

Проект!

**НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ
НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ
И ПРЕДУЧИЛИЩНОТО ВЪЗПИТАНИЕ
И ПОДГОТОВКА**

(2006 – 2015 г.)



I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

През последните години образованието се утвърди като една от темите с най-голямо обществено значение. В съзнанието на повечето български граждани то се оформи като нов национален приоритет. Все повече преобладава мнението за необходимостта от предефиниране на целите на българското образование, в частност на българското училищно образование и предучилищното възпитание и подготовка, с оглед новите изисквания на динамичната глобална икономика и предизвикателствата на висококонкурентния пазар на труда в рамките на Европейския съюз. Споделя се и разбирането, че днес само една образована нация може да бъде богата и просперираща нация. Това е още по-вярно за неголяма държава без съществени находища на стратегически суровини, каквато е България.

Предлаганата програма е основана на разбирането, че главна ценност в образователната система е детето (ученикът). Всяка идея за развитие на българското училищно образование и предучилищно възпитание и подготовка трябва да бъде осмисляна през призмата на тази ценност. Интересите на останалите участници в образователния процес – учители, директори, кметове и общинска администрация, министър и администрация на Министерството на образованието и науката, издатели на учебници и учебни помагала и др. – следва да бъдат подчинени на основната цел – осигуряване на равен достъп и качествено образование за нашите деца.

Задачата на програмата е да формулира националните цели за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка, както и да очертае основните мерки за тяхното постигане. Доколкото училищното образование е най-съществената част от системата на народната просвета и по обясними причини е изправено пред повече и по-значими предизвикателства, програмата е фокусирана именно върху училищното образование, разбирано като система от етапи и степени, в рамките на които се осъществява учебно-възпитателен процес в училище (I – XII клас включително), като в същото време отчита връзката и значението на предучилищното възпитание и подготовка.

Настоящата програма няма амбицията да даде готови решения на всички възможни проблеми, с които се сблъсква училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка в България. Тя се опитва да дефинира и изведе на преден план онези проблеми, към които обществото е особено чувствително и чието разрешаване е от съществено значение за превръщането на българското училищно образование в модерно,

достъпно и качествено. На основата на идентифицираните проблеми програмата разработва конкретни мерки, като предвижда срокове за тяхното реализиране и съответно ресурсно и нормативно осигуряване.

II. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Анализът на актуалното състояние на българското училищно образование извежда на преден план няколко основни проблема.

1. Ориентираност на системата към запаметяване и възпроизвеждане, а не към провокиране на мислене, самостоятелност и формиране на умения

Това е сериозен проблем на всички образователни системи в последните десетилетия, доколкото в съвременния динамично развиващ се свят значителният обем от “готови” знания не е особена ценност и не е достатъчен за успешна социална реализация. Те не дават възможност за самостоятелност, за творческо мислене и за вземане на решения в практически ситуации.

За разлика от други образователни системи, в които през последните години се правят успешни опити да се промени логиката на взаимоотношенията учител-ученик, българското училищно образование продължава да е изградено по модела учителят е даващият знание и упражняващият власт, а ученикът – получаващият и подчиненият. Тази едностранчивост във връзката учител-ученик е пречка за развитие на инициативността и находчивостта на учениците. В съвременния свят на информационно насищане училището не е единственият, а в много случаи не е и основният източник на информация за децата. Това предопределя и новата роля на учителя – превръщането му от монополист на знанието в миналото в медиатор между информационния хаос и подредените знания днес.

2. Липса на система за национално външно оценяване и недостатъчно ефективна система за вътрешно оценяване на качеството на образованието

По отношение на действащата система за оценяване на знанията и уменията на учениците биха могли да се направят поне два важни извода. От една страна, в рамките на системата за вътрешно оценяване се използват традиционни и недостатъчно ефективни методи. Изискването ученикът да възпроизвежда казаното от учителя или написаното в учебника, търсенето на ефекта на изненадата при изпитването, както и

възможността за влияние на субективни фактори при поставянето на оценката не стимулират ученика да покаже най-доброто от себе си.

Наред с това отсъствието на национална система за външно оценяване не позволява да се съизмерват постиженията на учениците от един випуск в различните училища (изводи за качеството на преподаването в училището, както и за качеството на работата на отделния учител) и да се съпоставят резултатите на учениците от различни випуски (изводи за тенденциите в развитието на качеството на образованието в национален мащаб).

3. Голям брой необхванати и отпадащи деца

В България се наблюдава тревожно висок процент на децата в задължителна училищна възраст, които или не са обхванати от системата на образование, или впоследствие отпадат от нея. Най-голям е относителният дял на децата от рискови групи и в частност сред ромското население. Последицата е създаване на големи диспропорции в степента на образованост, в резултат на което относително компактни групи остават в периферията на обществения живот и са допълнително затруднени в интеграцията си.

Този проблем има по-широки социални измерения и не може да бъде решен само с мерки в областта на образованието.

4. Нисък социален статус и недостатъчен авторитет на учителя

Обществено-икономическите промени през 90-те години на миналия век доведоха до значително понижаване на икономическия и общия социален статус на учителите. Много от причините за това са извън образователната система – елементи на дезинтеграция на обществото, обща криза на ценностите и регулативните системи, отсъствие на пряка връзка между образоваността и успеха в живота. Учителите не просто не получават адекватно възнаграждение за своя труд, но и отсъства система за кариерно развитие, за квалификация и учене през целия живот.

Ниският общ социален статус и в частност ниският икономически статус на учителя до голяма степен рефлектира в загуба на самочувствие и мотивация за изява. Това нередко води и до недостатъчни усилия за задържане и провокиране на вниманието на учениците, което допълнително снижава самочувствието на учителите. В същото време широкото навлизане на интернет като носител на информация и новите информационни и комуникационни технологии променят традиционния модел на връзката учител-ученик.

Предизвиканият от всичко това недостатъчен авторитет на учителя поставя на изпитание процеса на обучение и възпитание в училище.

5. Неоптимизирана училищна мрежа и наличие на голям брой маломерни и слети паралелки

Училищната мрежа в България може да бъде определена като недостатъчно оптимизирана в няколко посоки. Общият брой на училищата не отчита един обективен демографски процес – значителното намаляване на броя на децата в училищна възраст през последните години. Изкуственото поддържане на относително голям брой училища води до неефективност на разходите и допълнително забавя процеса на инвестиции в повишаване на качеството на образованието. От друга страна, на много места в страната видовете училища не отразяват нуждите на пазара на труда в съответния регион, обучават специалисти по професии и профили, които не осигуряват възможност за социална реализация.

Като недостатъчно оптимизирани биха могли да бъдат определени и структурата и съставът на педагогическите кадри. Съотношението учител/ученици в България е по-високо от средното за Европейския съюз. Големият брой преподаватели като цяло в системата е съчетан в същото време с недостиг на специалисти по някои учебни предмети и най-вече по чужди езици и компютърно обучение.

В много училища в страната, в това число в областни центрове и дори в столицата, съществуват маломерни и слети паралелки. Значително по-малкият брой ученици в сравнение с нормативно установения минимум в една паралелка, както и едновременното обучение на ученици от различни възрастови групи не позволява провеждането на нормален учебен и възпитателен процес, не отговаря на интересите на децата и противоречи на основните приоритети за гарантиране на равен достъп до съизмеримо по качество образование.

6. Свърхцентрализация на управлението на системата

Управлението на системата на училищното образование у нас изостава от съвременните реалности и динамиката на обществения живот. Системата е силно централизирана и решенията се вземат на ниво, твърде отдалечено от онези, които ще ги реализират, и от онези, които пряко засягат. Практически отсъстват възможности за гражданско участие и контрол върху управленските решения. Хората често възприемат образователната система като нещо, което се развива независимо и дори въпреки

техните потребности и желания. Централизираният подход не дава възможност за провеждане на регионална образователна политика, която да отчита демографските, социално-икономическите и други характеристики на всеки регион, на отделната община. Този модел на управление не позволява системата да се развива с енергията на обществото, коригирана от обществените представи за правилност, справедливост, моралност.

7. Система на финансиране, нестимулираща развитието

Действащата система на финансиране на училищното образование продължава да бъде относително централизирана и не поощрява инициативността и развитието. Предоставянето на финансови средства на исторически принцип само за покриване на минимално необходимите разходи не позволява гъвкаво управление и индивидуален подход спрямо нуждите и възможностите на всяко училище. Не са предвидени и механизми за стимулиране на ефективното управление.

От една страна, държавата неохотно се разделя с държавните училища, а от друга – общините, веднъж получили финансови правомощия по отношение на общинските училища, не са готови да продължат процеса на финансова децентрализация, като им предоставят делегирани бюджети.

8. Проблеми на нормативната уредба

Системата на училищното образование се регулира от твърде голям брой актове. Те са с различна правна характеристика и с различен ранг в йерархията на правните актове – закони, правилници, наредби, инструкции, индивидуални административни актове. Това многообразие от норми създава трудности в процеса на правоприлагане.

Все още съществува практика основни и трайни обществени отношения да се уреждат първично на подзаконово равнище. Налице са противоречия както между актове от една и съща степен, така и между актове с различно място в нормативната йерархия. В продължение на години в системата съществува традиция за използване на актове с неясна правна същност (писма, указания и т. н.) за уреждане на отношения, които изискват правна уредба.

