



Програма за модернизация на сектор „Образование и наука“

1. Какво очакваме от бъдещето

Икономическите и социални последици от кризата, породена от коронавируса, катализират в световен план отдавна набирающа скорост преход към все по-широко използване на информационни и комуникационни технологии във всички сфери на живота, автоматизация на производствените процеси и дигитализация на все повече дейности, с цел увеличаване производителността и ефективността им. Надеждите за ускорен икономически растеж, създаване на по-висока добавена стойност и осигуряване на по-добро качество на живот се насочват все повече към потенциала за иновации и пробиви във високотехнологични области, като изкуствен интелект, роботика, биотехнологии, нанотехнологии, квантова наука. Същевременно, освен опазването на човешкия живот и здраве, човечеството се изправя и пред други сериозни предизвикателства, като защита на човешките права и свободи, гарантиране на справедливото и равномерно разпределение на ползите от технологичния преход, зеленото и устойчиво развитие на планетата.

България е част от глобалния свят и всички тези процеси неизбежно оказват влияние върху живота на всеки от нас. Тази динамично променяща се среда може да бъде заплаха или съвкупност от възможности, в зависимост от това доколко сме подготвени и колко бързо можем да се адаптираме към нея. Затова най-важната инвестиция, която се налага да направим като общество, за да си осигурим предимство в тази ситуация, трябва да бъде насочена към създаване и задържане на качествен човешки капитал.

От една страна, това означава трансформация на образователната система, така че всички процеси в нея да бъдат синхронизирани и интегрирани в цялостен подход, насочен към изграждането на компетентности. Компетентностите представляват комплексни структури от базови и специализирани знания, умения и нагласи, необходими за успешното постигане на дадена цел. Базовите компетентности ще гарантират пълноценното функциониране на гражданите в променящия се социално-политически, медийно-информационен, културен и природен климат. Също така те ще предоставят стабилна когнитивна основа, която да може да бъде надградена със специализирани професионални компетентности, съобразени с актуалните нужди на икономиката и бъдещите перспективите пред нея, и академични компетентности, насочени към създаването на ново знание и иновации. Така гражданите ще могат бързо и ефективно да се квалифицират и преквалифицират, както и да развият личността си чрез учене през целия живот.

От друга страна, за да можем не само да създадем, но и да задържим човешкия капитал, е нужно да осигурим добро качество на живот. Това включва качествено здравеопазване, физическа безопасност, социална защита, стабилни, ползващи се с доверие институции, правов ред и справедливо управление, което гарантира основните човешки и граждански права, равния старт в живота, адекватна икономическа и финансова политика. Доброто

качество на живот включва и чиста, добре уредена околна среда, природна и културна, която не вреди на индивида, и същевременно гарантира уважение към културните традиции, към които той принадлежи, както и признание на неговата идентичност, вярвания и убеждения. Също така тази среда създава усещане за солидарност, за споделен морал и ценности, за интегрираност и участие в обществото.

Не на последно място, преходът към високотехнологичен и зелен растеж налага необходимостта от нов модел за управление на научните изследвания и иновациите в интерес на обществото. Този модел следва да се характеризира с насочване на повече ресурси и усилия с цел консолидация на научните среди и организации около ясно определени теми, изработване на справедлив регламент за устойчиво сътрудничество между научните организации, държавните агенции и частния сектор, както и с фокусиране върху обществено значими резултати. Този модел на управление на научните изследвания на национално ниво следва да се стреми към пълноценна интеграция на българската наука в европейската и световната изследователска общност.

2. Какво виждаме в момента

От десетилетия държавната образователна система проявява сериозни системни дефицити най-вече свързани с качеството на предоставяното образование. Тези дефицити се проявяват при съизмерване с другите държави членки на Европейския съюз, с участието в авторитетни международни изследвания, както и с добре прицелени изследвания на нагласите на участниците в процеса на образованието и заинтересованите страни в България.

Държавата отделя недостатъчно средства за образование 3,6% БВП (при 4,6% БВП средно за ЕС през 2019 г.). Най-тежко недофинансиран е етапът на ранна детска грижа и предучилищно образование – 0,7% БВП (при 1,5% БВП средно за ЕС през 2018 г.). По този начин държавата осигурява достъп само на 9,4% от децата на възраст между 0 и 3 години (при 34% средно за ЕС), и на 83,9% на тези между 4 и 6 години (при 95,4% средно за ЕС)¹. Тези данни ясно показват, че във възрастовия интервал 0-3 години държавата не поема отговорност за осигуряване на ранна грижа и образование за всяко дете след изтичане на платеното майчинство или бащинство. Трудният достъп и конкуренцията на семействата за него до голяма степен обезсмисля въпроса за граждански контрол върху качеството на ранната грижа и предучилищното образование в този етап. При минимална инвестиция и минимален контрол – качеството може да бъде само минимално.

