приема следва да има само за училища, които учат на две смени.
3. Премахване на статута „иновативно училище“. Всяко училище трябва да има свобода за избор на организация на учебния процес и да носи отговорност за резултатите на базата на ключови показатели за ефективност. Приоритетна дейност е споделянето на добър опит, който е доказал, че повишава резултатите от обучението.
4. Трябва да се осигури качествено инспектиране на всички училища в най – кратки срокове.
5. Сериозна промяна на квалификационната дейност. Образованието е такова, каквато е квалификацията на учителите. Основният принцип трябва да бъде, че всеки ВУЗ, който подготвя учители, трябва да отговаря за квалификацията им докато са в системата. Това не означава, че не трябва и други организации да се занимават с квалификация на учители.
6. Реформа на мрежата от училища: обучението се организира в общински основни училища и гимназии. Обединени и средни училища трябва да се разкриват само при крайна необходимост (например единствено училище в населеното място). Решителни мерки за преустановяване на двусменното обучение.
7. Съществуващото профилиране трябва да отпадне. След десети клас всеки ученик трябва да може да си избира профилиращи предмети, които да изучава.
8. Всеки, който иска да продължи образованието си във ВУЗ, трябва да положи освен зрелостен изпит по български език и литература и още два изпита по избрани от него предмети. Кандидатстването във ВУЗ по специалности като финанси, архитектура, инженерни, право, медицина, природни науки и други подобни, трябва да е възможно само ако си положил изпит по математика.

Както обикновено дълбоките промени са непопулярни и предизвикват силен отпор, но мисля, че вече са жизнено необходими за развитието на образованието в България.

юли 2025 г.

Митко Христов Кунчев