Друг недостатък на уредбата е, че въпреки големия брой нормативни актове много отношения в системата не могат да се развият без издаването на индивидуален административен акт.

III. ПРИНЦИПИ НА ПРОМЕНИТЕ

1. Баланс между традиционните достойнства на българското образование и необходимостта от усъвършенстване

Оценката на обществото за българското училищно образование е силно поляризирана. За част от българските граждани то е много добро и всякакви опити за промени само влошават неговото качество. Твърди се, че достатъчно би било да се възстановят организацията и педагогическите практики от края на 80-те години. Други считат, че то е безкрайно остаряло и е необходимо да бъде изцяло реформирано, т. е. подменено с нова система по чуждестранен образец.

Българското училищно образование безспорно има своите традиционни достойнства, които следва да бъдат съхранени. Всяка образователна система е в известна степен консервативна, но това не означава да остане неизменна и затворена за новото. Динамичният, високотехнологичен и глобализиращ се свят поставя нови предизвикателствата, на които образованието трябва да може да отговори. Съхранявайки добрите традиции, то трябва да се развива като гъвкава и адаптивна система.

2. Прозрачност на управлението, предвидимост на развитието и стабилност на решенията в системата на училищното образование

Образованието е една от онези сфери на обществения живот, към които всяко българско семейство е особено чувствително. Ето защо търсенето на диалог, на широко обществено съгласие за предстоящите промени е не само желателно, но и необходимо. Това би създавало ангажираност у българските граждани, а оттам и доверие в системата.

Промените в областта на училищното образование следва не само да бъдат публично дискутирани, но тяхното осъществяване трябва да е достатъчно отдалечено по време от момента на вземане на управленското решение. По този начин участниците в образователния процес ще могат да се подготвят за ефектите от това решение. Съблюдаването на този принцип би позволило на всяко българско семейство да направи своите житейски планове. А това е още едно условие за изграждане на доверие в системата.

Управленските решения в областта на училищното образование трябва да бъдат устойчиви във времето. Правилата следва да бъдат ясни, безпротиворечиви и да остават относително непроменени за един сравнително дълъг период от време.

Самото приемане на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015 г.) би било проявление именно на тези принципи.

IV. ОСНОВНИ ЦЕЛИ

В актовете, приети в рамките на Европейския съюз, както и в документите на ООН в областта на образованието се дефинират две основни цели на образователната политика – равен достъп до образование и качествено образование. Те могат да бъдат изведени като основни цели и за развитието на българското училищно образование, а макар и не толкова пряко и на един подготвителен етап - и като цели на предучилищното възпитание и подготовка.

Двете основни цели на образователната политика не бива да се разглеждат изолирано една от друга, а още по-малко да се противопоставят – всяка от тях може да бъде разбрана в пълнота само във връзка с другата цел. Равният достъп означава достъп до качествено образование, а качествено образование разкрива пълния си потенциал само ако до него има достъп всяко българско дете.

1. Равен достъп до образование

Равният достъп до образование означава осигуряване на достъп на всички деца до съизмеримо по качество образование. Равният достъп не означава наличие на училище във всяко село. Държавата има задължението да осигури възможност децата да посещават училища със съвременна материално-техническа база и с квалифицирани учители, където те да получават образование, съответстващо на потребностите на съвременния живот.

За онези деца, които нямат равен старт (деца, недостатъчно добре владеещи български език, деца със специални образователни потребности, деца от социално слаби семейства и др.) е необходимо да се полагат специални грижи с оглед тяхното пълноценно участие в образователния процес. Равният достъп до образование не означава еднаква грижа спрямо всички деца, а диференциране на грижата спрямо техните различни потребности.

2. Качествено образование

Качественото образование предполага непрекъснато надграждане на знания и умения с оглед максимално развитие на потенциала на всяко дете и възможност за пълноценна социална реализация. От една страна, образованието трябва да позволи да се развие заложеното у всяко дете. То трябва да насърчава проявлението и максималното развитие на способностите на детето както в процеса на обучение (натрупване на знания и формиране на умения), така и в процеса на възпитание (развитие на личността). От друга страна, системата на училищното образование трябва да създава условия за добра социална реализация както в професионален, така и в личностен план. Детето трябва да може да реализира в максимална степен своите житейски планове, като зачита правилата и не накърнява правото на другите да реализират своите житейски планове.

V. ОРИЕНТИРАНЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ КЪМ ПРОВОКИРАНЕ НА МИСЛЕНЕТО И САМОСТОЯТЕЛНОСТТА, КЪМ ФОРМИРАНЕ НА ПРАКТИЧЕСКИ УМЕНИЯ И КЪМ РАЗВИТИЕ НА ЛИЧНОСТТА

A. Мерки в процеса на обучение

1. Промени в учебното съдържание, учебните планове и програми

Учебното съдържание, учебните планове и програми се нуждаят от осъвременяване с оглед създаване на предпоставки за насърчаване на самостоятелното мислене и изграждане на практически умения у учениците.

Учебното съдържание следва по-точно и адекватно на съвременните условия да очертава онези знания и умения, които трябва да бъдат придобити в рамките на училищното образование.

В учебните планове е необходимо да се засили чуждоезиковото и компютърното обучение. Обучението по информационни технологии следва да започне още от прогимназиалния етап. В прогимназиалния етап е необходимо да съществуват и модули за ранно професионално ориентиране. Промените в учебните планове не трябва да водят до допълнително натоварване на учениците в учебно време. Учебният план следва по-балансирано да разпределя учебното време, като го синхронизира с обема на учебното съдържание по отделните общообразователни предмети.

Учебните планове и програми трябва да бъдат съобразени с новата образователна структура.

Необходимо е и актуализиране на Списъка на професиите за професионално образование и обучение и разработване на държавните образователни изисквания за придобиване на квалификация по отделните професии.

Конкретните изменения в учебното съдържание, учебните планове и програми не бива да са резултат единствено на административно решение. За да бъдат промените аргументирани, обществено приемливи и съответстващи на социално-икономическите реалности, е необходимо провеждането на обществена дискусия с активното участие на учители, родители, неправителствени организации, работодатели. Особено важно е провеждането на национални срещи с учителите по различни предмети, на които да се обсъдят необходимостта и насоките на промяна в учебното съдържание, учебните планове и програми.

2. Мерки по отношение на учебниците и учебните помагала

Въпросът за качеството на учебниците е важен за всяка образователна система. Особено значение има то за училищното образование. Учебникът е основно средство, чрез което ученикът, с посредничеството на учителя, получава подредени знания по определен предмет.

Промените по отношение на учебниците и учебните помагала биха могли да се търсят в няколко насоки:

- *Разработване на нови изисквания към съдържанието на учебниците.*

Учебниците следва да бъдат по-пълно съобразени с учебното съдържание, учебните програми и възрастовите особености на учениците. Те трябва да бъдат освободени от излишен академизъм, да бъдат достъпни за ученика и да позволяват лесното разграничаване на същественото от несъщественото. Учебниците по един предмет за всеки клас трябва да имат утвърдена обща структура – общият брой, поредността и формулировката на отделните теми в различните учебници по един и същ предмет в един клас трябва да са еднакви. Това е важно условие, което допълнително обезпечава възможностите за хоризонтална проходимост на системата.

- *Усъвършенстване на системата за оценяване и одобряване на учебници.*

Един от въпросите, които стоят за разрешаване по отношение на системата за оценяване и одобряване на учебници, е какъв да бъде броят на одобряваните учебници по един учебен предмет за всеки клас. По този въпрос съществуват различни мнения – да

се запази досегашната система за одобряване на до три учебника, да бъде увеличен, но да остане фиксиран броят на одобрените учебници, да бъдат одобрявани всички учебници, които отговарят на държавните образователни изисквания. Въпросът не би бил толкова съществен, ако всички учебници по един учебен предмет за всеки клас имат еднаква структура и се осигурят механизми за граждански контрол при избора на учебници в рамките на училището.

Оценяването на съответствието на учебниците с държавните образователни изисквания следва да се осъществява с широкото участие на учителите в съответната културно-образователна област.

- *Безплатни учебници и учебни помагала.*

Следва да продължи осигуряването на безплатни учебници и учебни помагала за учениците от I до IV клас. Това поставя необходимостта от разработването на допълнителни изисквания към съдържанието и графичното оформление на безплатните учебници с оглед ползването им повече от една учебна година.

3. Информационните и комуникационни технологии в училище

Едно от големите предизвикателства на съвременността е бурното навлизане на новите информационни и комуникационни технологии (ИКТ) във всички сфери на обществения живот. Училището не може да остане встрани от този процес и да се превърне в алтернатива на модерния свят. Необходимо е да се предприемат мащабни мерки, чрез които ИКТ да навлязат по-сериозно в българското училище. В това отношение вече са направени първи стъпки чрез Националната стратегия за въвеждане на информационните и комуникационни технологии в българските училища, приета с решение на XXXIX-то Народно събрание. За да бъде училището модерна институция, която обучава със съвременни методи и средства, са необходими допълнителни усилия и ресурси в няколко посоки:

- *Осигуряване на високоскоростен интернет във всяко училище.*

До края на 2007 г. във всяко българско училище следва да бъде осигурен безплатен високоскоростен интернет.