Същевременно, във възрастовия интервал 4-6 години, държавата провежда политика за увеличаване на обхвата посредством въвеждане на задължително предучилищно образование от 4-годишна възраст и прилагането на механизъм за обхващане и задържане в образователната система. От системна гледна точка, използваните мерки са предимно принудителни. При това положение, също не може да става дума за действителен граждански контрол върху качеството. Освен минималните държавни инвестиции и контрол в този възрастов интервал съществува и натиск за максимално обхващане, което създава допълнителна преса върху и без това недофинансираната материална и човешка инфраструктура. Заедно с географското разминаване между търсенето и предлагането на предучилищно образование, вследствие на вътрешната миграция към големите градове и столицата, всичко това води до все повече проблеми с качеството.

През периода на задължително училищно образование (възрастов интервал 7-16 години)

¹ Данните са от Докладите за България за Европейския семестър 2019 и 2020 г., като при наличие на по-актуални данни за един и същ измерител са посочени те.

държавата също прилага механизъм за обхващане и задържане в образователната система, чрез който успява да намали дела на ранно отпадналите от 14,7% (2009) на 13,9% (2019) (при 10,2% средно за ЕС 2019)². От системна гледна точка, мерките отново са предимно принудителни, без да се гарантира приобщаването на учениците и без да се преодолява социално-академичната сегрегация³. Също така училищното образование не съумява да актуализира целите, процесите и резултатите си, така че да ги насочи към развиване на компетентности на 21-ви век, които съответстват на нуждите на работодателите и съвременното общество⁴. Комбинацията от тези и други фактори води до сериозен системен спад в качеството на училищното образование. Този спад се проявява в резултатите от изследванията на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) и се изразява, от една страна, в сериозно изоставане на средното ниво на компетентност на 15-годишните българи спрямо техните връстници в ЕС и държавите от ОИСР (1,5 години обучение) и, от друга страна, в голямо изоставане, вътре в страната, между ученици с нисък социално-икономически статус, които разчитат само на обучението в училище, и тези с по-висок социално-икономически статус, чиито семейства могат да им осигурят допълнително обучение срещу заплащане (3-4 години обучение). Представа за мащаба на този проблем ни дава процентът на функционална неграмотност на 15-годишните в 3 области: четене (47%), математика (44%) и природни науки (47%)⁵. Освен ниската пригодност за заетост и съответно ниската икономическа добавена стойност на този огромен процент българи, фактът че училищното образование усилва вместо да намалява социалното разделение – води и до тежка деформация на социалната тъкан.

Въпреки действията, предприети за повишаване на качеството на професионалното образование, пригодността за заетост по специалността на завършващите с 17,1% по-ниска от средното за ЕС⁶. Това се дължи на поредица от фактори, сред които се открояват недостатъчната обвързаност на обучението с нуждите на работодателите, недостатъчното използване на практическите подходи, както и липсата на обучение, базирано на работа, и на адаптирана за българската действителност форма на дуално обучение.

Допълнителни индикатори за системните проблеми в училищното образование са високият процент младежи на възраст 20-34 години, които нито работят, нито се обучават – 15% (при 10,5% средно за ЕС 2018)⁷, както и готовността на 70% от завършващите средно образование ученици за миграция към големите градове, столицата или зад граница⁸.

Близо 90% от завършилите средно образование и незаминали да учат в чужбина продължават образованието си в едно от 37-те държавни висши училища, като над 80% получават държавна издръжка от публичните разходи за висше образование (равняващи се на малко под 1% БВП). Това донякъде изпълнява количествено формулираната цел на НПР и Стратегия „Европа 2020“ за 36% висшисти сред 30-34 годишните (33,7% през 2018 г.) и също гарантира заетостта на абсолвентите (безработицата сред висшистите е под 3%). Същевременно 60% работят на длъжности, които не изискват висше образование, 50% не работят по специалността си, 61% от работодателите смятат, че уменията на абсолвентите

² Пак там.

³ Пак там, както и в доклада на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) от 2019 г.

⁴ Доклад „Ключови компетентности и умения за успех на 21 век – от закон към практика“ сдружение Образование България 2030 от 2019 г.

⁵ Данните са от доклада на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) от 2019 г.

⁶ Данните са от Доклада за България за Европейския семестър 2020 г.

⁷ Пак там.

⁸ „Анализ на миграционните нагласи на завършващите средно образование младежи в България“, Икономически и социален съвет, 2015 г.

не съответстват на нуждите им и е наложително да ги дообучават⁹. Независимо от това само 2,5% от българите учат през целия живот (при 11,1% средно за ЕС през 2018 г.)¹⁰.

С над 130 държавни научни организации (37 държавни университета, 42 института в БАН, 25 института на Селскостопанската академия и 18 други института), които се поддържат с публично финансиране от едва 0,25% БВП, в недобра координация помежду си, науката в България е силно фрагментирана и изолирана както от икономиката, така и от образованието. Последното прави трудно остойностяването на научния продукт по линия на добавена икономическа или обществена стойност. Трудно е и измерването на българския научен продукт и от гледна точка на неговия принос към знанието изобщо, защото неголяма част от него се публикува на чужд език и достига до международната научна общност¹¹.