- *Изграждане на национален образователен портал.*

Целта на образователния портал е да подпомага по един съвременен начин процеса на обучение в училище. Той ще предоставя широки възможности на всички участници в образователния процес – ученици, учители, директори, родители – при възможност за едновременен достъп на 1 000 000 потребители. На него различните

потребители ще могат да открият електронни учебни курсове, тестове (както за нуждите на външното, така и за нуждите на вътрешното оценяване), електронна учебна документация, широк кръг от информация. Те ще могат да общуват в различни тематични форуми, ще имат достъп до електронните страници на всички училища в страната, както и до регистрите, водени от Министерството на образованието и науката, ще могат да ползват различни информационно-търсещи системи. Учителите ще имат възможност да комуникират със своите ученици и техните родители, а те от своя страна ще могат да поддържат постоянна обратна връзка с училището.

Порталът ще бъде постоянно развиван и обогатяван както от съдържателна, така и от функционална гледна точка, включително с участието на отделните потребители. Порталът ще бъде стартиран до началото на учебната 2006/2007 г., като в перспектива ще застане в основата на една национална електронна мрежа на знанието.

- *Разработване на електронни учебни курсове.*

Електронните курсове няма да заместят традиционните хартиени учебници, но чрез по-големите възможности, които дават (интерактивност, възможности за препратки, множество варианти на тестове и др.), те ще подпомагат учениците за по-добро и пълноценно усвояване на учебния материал. До началото на учебната 2006/2007 г. ще бъдат готови и разполагаеми в националния образователен портал електронни курсове по всички предмети от задължителната подготовка в гимназиалния етап. Такива курсове поетапно ще бъдат разработени и за учебните предмети от прогимназиалния и началния етап.

- *Осигуряване на мултимедия във всяко българско училище.*

До края на 2006 г. във всяко българско училище ще бъде осигурена поне по една мултимедийна система. Това ще даде допълнителни възможности за провеждане на обучение чрез използване на съвременни методи.

Б. Мерки в процеса на възпитание

Образователният процес в системата на училищното образование не е и не може да бъде само процес на обучение. След семейството учителите и училищната среда са тези, които оказват най-силно въздействие при оформянето на личността на ученика. Ето защо наред с мерките за повишаване на качеството на обучението трябва да се предприемат и такива за засилване на възпитателната роля на българското училище. Те биха допринесли за формиране на чувство за принадлежност на учениците към

училището, към населеното място, към България. Това на свой ред би спомогнало за повишаване на авторитета на училището като институция.

Процесът на възпитание на детето започва още в детската градина. Това е мястото, където детето за първи път попада в една организирана по нов за него начин социална, често мултикултурна среда, изгражда и затвърждава навиците си за общуване, проявява склонност към възприемане на чужди поведенчески модели и оформя основата на бъдещите си представи за добро и зло. Наред с това предучилищното възпитание и подготовка, най-вече в периода на задължителната подготвителна година преди училище, е много важно с оглед формиране на положително отношение към училището и създаване на мотивация за учене особено за децата, живеещи в среда, в която образованието не се възприема като ценност.

Възпитателният процес в детската градина би следвало да намери своето адекватно продължение в периода на училищното образование. В това отношение е необходимо повишаване на активността в няколко посоки: ритуализация на училищния живот, превръщане на училището в територия на учениците, развитие на извънкласната и извънучилищната дейност.

1. Ритуализация на училищния живот

Ритуализацията на училищния живот предполага изграждане на система от символи и ритуали, а в перспектива и традиции, които да засилят у ученика усещането за принадлежност към неговото училище и по този начин да повишат неговата мотивация за активно участие в различните форми на училищния и извънучилищния живот. Ритуализацията на училищния живот е до голяма степен въпрос на вътрешна организация на училищно ниво. Необходимо е обаче да се установят някои общи правила, които да действат по еднообразен начин във всяко училище. Те биха могли да включват:

- Създаване и утвърждаване на училищни символи (знаме, химн, емблема, а при желание от страна на родители и учители – и униформа или елементи на униформа).
- Създаване на традиции за честване на национални, местни и училищни празници – издигане на националното знаме, изслушване на националния химн, посрещане на училищното знаме и т. н.
- Обявяване на специален празник – ден на ученика в българското училище, който да бъде и ден на ученическото самоуправление.

– Утвърждаване на система за награждаване на учители и ученици в рамките на училището и общината.

2. Превръщане на училището в територия на учениците

Учениците трябва да имат възможност да изразяват своята позиция по основни въпроси, свързани с управлението и развитието на училището. Те трябва да могат да участват активно в различни форми на ученическо самоуправление. Така училището ще възпитава граждани, които не са безразлични към онова, което се случва около тях и могат да отстояват своята позиция в обществото. За тази цел във всяко училище следва ежегодно да се организират дни на ученическото самоуправление, както и да бъдат създадени постоянно действащи ученически съвети.

3. Развитие на извънкласната и извънучилищната дейност

Извънкласната и извънучилищната дейност има важно значение за пълноценното развитие на учениците. Ангажирането по естествен начин на въображението, способностите и интересите на децата несъмнено ще съдейства за тяхното физическо, интелектуално и личностно развитие.

Добрите традиции в извънкласната и извънучилищната дейност бяха изоставени през 90-те години на миналия век и много бавно се възстановяват без целенасочената подкрепа от страна на държавата и общините. Развитието на извънкласната и извънучилищната дейност следва да се търси в няколко посоки:

- Целогодишно ангажиране на децата, включително и в периода на ваканциите.
- Финансиране на проектен принцип с възможност за включване на неправителствени организации.
- Самостоятелност при избора на дейности и при управлението на средствата от страна на училището.
- Развитие на системата от междуучилищни, регионални, национални и международни състезания, конкурси и олимпиади.
- Усъвършенстване на режима за организиране и провеждане на ученически отдиш и туризъм.
- Насърчаване и развитие на ученическия спорт.

VI. ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕФЕКТИВНА СИСТЕМА ЗА ВЪТРЕШНО ОЦЕНЯВАНЕ ЧРЕЗ ШИРОКО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ТЕСТОВЕТЕ И ВЪВЕЖДАНЕ НА СИСТЕМА ЗА НАЦИОНАЛНО СТАНДАРТИЗИРАНО ВЪНШНО ОЦЕНЯВАНЕ

Изграждането на модерна, ефективна и обективна система за контрол и оценка на качеството е едно от най-важните условия за развитието на системата на училищното образование. Не може да бъде осигурено качество на образованието, без да съществуват надеждни механизми за измерване на постигнатите в образователния процес резултати. Контролът върху качеството е важен в няколко посоки:

– *Той е важен за обществото* – чрез него обществото се информира за състоянието на образователната система и може да постави нови изисквания към нея.

– *Той е важен за държавата* – чрез съпоставяне на постиженията на учениците от един випуск в различните училища, както и чрез съпоставяне на резултатите на учениците от различни випуски може да бъде установено не само актуалното състояние на училищното образование, но и да се проследят тенденциите в неговото развитие и така контролът може да служи като коректив на провежданата образователната политика.

– *Той е важен за учителите* – резултатите на учениците ще бъдат важен критерий за определяне на заплащането им.

– *Той е важен за учениците и техните родители* – чрез него ученици и родители ще имат реална представа за нивото на подготовката и ще бъдат създадени условия за равнопоставеност.

Още от учебната 2006/2007 г. ще стартира процесът на повсеместно въвеждане на тестовите в българското училище и като водеща форма за текущ контрол в процеса на обучение, и при завършване на всеки образователен етап. Голямото предимство на тестовата форма на изпитване във всичките ѝ разновидности е възможността за обективно измерване на знанията и потенциала на учениците. Тестовите са съвременен метод за оценяване, който е широко използван в развитите държави и който все още няма достатъчни традиции у нас.

Системата за контрол и оценка на качеството би трябвало да бъде променена в две насоки:

- *Развитие на системата за вътрешно оценяване.*

Това предполага широко застъпване на тестовете както в процеса на оценка на знанията и уменията на учениците през учебната година, така и като форма за оценяване на входящото и изходящото ниво – измерване на знанията и уменията в началото и в края на учебната година.

- *Изграждане на система за външно оценяване.*

Системата включва задължително оценяване на знанията и уменията на учениците в края на всеки образователен етап (IV, VII, X, XII клас) чрез национални стандартизирани изпити (тестове). Изпитите след VII и след XII клас ще бъдат използвани не само за установяване на постигането на съответното равнище на общообразователен минимум, но и като вход към средно, респективно в перспектива към висше образование.

Широкото използване на тестовете като форма за оценяване предполага създаването на банка от въпроси по различните учебни предмети и нейното непрекъснато последващо обогатяване, както и изготвянето и разпространението на сборници и помагала с тестови материали.

Ще бъдат използвани и възможностите на националния образователен портал. Той ще съдържа примерни тестове, които биха били полезни както в процеса на вътрешно оценяване, така и при подготовката за външното оценяване. Множество варианти на тестове ще могат да бъдат открити и в електронните учебни курсове. Порталът ще съдържа и матрици, с помощта на които учителите ще могат да изработват свои тестове и да ги доразвиват и обогатяват. Най-добрите тестове, създадени от учителите, ще бъдат одобрявани от Министерството на образованието и науката и ще се използват като примерни изпитни материали за външното оценяване. С оглед техническото обезпечаване на използването на тестове в процеса на обучение до края на 2006 г. всяко българско училище ще бъде снабдено с копирна техника за размножаване на достатъчно количество тестови материали.

Детайлното разглеждане на въпросите, свързани с масовото въвеждане на тестовете (форма, график на изпробване и въвеждане по години и по предмети), ще бъде предмет на специален план за действие, разработен от Министерството на образованието и науката.

Въвеждането на национално стандартизирано външно оценяване на всеки етап за всички ученици и възможността резултатите от него да служат за вход към средно,

респективно висше образование е в пряка връзка с въвеждането на новата образователна структура.

До въвеждането на национално стандартизирано външно оценяване на всеки етап за всички ученици проверката на възможностите за прием в различните видове училища след VII клас ще се осъществява под формата на тест. За първи път такъв следва да се проведе през учебната 2006/2007 г.

Държавните зрелостни изпити също следва да се провеждат под формата на тест. С оглед предоставяне на възможност на учениците да свикнат с тестовата форма на изпитване до въвеждането им ще бъдат организирани пробни изпити с част от учениците, завършващи XII клас, избрани на случаен принцип. Броят на учениците, които ще полагат пробни изпити, ще се увеличава всяка година.

VII. НАМАЛЯВАНЕ НА БРОЯ НА НЕОБХВАНАТИТЕ И ОТПАДАЩИТЕ УЧЕНИЦИ В ЗАДЪЛЖИТЕЛНА УЧИЛИЩНА ВЪЗРАСТ

1. Анализ на настоящото състояние

През последните години в България се наблюдава запазване на сравнително висок брой ежегодно отпадащи ученици спрямо средните стойности в рамките на Европейския съюз. Допълнителна тревога предизвиква фактът, че немалък брой деца отпадат от училище на ранна възраст, като има и такива, които изобщо не са обхванати от системата. По данни на регионалните инспекторати на образованието за учебната 2004/2005 г. са отпаднали 19 193 ученика от общо 963 051 записани в началото. Общият извод е много обезпокоителен – над 1/4 от учениците в задължителна училищна възраст през последните години не завършват средно образование.

Причините за отпадане от училище могат да бъдат групирани, както следва:

- *Икономически* – ниски доходи на семейството, безработни родители, спад на жизненото равнище, комерсиализация на образованието и др.;
- *Социални* – родителска незаинтересованост, липса на контрол от страна на семейството, отрицателно въздействие от страна на средата, лоши битови условия, влияние на различни криминогенни фактори и др.;
- *Културно-психологически* – свързани с традициите, обичаите, ценностите на различните етно-културни групи;

– *Личностни* – липса на мотивация за учене, негативно отношение към училището, трудности в общуването с учители и съученици, личностни особености и др.;

– *Организационно-административни* – непоследователна политика при решаване на проблемите на тези ученици, липса на адекватна система за контрол.

Най-висок е процентът на отпадналите деца по семейни причини (34,7%). Мнозинството от тях напускат училище в прогимназиалния етап на образование. Високият процент на отпадане на ученици по семейни причини се обяснява с мястото на образованието в ценностната система на семейството, ниския икономически статус, изразяващ се в безработица, бедност и липса на средства за осигуряване на обучението, използването на децата като работна ръка за прехраната на семейството и др. Обезпокоителни са данните и за отпадащите поради недостатъчна мотивация за учене – над 5000 ученици. Причините могат да се търсят в трудности при усвояването на учебното съдържание вследствие на недоброто владение на български език или на твърде сложния академичен стил на учебниците, традиционния пасивен модел на обучение и липсата на интерактивен подход в преподаването, което не стимулира активността на ученика и не мотивира интереса му към ученето.

Политиката за ограничаване на броя на необхванатите и отпадащите ученици включва широк спектър от мерки, имащи за цел да неутрализират въздействието на различните отрицателни фактори, водещи до отпадане на децата от училище. С оглед ефективното прилагане на мерките вече започна разработването и през учебната 2007/2008 г. ще бъде въведена в действие система за събиране на данни, оценка, контрол и анализ на децата в задължителна за обучение възраст и движението на учениците по класове, етапи и степени. Едновременно с мерките за задържане на децата в задължителна училищна възраст ще бъде разработена и система от мерки за реинтегриране на вече отпадналите от училище деца – адаптиране на учебните програми, алтернативни форми на обучение, стартиране на пилотни училища „Втори шанс”. Предвижда се и механизъм за ежедневно информиране на родителите за отсъствията и закъсненията на децата, в това число в перспектива и чрез използване на ИКТ и възможностите на националния образователен портал.

Мерките за намаляване на броя на необхванатите и отпадащите ученици могат да се обособят в три основни групи: промяна на образователната структура, социални дейности, мерки по отношение на деца, за които българският език не е майчин и деца със специални образователни потребности.

2. Промяна в образователната структура

Въвеждането на нова образователна структура има важно значение за осигуряването на равен достъп до образование. Тази мярка има за цел да преодолее основните недостатъци на сега действащата образователна структура – съществуващото неравенство между учениците в различните видове училища поради усвояването на различен общообразователен минимум; липсата на проходимост на системата; липсата на гаранции за изпълнение на конституционното изискване за задължително образование до 16-годишна възраст в съответствие с чл. 53 от Конституцията на Република България и отсъствието на изход от системата при навършване на тази възраст; недостатъчни условия за развитие на потенциала на всяко дете при отчитане на неговите интереси, потребности и способности.

Новата структура следва да обхваща:

- *Завършване на основно образование след VII клас.*

В края на степента учениците ще получават свидетелство за завършено основно образование, което ще дава възможност да продължат своето образование в следващите етапи в профилирани гимназии, професионални гимназии или общообразователни училища. На изхода от основно образование ще се извършва оценка на усвояването на общообразователния минимум чрез национално стандартизирано външно оценяване, което, освен като мерило на знанията на учениците, служи и за претегляне на техния потенциал и прием в различните видове училища.

Съкращаването на етапа с една година и придобиването на основно образование в рамките на седем вместо в рамките на осем години няма да доведе до преразпределяне на учебното съдържание и увеличаване на натоварването на учениците. То предполага промяна на държавните образователни изисквания за учебното съдържание по отделните предмети с оглед извеждане на онези знания, умения и компетентности, които следва да бъдат усвоени след седемгодишно училищно обучение. Преместването на VIII клас в гимназиалната степен не би нарушило общата логика, философията и структурата на учебните програми за V-VII клас, тъй като VII клас в много отношения се оказва граничен – в VII клас се поставят само основите на тематичния курс на природните науки (физика, химия, биология), а в гимназията се разширяват и задълбочават знанията; по български език в VII клас се завършва цикълът на систематичното овладяване на книжовноезиковата норма, а по литература се приключва цикълът на класическото обучение и се въвеждат основни литературнотеоретични понятия; по математика в VII клас се полагат основите на систематичния курс на обучение.

След завършен V, VI или VII клас за ученици, които срещат трудности при усвояване на учебното съдържание и/или са застрашени от отпадане, следва да се осигури възможност за обучение по професия в професионални паралелки за придобиване на I степен на професионална квалификация.

▪ *Разделяне на гимназиалната степен на два етапа:*

– **Първи гимназиален етап** (VIII – X клас) – в края на този етап учениците ще завършват задължително образование. След края на X клас ще се извършва проверка на усвояването на общообразователния минимум чрез национално външно оценяване и учениците ще получават свидетелство за завършен първи гимназиален етап. В зависимост от оценките, получени през трите години на първия гимназиален етап и резултатите от националния изпит, както и в зависимост от тяхното желание, те ще могат да продължат обучението си в следващия образователен етап в същото или в друго училище или да напуснат системата на образование и да се реализират на пазара на труда. В рамките на първия гимназиален етап учениците ще могат да придобият и първа степен на професионална квалификация, за която да получат съответно свидетелство. За учениците, които напускат системата след X клас в общообразователно училище, се предвижда разработването на краткосрочни модули за подготовка за придобиване на професия.

– **Втори гимназиален етап** (XI – XII клас) – учениците ще надграждат и профилират знанията и уменията си и ще могат да се подготвят за обучението си във висше училище. Етапът ще завършва с полагане на държавни зрелостни изпити за придобиване на средно образование. Учениците ще получават удостоверение за завършен втори гимназиален етап (за неположилите държавни зрелостни изпити) или диплома за завършено средно образование, която ще дава възможност за продължаване на обучението във висше училище. В рамките на втория гимназиален етап учениците ще могат да придобият и втора или трета степен на професионална квалификация.

▪ *VIII клас – година за интензивно чуждоезиково и компютърно обучение и/или за професионална подготовка за всички ученици.*

Учениците ще имат еднаква общообразователна подготовка в рамките на обучението в VIII клас, т. е. те ще изучават едни и същи общообразователни предмети в рамките на еднакъв брой часове за всички училища. Разлика ще има само в съотношението между чуждоезиковото обучение, компютърното обучение и професионалната подготовка с оглед вида на училището.

Интензивността на изучаване на чужд език ще варира в различните видове училища, като в профилираните гимназии тя ще е 17 часа седмично, в професионалните гимназии – 15 часа седмично, а в другите видове училища – 6 часа седмично. Останалите часове (от 15 до 17 и от 6 до 17) ще се използват: за професионалните гимназии – за професионална подготовка; за общообразователните училища – за по-интензивно обучение по информационни технологии и модулно обучение в рамките на учебния предмет „Технологии” (напр. мениджмънт, предприемачество и т. н.); за специализираните училища (изкуства, хореография, спорт) – за обучение по съответния профил.

Новата образователна структура има няколко предимства:

- Равнопоставеност на учениците от един випуск при изхода от основно образование – всички ученици завършват основно образование, получават свидетелство и преминават в следващия етап на образование в един и същи момент; всички ученици могат да завършат основно образование без смяна на училището.

- Гарантиране на конституционното изискване за задължително образование до 16-годишна възраст и осигуряване на възможност за изход от системата.

- Усвояване на еднакъв общообразователен минимум за всички видове училища до X клас.

- Хоризонтална и вертикална проходимост на системата.

- Възможност за по-бързо адаптиране на професионалното образование към динамиката на пазара на труда.

- Запазване на традиционния за българското образование клас с интензивно изучаване на чужд език, който дава много добри резултати.

- Осигуряване на възможност ученици с различни способности, потребности и интереси да намерят своето място в образователната система.

- Повишаване на мотивацията на учениците да останат по-дълго в системата на училищното образование.

Въвеждането на новата образователна структура не изисква учебният материал за осем години да бъде усвоен за седем години, но някои промени в учебните планове и програми V – XII клас ще бъдат необходими. Специални усилия трябва да бъдат положени в областта на осъвременяването на професионалното образование и на професионалното ориентиране, включително чрез предоставяне на богата информация за възможностите за образование и обучение в националния образователен портал, както и чрез изграждане на мрежа от кариерни центрове. Въвеждането на нова образователна

структура е свързано и с развитието на системата за оценка и контрол на качеството на образованието.

Въвеждането на новата образователна структура ще бъде съпътствано от допълнителни мерки за създаване на необходимата образователна среда за децата, които ще пътуват извън своето населено място една година по-рано, в това число училищни автобуси, полуинтернатни форми, училищно хранене и др. Предвиждат се и мерки за защита на педагогическите кадри.

Новата образователна структура следва да бъде въведена за учениците, които през учебната 2006/2007 г. постъпват в V клас. По този начин в края на учебната 2008/2009 г. всички деца от първия випуск, завършващ основно образование след VII клас, ще положат национален стандартизиран изпит. В края на учебната 2011/2012 г. за пръв път ще бъдат издадени свидетелства за завършен първи гимназиален етап, а в края на учебната 2013/2014 г. ще завърши и ще положи държавни зрелостни изпити първият випуск, обучаван изцяло в рамките на новата образователна структура.

3. Социални дейности

Голяма част от причините, които водят до отпадане на ученици в задължителна училищна възраст, могат да бъдат преодоляни с активни социални мерки. Особено място сред тях имат:

- *Безплатен достъп до учебно съдържание.*

В периода на действие на програмата ще продължи практиката за предоставяне на безплатни учебници и учебни помагала за учениците от началния курс (I – IV клас). Безплатни учебници и учебни помагала трябва да бъдат предоставяни поэтапно и на децата със специални образователни потребности. Безплатният достъп до учебно съдържание ще се осигурява и чрез разработваните електронни учебни курсове, които ще бъдат на разположение в националния образователен портал.

- *Продължаване на дейностите по Националната програма за по-пълно обхващане на учениците в задължителна училищна възраст, приета от XXXIX-то Народно събрание.*

Една от мерки в тази програма е осигуряването на безплатни закуски за учениците от началния етап на образование (I – IV клас), което, съчетано с други социални мерки, може да даде добри резултати по отношение на децата в риск от отпадане. Тази мярка трябва да продължи и да се развие по отношение на по-големите ученици чрез осигуряване на възможности за училищно хранене.

- *Осигуряване на безплатен транспорт и форми на полуинтернатно обучение.*

Осигуряването на транспорт до училище, съчетано с развитието на полуинтернатен тип обучение, има двойно значение в образователната политика. От една страна, тази мярка безспорно съдейства за облекчаване на достъпа на децата до образование. От друга страна, тя съпътства мерките за оптимизиране на училищната мрежа и развитие на системата на средищните училища. Министерството на образованието и науката ще продължи и през 2006 г. закупуването на автобуси и микробуси и предоставянето им на общините с цел превозване на ученици до средищните училища. Целта е през учебната 2007/2008 г. всяко средищно училище да разполага с поне един училищен автобус (микробус).

- *По-стриктно обвързване на социалните помощи с посещаемостта на децата в училище.*

Такава обвързаност съществува и в момента, но усъвършенстването на механизмите за контрол би повишило ефективността на мярката и би съдействало за по-пълното обхващане на децата в задължителна училищна възраст.

4. Социализиране на деца, за които българският език не е майчин. Интегриране на други деца със специални образователни потребности

Все по-очевидна става нуждата държавата да полага специални грижи за социализирането на децата, за които българският език не е майчин. Дейностите, свързани с усвояването на български език, трябва да са особено активни в периода на задължителната година преди постъпване в I клас и да продължат до достигането на равнище на владеене на езика, съизмеримо с това на останалите деца. Допълнителното обучение по български език на тези деца би следвало да се осъществява по специализирана методика, която отчита техните специфични потребности и трудности. Освен различните форми за допълнителна педагогическа помощ, от особено значение за тези деца е поставянето им в интегрираща среда, недопускаща разделение по езиков, етно-културен или друг признак. Особено важно е да се предприемат целенасочени действия, свързани с разширяване на обхвата на тези деца в детската градина и възпитаването им в среда, в която те ежедневно да могат да общуват на български език. За целта е необходимо да се повиши и информираността на родителите за ползите от посещаването на детската градина.

Интегрирането на децата със специални образователни потребности изисква поредица от мерки с оглед създаване на подкрепяща среда за тяхното обучение,

включително създаване на достъпна физическа среда и на възможност за обучение по индивидуални програми, предоставяне на специални учебници и учебни помагала и технически пособия и средства, обучение на педагогическите кадри за работа с тези деца.

Изброените дотук мерки трябва да се прилагат едновременно с мерки за повишаване на мотивацията и интереса на децата към училище, целенасочена работа с децата в риск от отпадане, в това число и осигуряване на психологическа подкрепа.

VIII. ПОВИШАВАНЕ НА АВТОРИТЕТА И СОЦИАЛНИЯ СТАТУС НА УЧИТЕЛЯ

Учителят, като основен участник в процеса на обучение и възпитание в училище, безспорно е ключов фактор за развитието на образователната система. Самочувствието и общественият авторитет на учителя се отразяват пряко на желанието му за работа и усъвършенстване, както и на качеството на образованието. С оглед повишаване на социалния статус и авторитета на българските учители държавата трябва да положи допълнителни целенасочени училища. Необходимо е да се отделят достатъчно средства за инвестиции в тяхната квалификация, да се създаде модел за кариерно израстване и да се въведе нова система за заплащане на труда, която да диференцира възнаграждението, да създава стимули за усъвършенстване и мотивация за качествено изпълнение на задълженията. Следва да се установи и трайна тенденция за увеличаване на възнаграждението на учителите, отчитащо голямото обществено значение на техния труд.

1. Квалификация на учителите

Квалификацията на учителите (първоначална и последваща) е изключително важна. Ако при другите професии последиците от липсата на съвременни знания и умения за работа с новите технологии се изразяват в загуба на конкурентоспособност, а понякога и на самочувствие, то при учителите последиците могат да бъдат далеч по-тревожни. Става въпрос не само за загуба на авторитет пред учениците, но и за риск учениците да придобият усещането за познавателно превъзходство над учителя – нещо, което никоя образователна система не може да си позволи да допусне.

Необходимо е разработването на програма за развитие на професионалните компетенции на педагогическите кадри в няколко направления:

- Периодично актуализиране на знанията.
- Усвояване на нови методи в преподаването.
- Обучение по ИКТ.

Динамиката на съвременния живот води и до бързи промени в развитието на науката. Това налага провеждане на периодично обучение на специалистите по предмети за усвояване на новостите в развитието на познанието. Интегрираният подход на изучаване на различните науки поставя допълнителни специфични изисквания. Важен компонент в квалификационните дейности ще бъде и обучението на учителите за използване на нови, включително интерактивни методи за преподаване с цел създаване на по-голяма атрактивност на образователния процес и повишаване на интереса на учениците. Акцентът ще бъде поставен върху засилване на практическата насоченост на обучението и съвременното ръководене на учебните дейности в класната стая, така че ученикът да бъде активен участник в процеса. В пряка връзка с усвояването и прилагането на нови методи в преподаването е и обучението на учителите по ИКТ.

За ефективното осъществяване на квалификационните дейности ще бъде разработена система за наблюдение, анализ и оценка на развитието и реализацията на учителите, включително чрез доразвиване на националния регистър на учителите с информация за преминалите квалификационни курсове. По този начин периодично ще се проучват и анализират потребностите от квалификация и ще се усъвършенства моделът на прогнозиране и планиране на квалификационните дейности. Важни условия за реализиране на тази политика са осигуряването на равен достъп на всички учители до различните видове и форми на квалификация, в това число чрез създаването на информационна система за квалификационните дейности, разработването на модел за оценка на ефективността на квалификационните услуги, предоставяни от различните институции, и модел за контрол на качеството на обучението за повишаване на квалификацията.

Повишаването на квалификацията е от важно значение и във връзка с въвеждането на система за оценяване на качеството на работа на учителите, която от своя страна ще стои в основата на новия диференциран модел на заплащане на труда.

2. Въвеждане на система за кариерно развитие

Въвеждането на система за кариерно развитие и обвързването ѝ със системата на заплащане на труда ще създаде условия за конкуренция между учителите,

мотивация за пълноценното им участие в процеса на обучение и възпитание в училище.

От гледна точка на една съвременна система за кариерно развитие, могат да бъдат обособени две направления:

- *В хоризонтален план.*

Възможността за развитие ще се осигури чрез диференциране на длъжността „учител”. Предвижда се създаване на пет длъжности – „младши учител”, „учител”, „старши учител”, „главен учител” и „учител-методист”. Хоризонталното кариерно израстване ще се обуславя от натрупването на определен стаж, преминаването на форми на задължително обучение и оценка на резултатите.

- *Във вертикален план.*

Промените са свързани най-вече с промяна на изискванията за заемане на административни длъжности в системата на народната просвета – директор на училище, помощник-директор, експерти и началници на регионални инспекторати по образованието, администрация на Министерството на образованието и науката. Наличието на стаж като учител, реалното участие в процеса на обучение и възпитание създават опит и познания, които са необходими в процеса на управление и са гаранция за по-доброто разбиране на проблемите и на ефектите от прилагането на определени управленски решения.

3. Въвеждане на система за диференцирано заплащане на труда, обвързана с резултатите на учениците

Тази система ще доведе до повишаване на качеството на образование в резултат на по-силната мотивация на учителите непрекъснато да развиват своите знания и квалификация и да полагат повече усилия в обучението и възпитанието на учениците.

Диференцираният подход в заплащането предполага разработването на система от обективни показатели и критерии за оценка на качеството на работа. Най-важният критерий следва да бъдат резултатите на учениците както от проведеното външно оценяване на всеки етап, така и от проверката на входящото и изходящото ниво. Други показатели могат да бъдат:

- Съпоставимост на оценките на учениците от текущото оценяване с резултатите, получени от външното оценяване.

- Работа с ученици, които заемат призови места в различни национални и международни състезания, конкурси и олимпиади.

- Работа с деца със специални образователни потребности.
- Методическо подпомагане на новопостъпили учители.
- Работа в извънкласни и извънучилищни форми.
- Прилагане на нови методи в преподаването, преподаване на чужди езици и владеене на ИКТ.
- Оценката на учениците и родителите за работата на учителя.
- Пълняемост на паралелките.
- Общата оценка на качеството на обучение в рамките на училището.

Целта е индивидуалната работна заплата на всеки учител да бъде функция на неговото кариерно развитие и постигнатите резултати в процеса на обучение и възпитание на учениците. Повсеместното въвеждане на системата на делегираните бюджети ще позволи гъвкавост при определяне на възнаграждението на учителите и възможности за по-високо заплащане при ефективно управление на средствата.

4. Система за награждаване на учителите

Целта на системата за награждаване е да се отличи особеният принос на определени учители при обучението и възпитанието на учениците. Наградите ще имат материален израз, но основното е тяхното морално значение. Публичният начин на определяне на носителите, както и създаването на тържественост при връчването ще бъдат още една стъпка в посока на повишаване на авторитета на българския учител.

IX. ОПТИМИЗИРАНЕ НА УЧИЛИЩНАТА МРЕЖА

Равният достъп до образование е неразделно свързан с политиката за оптимизация на училищната мрежа. Поддържането на голям брой училища с ниско качество на образованието не е в интерес на децата. Равният достъп до образование не означава еднаква отдалеченост на всяко дете от училище, а осигуряване на възможност на всяко дете да получи съизмеримо по качество образование. Това е немислимо без целенасочени действия за оптимизиране и реструктуриране на училищната мрежа. Те биха довели до по-голяма дисциплина в управлението на системата, освобождаване на допълнителен финансов ресурс и по-доброто му инвестиране по начин, който ще допринесе за развитието на училищното образование и подобряване на качеството му.

Политиката за оптимизиране на училищната мрежа следва да се провежда на две нива. На ниво училище тя ще бъде насочена към решаване на проблема с големия брой

маломерни и слети паралелки. На регионално ниво тя има за цел да създаде условия за развитие на системата на средишните училища и обвързването на училищната мрежа с изискванията на пазара на труда и социално-икономическите характеристики на съответния регион. Тази политика ще бъде съпроводена и с промени в методите за определяне на числеността на персонала, като водещ показател трябва да бъде съотношението учител/ученици.

1. Мерки по отношение на маломерните и слетите паралелки

В настоящия момент съществуват различни нормативи за определяне на броя на учениците в паралелките с оглед вида на училището, големината и особеностите на географското местоположение на населеното място. В общия случай изискването е за минимум 18 и максимум 26 ученика в клас. За учебната 2005/2006 г. броят на паралелките с под 18 и дори под 10 ученика е 5809 в цялата страна. Маломерни паралелки съществуват не само в малките и средните населени места, но и в областните градове, включително и в София. В същото време броят на слетите паралелки през учебната 2005/2006 г. е 1940, като слята паралелка има дори в рамките на столичната община.

Съществуването на маломерни и особено на слети паралелки в началото на XXI век не е в интерес на децата и не отговаря на съвременните изисквания за качествено образование. Наред с това поддържането им е свързано със значителни финансови разходи, които биха могли да се използват за подобряване на материалната база на средишното училище, организация на училищно хранене и целодневна форма на обучение, засилване на извънкласните дейности, увеличаване на възнагражденията на преподавателския състав и др. Политиката по отношение на маломерните и слетите паралелки следва да стимулира постепенното премахване на тези паралелки, като за целта водещ би трябвало да бъде икономическият подход. Посредством основни финансови механизми като въвеждането на единен стандарт и делегирани бюджети във всички училища ще се създадат условия и интерес за ефективно управление на финансовите средства при отчитане на особените демографски или географски характеристики на съответния регион. Поддържането на максимално оптимизиран преподавателски състав и брой паралелки би могло да бъде допълнително финансово стимулирано.

Целта е процесът да протече постепенно, без сътресения за учениците и учителите, засегнати от него, и с паралелното осъществяване на мерки, които да

компенсират негативите от оптимизирането на мрежата. Тези мерки следва да бъдат в няколко посоки:

- Изграждане на необходимата инфраструктура и осигуряване на транспорт до средишните училища.
- Създаване на възможности за целодневна организация на обучение и извънкласни дейности за учениците в средишните училища.
- Закрила на педагогическите кадри, в това чрез целодневна форма на обучение, както и включването им в различни форми на извънкласна и извънучилищна дейност.

2. Училищна мрежа, обвързана с изискванията на пазара на труда и социално-икономическите характеристики на региона

Училищната мрежа в страната трябва да отговаря на обективните демографски процеси в развитието на отделните региони, да бъде отражение на социално-икономическия профил и състоянието на пазара на труда, като в същото време се вписва и в общата визия за регионално развитие.

С оглед постигане на тези цели е необходимо да се предостави правомощие на местните власти да определят не само броя на общообразователните и профилираните училища, но и броя и видовете професионални училища на територията на съответната община. Именно те са пряко отговорни за цялостното развитие на региона, познават актуалното състояние на производството и необходимостта от обучение на специалисти по определени професии.

X. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА СИСТЕМАТА

Децентрализацията на управлението на системата на училищното образование предполага, от една страна, следване на принципа на субсидиарността – решенията да се вземат на ниво, което е най-близо до тези, които ще ги реализират и до тези, които пряко засягат. Държавата следва да запазва правомощия за вземане на решения само в случаите, когато не е възможно или не е оправдано решението да бъде взето на друго ниво. От друга страна, не бива да се забравя, че отношенията между централните държавни органи и местните власти не са подчинени на принципа на субординацията. Това са власти, които черпят своята легитимност независимо една от друга и

следователно между тях съществуват и отношения на взаимен баланс, сътрудничество и контрол.

Държавата трябва да запази възможността да установява общите стандарти за качество на образованието и да контролира тяхното спазване на цялата територия на страната. В съвременните условия функциите на Министерството на образованието и науката следва да се променят от административно-разпоредителни в контролно-регулативни. Регионалните инспекторати по образованието трябва да бъдат освободени от административно-управленски правомощия и да се изградят като звена за развиване на методическа дейност и контрол.

Процесът трябва да продължи както в областта на финансовата децентрализация, така и в областта на децентрализацията на правомощия. В същото време децентрализацията не може да спре до общините, а трябва да продължи по посока на отделното училище, като се спазва принципът, че предоставянето на правомощия е свързано с повече отговорности. За да може децентрализацията на системата да бъде проведена успешно, е необходимо да са налице определени предпоставки, които да гарантират спазването на обществения интерес при управлението на образованието. Преди всичко следва да се изгради надеждна система за контрол и отчетност. Необходимо е и въвеждането на реално действащи форми на участие на родителите и учителите в управлението на училището. Много важно е и училищните директори да бъдат допълнително квалифицирани с оглед повишаване на тяхната управленска компетентност.

1. Насоки на децентрализация

Децентрализацията на управлението на училищното образование следва да се осъществява в следните основни насоки:

- *Назначаване и освобождаване на директори.*

Решаваща роля в процеса на назначаване и освобождаване на директорите на училища следва да има местната общност – представители на родителите, на учителите, на местната власт. Тази нова процедура би препятствала възможността за „спускане” на директори и би осигурила по-добри възможности за контрол от страна на местната общност върху дейността на директорите.

От началото на учебната 2006/2007 г., съгласувано с Националното сдружение на общините в Република България, ще стартират едногодишни пилотни проекти в десет общини, в които решенията за определяне и освобождаване на директори ще бъдат

вземани от представители на родителите и на учителите в съответното училище, на общината и на регионалните инспекторати по образованието. Министърът на образованието и науката и началниците на регионалните инспекторати по образованието ще поемат морален ангажимент да придават необходимата юридическа форма на тези решения. След края на проектите ще бъде извършен анализ на резултатите и ще бъдат предложени съответни нормативни промени за въвеждане на новата система за назначаване и освобождаване на директори. Възможно е още от учебната 2008/2009 г. тя да бъде въведена във всички общини, при условие че на всички училища са предоставени делегирани бюджети и е започнал работа Националният институт за обучение на директори.

- *Откриване и закриване на училища.*

По отношение на общинските училища местните власти следва да имат по-големи правомощия, свързани с тяхното откриване и закриване, при запазване на възможността за контрол за законосъобразност от страна на Министерството на образованието и науката. Съчетаването на това правомощие с определени финансови стимули би създавало у местните власти интерес да поддържат и инвестират в училища, които обучават достатъчен брой деца и използват оптимален брой квалифициран преподавателски състав, т. е. да поддържат оптимизирана училищна мрежа.

- *Определяне на броя и видовете професионални и специални училища.*

На местните власти поетапно ще бъдат предоставени правомощия по отношение на определянето на броя и видовете професионални и специални училища. Доколкото това нерядко са училища с регионално значение, това правомощие би следвало да се осъществява съгласувано със съответните органи на областно ниво. Така мрежата на професионалните училища ще бъде изградена в съответствие със специфичните социално-икономически характеристики на отделните региони. Само определен брой професионални и специални училища, които са с особено значение в национален план, ще продължат да бъдат държавни. Предоставянето на правомощия на местните власти да откриват и закриват професионални и специални училища предполага преминаването на тези училища на общинско финансиране.

2. Условия за децентрализация на управлението на системата

Две са главните условия за осъществяването на процеса на децентрализация:

▪ *Финансова децентрализация.*

Финансовата децентрализация е процес на прехвърляне на правомощия, свързани със съставянето и изпълнението на бюджет от страна на училищата (делегирани бюджети). Училищата следва да разполагат с повече оперативни правомощия по отношение на съставянето на бюджета и разходването на средствата и по този начин да провеждат самостоятелна политика. Онези от тях, които се управляват законосъобразно и икономически целесъобразно, следва да получават допълнително финансиране и да могат да осигурят по-високо заплащане на учителите. Предвижда се провеждането на обучения и предоставянето на информационни материали с добри практики при управлението на делегирани бюджети.

▪ *Граждански контрол.*

Необходими са гъвкави механизми за контрол от страна на обществото върху управлението на училището. Такива биха могли да се търсят в различни посоки.

На първо място, следва да се преосмислят статутът и ролята на училищните настоятелства в посока към засилване на техните правомощия (участие в подготовката на делегирания бюджет на училището, изразяване на становище по отчета за изпълнението на делегирания бюджет, както и по програмата за развитие на училището, участие чрез свои представители в процедурата по назначаване и освобождаване на директор на училището и при подбора на педагогическия персонал). Целта е всяко училище не просто да има училищно настоятелство, но то да се превърне в орган с реални и ефективни правомощия в областта на финансовата и управленската дейност.

Друга възможна форма за осъществяване на контрол по отношение на управленската дейност е създаването на училищни съвети, които да включват представители на родителите, учителите и общината, които в перспектива биха могли да се развият като колективни органи за управление на училището.

На местните власти следва да бъдат предоставени и други правомощия, които понастоящем са в изключителната компетентност на централната власт и по-специално на министъра на образованието и науката. Пример в тази посока е възможността за обявяване на определен брой дни за неучебни при определени предпоставки. Това ще доведе до премахване на ненужното централизирано администриране по въпроси, които на местно ниво могат да бъдат по-добре преценени и решени.

3. Промени в статута на директора

Директорът като орган, който осъществява непосредственото управление на училището, следва да може да провежда политика, насочена към издигане на престижа на училището и утвърждаването му като институция, предоставяща модерно качествено образование. За да се осъществи това, са необходими промени в статута на директора, които, от една страна, да създадат гаранции, че той притежава необходимите управленски знания и умения, а от друга – да осигурят механизми за осъществяване на контрол върху неговата дейност. В това отношение се предвижда:

- *Въвеждане на мандатност на директорската длъжност без ограничение в броя на мандатите.*

Въвеждането на мандатност ще създаде необходимата мотивация за по-добро и отговорно изпълнение на задълженията. Тя ще даде възможност и за по-добър контрол върху дейността на директорите, които на определен период ще следва отново да докажат ефективността на своята програма за развитие на училището, да отчетат направеното и да поискат отново доверието на родители, учители и ученици.

- *Създаване на Национален институт за обучение на директори.*

Основна задача на института ще бъде провеждането на обучение на директори, насочено към повишаване на тяхната организационна, управленска и финансова компетентност. Той ще осъществява две групи обучения: първоначално обучение за желаещите да заемат длъжността „директор”, което ще завършва с полагането на национален изпит за придобиване на директорска правоспособност; периодично обучение на действащи директори с оглед осъвременяване на знанията и повишаване на тяхната квалификация. Обучението ще включва различни курсове, имащи за предназначение да превърнат директорите в професионално подготвени училищни мениджъри. Предвижда се институтът да бъде изграден и да започне да функционира в началото на 2007 г.

- *Разработване на модели за атестация на директора.*

Необходимо е да се разработи система от критерии и показатели за периодична оценка на работата и професионалните качества на директора. Задължителната атестация би имала стимулираща и дисциплинираща роля върху директорите, още повече в съчетание с въвеждането на мандатност.

XI. ВЪВЕЖДАНЕ НА СИСТЕМА ЗА ФИНАНСИРАНЕ, СТИМУЛИРАЩА РАЗВИТИЕТО

В едно пазарно общество механизмите за финансиране са важно средство за регулиране и насочване на обществените процеси. Тяхното значение е голямо и за управлението на образователната система. Доколкото системата за финансиране има значение на средство за постигане на резултати в развитието на други компоненти на образователната политика, то и промените в нея не следва да се правят самоцелно.

При осъществяване на финансовата политика следва да се намери баланс между два основни подхода при финансирането. От една страна, държавата следва да изпълнява своята функция да гарантира правото на образование на гражданите – да осигурява на всички училища поне минимално необходимите средства за покриване на техните нужди. От друга страна, следва да намери приложение принципът на икономическата ефективност, който предполага повече средства да се влагат там, където има оптимизирана мрежа, където са налице необходимите материални, организационни и методически условия за провеждане на качествен учебен и възпитателен процес (инвестиции в развитието).

Предизвикателство е моделът на финансиране да бъде структуриран така, че да създава стимули за непрекъснато подобряване на равния достъп и качеството на образованието. В тази връзка финансовият модел следва да отговори на следните основни принципи и изисквания:

- Хоризонтално равенство при финансирането на образователната услуга, като проекция на равния достъп до образование. “Хоризонтално равенство” не означава непременно равно (еднакво) финансиране за всички, а предполага да бъдат отчетени и компенсирани естествените неравенства в достъпа.
- Яснота и простота на финансовия модел.
- Съответствие с целите на образователната политика.
- Предимство на вътрешните стимули за ефективност пред административния подход.
- Конкуренция между звената в системата.
- Устойчивост на модела и на финансовите правила.
- Субсидиарност на финансовите решения.

Наред с това е необходимо ясно разбиране за характера на средствата, влягани в системата на образованието. Това са средства за развитие на обществото и постепенното

им увеличаване като процент от БВП през следващите години е необходимо и оправдано. За осъществяването на ефективна политика за развитие на образованието не е достатъчна само управленска воля и ясна визия, но и значителен финансов ресурс, част от който би следвало да се осигури и на основата на икономии и реструктуриране на разходите.

Отделни механизми, свързани с промени в системата на финансиране, са предвидени в други части на програмата. Основните мерки, които ще имат ясно отражение върху финансирането на образованието, са:

- *Въвеждане на системата на делегирани бюджети във всички училища.*

Цялостното въвеждане на концепцията за делегирани бюджети предполага:

– Завършена визия за децентрализация на системата. Това включва ясно разпределение на отговорностите между трите нива на управление – централно, местно и училищно. От една страна, завършената концепция за делегирани бюджети изисква стандартите да бъдат сведени до ниво училище. От друга страна, са налице естествени неравенства между различните училища в рамките на една община, които само местните власти могат да отчетат и да компенсират. Това налага да се намери съотношението между частта от стандартите, която ще бъде сведена до ниво училище, и частта която ще се разпределя от общините. Би следвало максимално голям процент от средствата да достигат до ниво училище, като се запази минимален процент, в рамките на който общините да могат да компенсират неравенствата. Освен това общините ще имат възможност в известни граници да насочват някои допълнителните инструменти за насърчаване на достъпа – социални стипендии, междуселищен транспорт, ученическо хранене и общежития.

– Постепенно преминаване на по-голямата част от държавните училища на финансиране чрез общинските бюджети. Освен че е важно проявление на децентрализацията на системата на училищното образование, реализирането на тази мярка би осигурило възможност на тези училища да запазват неусвоените средства и да ги прехвърлят в следващата бюджетна година (т. нар. право на преходни остатъци).

– Промяна в модела на регулиране на труда. На директорите на училища би следвало да се осигури възможност в известни граници да избират между повече преподаватели с по-ниски възнаграждения и по-малко преподаватели с по-високи възнаграждения. Това би създавало възможност на училището да използва по-гъвкаво два от компонентите, които определят числеността на преподавателския състав – пълняемост на паралелка (съответно броя на паралелките) и преподавателска

натовареност. Свободата на директорите да определят числеността на персонала не би могла да бъде абсолютна. Тя е ограничена от редица други изисквания – учебен план, максимален брой ученици в паралелка, над който качеството на обучението се влошава, максимална работна седмица, минимална работна заплата и т. н.

– Засилване на правомощията на училищните настоятелства, като им се даде възможност да участват в подготовката на делегирания бюджет на училището и в контрола по изпълнението му, както и създаване на училищни съвети, на които да бъдат предоставени и финансови компетенции.

Въвеждането на системата на делегираните бюджети във всички училища би следвало да приключи до края на 2008 г. До тогава трябва да бъдат извършени някои подготвителни дейности, между които особено значение имат обучението на директорите и създаването на механизми за граждански контрол върху управлението на делегирания бюджет.

▪ *Въвеждане на финансови стимули за ефективно управление и по-високо качество на образователния процес.*

Онези училища, които отговарят на определени качествени и количествени характеристики (отсъствие на маломерни паралелки, оптимална пълняемост на паралелките, оптимизирана структура и състав на персонала, широко използване на нови методи в преподаването, развитие на извънкласната и извънучилищната дейност и др.) ще бъдат допълнително финансово стимулирани.

Освен за ефективно управление на средствата училищата следва да бъдат допълнително стимулирани и при постигането на по-високо качество на образованието. Въвеждането на този елемент предполага разработването и функционирането на системата за външно оценяване на качеството.

▪ *Въвеждане на единен стандарт за финансиране на обучението на дете/ученик.*

Единният стандарт предполага обединяване на разходите за персонал и за издръжка, свързани с обучението на един ученик/едно дете. Той би могъл да бъде въведен още през 2007 г. Доколкото единният стандарт не означава еднакъв стандарт, въвеждането му следва да бъде предшествано от разработването на механизъм, който да го диференцира с оглед постигане на целите на образователната политика и компенсиране на естествените неравенства в достъпа до образование. Разработването на такъв механизъм предполага: идентифициране на обективните фактора (географски, структурни, демографски), водещи до неравенства в достъпа и качеството на

образованието (селски, планински, гранични, слабо населени или селищно-разпръснати общини); очертаване на връзката на тези фактори с необходимостта от по-високо (или по-ниско) финансиране на разходите; извеждане на диференциращите критерии.

- *Утвърждаване на програмно финансиране на системата.*

Финансирането на системата на основата на национални програми би създало възможности за по-ефективно постигане на приоритети и цели, които не биха се реализирали в желания обем и/или качество в рамките на институционалното финансиране.

- *Въвеждане на система за диференцирано заплащане на учителите.*
- *Разпростиране на принципа „парите следват ученика” и върху частните училища.*

Очакваното развитие на частното образование у нас особено след присъединяването на страната към Европейския съюз ще постави въпроса за финансовата политика на държавата спрямо частните училища, преди всичко за разпростирането на принципа „парите следват ученика” и спрямо тези училища. Решението на този въпрос зависи от постигането на определени резултати по отношение на два други проблема – подобряване на материалната база в държавните и общинските училища и изравняване на критериите и механизмите за контрол на качеството на образованието по отношение на всички училища. Поради това принципът „парите следват ученика” би могъл да се въведе в завършен вид не по-рано от 2009 г.

XII. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

Немалка част от проблемите на училищното образование имат своя източник в нормативната уредба. Ето защо въпросът за нормативното осигуряване на системата на училищното образование не е формален въпрос, а въпрос за създаването на рамката, на основата на която отношенията в системата на училищното образование да се развиват по един предвидим и безпротиворечив начин. Министерството на образованието и науката вече започна анализ на нормативната уредба, който ще позволи да бъдат набелязани съществуващите в нея недостатъци и противоречия и на тази основа да се подготвят предложения за нейното развитие.

Усъвършенстването на нормативната уредба поставя няколко основни задачи:

- *Управление на системата не от хора, а от правила.*

Системата на училищното образование продължава да се управлява повече от хора, отколкото от правила. Промяната на това положение предполага всички отношения, които могат да се развиват, без да е необходимо издаването на индивидуален административен акт, да бъдат уредени общо и еднообразно на законово равнище, а където това не е възможно – с подзаконов нормативен акт. Наред с това рязко трябва да бъдат намалени случаите на предоставяне на дискреционни правомощия при решаването на определени въпроси.

- *Издигане на равнището на нормативната уредба.*

Всички основни и трайни обществени отношения трябва да бъдат уредени на законово равнище с оглед гарантиране на по-голяма устойчивост във времето и публичност при приемането им.

- *Отказ от издаване на актове с неясна правна същност (писма, указания и т. н.).*

Необходим е пълен отказ от неконституционната практика за издаване на писма, указания и други актове с неясна правна същност.

- *Промени в съществуващите нормативните актове и издаване на нови нормативни актове.*

Отделните мерки, предвидени в програмата, предполагат осъществяването на редица изменения и допълнения в нормативните актове. Основните от тях са:

- Закон за народната просвета;
- Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план;
- Закон за професионалното образование и обучение;
- Правилник за прилагане на Закона за народната просвета;
- Правилник за устройството и дейността на регионалните инспекторати по образованието;
- Наредба № 2 от 18.05.2000 г. за учебното съдържание;
- Наредба № 6 от 28.05.2001 г. за разпределение на учебното време за достигане на общообразователния минимум по класове, етапи и степени на образование;
- Наредба за учебниците и учебните помагала;
- Наредба № 5 от 15.05.2003 г. за оценяване и одобряване на учебници и учебни помагала;

- Наредба № 2 от 24.04.1997 г. за организиране и провеждане на детски и ученически отдиш и туризъм;
- Наредба № 3 от 15.04.2003 г. за системата на оценяване;
- Наредба № 1 от 11.04.2003 г. за учебно-изпитните програми за държавните зрелостни изпити;
- Наредба № 3 от 17.05.2004 г. за организацията и провеждането на държавните зрелостни изпити;
- Наредба № 11 от 28.03.2005 г. за приемане на ученици в държавни и общински училища;
- Наредба № 2 от 18.04.2003 г. за приемане на ученици в средните училища по изкуствата;
- Наредба № 3 от 26.03.2004 г. за приемане на ученици в начален и прогимназиален етап на образование в училищата по изкуствата;
- Наредба № 4 от 8.04.2002 г. за приемане на ученици в спортните училища;
- Наредба № 6 от 19.08.2002 г. за обучението на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания;
- Наредба № 7 от 29.12.2000 г. за определяне броя на учениците и на децата в паралелките и в групите на училищата, детските градини и обслужващите звена;
- Наредба № 5 от 14.05.2002 г. за нормите за задължителна преподавателска работа и нормативите за численост на персонала в системата на народната просвета;
- Наредба за държавното образователно изискване за едногодишната издръжка на деца и ученици в държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена;
- Наредба № 5 от 29.12.1996 г. за условията за повишаване квалификацията на педагогическите кадри в системата на народната просвета и реда за придобиване на професионално-квалификационни степени.

Реализирането на част от мерките ще наложи приемането на нови нормативни актове – наредба за извънкласната и извънучилищната дейност, наредба за критериите и реда за оценяване на труда на педагогическите кадри, нова наредба за реда и начина за определяне на индивидуалните работни заплати на персонала в средното образование, наредба за условията и реда за награждаване на учители, правилник за устройството и дейността на Националния институт за обучение на директори, наредба за директорската правоспособност и квалификация, наредба за критериите и реда за атестиране на директори.

Големият брой съществени промени обосновават необходимостта от разработване и приемане на нов Закон за народната просвета, който да уреди цялостно и безпротиворечиво всички основни отношения, които се развиват в системата на училищното образование.