3. Какво предлагаме

Основавайки се на изложеното дотук, нашата преценка е, че състоянието на сектор „Образование и наука“ в България и резултатите, които се произвеждат от него, не съответстват на актуалните нужди на икономиката и обществото, както и на предизвикателствата, които се очертават в средносрочен и дългосрочен план. Затова вярваме, че е необходима цялостна модернизация на сектора, която да елиминира съществуващите дефицити и да насочи всички процеси към два основни приоритета – създаване и задържане на качествен човешки капитал, и управление на научните изследвания и иновациите в интерес на обществото. Даваме си сметка, че както образованието, така и науката са сложни човешки системи, които не се мерят и управляват лесно. Разбираме, че за да се постигне качествена промяна, са необходими множество координирани интервенции. По-долу описваме интервенциите, които сме готови да предприемем, и се стремим да обясним накратко защо се налага всяка от тях и как се свързва с останалите в единна логическа структура.

4. Предучилищно и училищно образование

4.1. Цели на образованието

Консенсусно в съвременния свят е схващането, че върховната цел на ученето през целия живот е да повишава качеството на живот – индивидуално, като осигурява оптимална пригодност за заетост и личностно развитие, и на цялото общество, като създава добавена икономическа и обществена стойност. Съвременното знание в областта на образователното целеполагане развива тези основни приоритети в рамки от базови и специализирани компетентности (комплексни структури от знания, умения и нагласи). През 2006 г. Европейският съюз предлага, а през 2016-18 г. ревизира и потвърждава, следните ключови компетентности за учене през целия живот: компетентности в областта на майчиния език; умения за общуване на чужди езици; математическа компетентност и основни компетентности в областта на природните науки и на технологиите; дигитална компетентност; умения за учене; социални и граждански компетентности; инициативност и предприемчивост; културна компетентност и умения за изразяване чрез творчество. Тези ключови компетентности са формулирани като отделни образователни цели, но в действителност са взаимосвързани и следва да се изграждат едновременно. Също така работата по тях изисква координация между различни предметни области.

⁹ По данни на МОН от Рейтинговата система на висшите училища в България 2017 г.

¹⁰ Доклада за България за Европейския семестър 2020 г.

¹¹ Specific Support to Bulgaria, The research evaluation and performance-based funding system in Bulgaria, Horizon 2020 Policy Support Facility (2018).

Предвид членството на България в Европейския съюз, няма нищо по-естествено от това държавата ни да синхронизира националните си цели в областта на образованието с тези предложения. Разбира се, независимо от това, България трябва да продължи да следи и участва все по-активно в дейността и на другите авторитетни международни организации, работещи в тази област, като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Световната банка, ЮНЕСКО.

През 2015 г. България приема ключовите компетентности за основна цел на предучилищното и училищното образование, добавяйки още една – умения за подкрепа на устойчивото развитие и за здравословен начин на живот и спорт.

На базата на ключовите компетентности е създаден новият Държавен образователен стандарт (ДОС) за общообразователна подготовка, в който компетентностите са разписани до конкретни образователни цели по съществуващите учебни предмети. Това също е отразено в новите учебни програми по предмети.

Всички тези действия на държавата изглеждат правилни, но в действителност ключовите компетентности не се превръщат във върховна цел на предучилищното и училищното образование. Вече шеста година то продължава да функционира както преди, и няма изгледи това да се промени¹². Следователно, за да може да се предизвика истинска промяна в тази посока, предлагаме да се предприемат следващите логически подредени и координирани помежду си действия.

4.2. Преформатиране на структурата, степените и етапите на училищното образование

Ако искаме държавата да подкрепя оптимално развиването от всички ученици на ключови компетентности, преносими към всякакъв вид професионална и житейска среда, на базата на които да се надгражда една или друга професионална или академична квалификация, те трябва да станат основна и единствена цел на задължителната общообразователна подготовка от I до IX клас. След IX клас, на база на тази подготовка, учениците, вече по желание, да се профилират, насочвайки се към два типа гимназии, от X до XII клас: професионални (предоставящи средно професионално образование) и академични (с хуманитарна или природоматематическа насоченост). Успоредно на тази структура ще съществуват специални и специализирани училища, които обучават учениците от I до XII клас и изграждат ключовите компетентности в съответствие с другите си приоритети. При условие, че се елиминират всички пречки пред достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст, използват се адекватни стимули за привличане на родителите и децата, а на екипите в начален етап на училищното образование се предоставят необходимите ресурси и свобода на действие, за да работят с деца, непосещаващи предучилищно образование – задължителното предучилищно образование може да отпадне.

4.3. Премахване на задължителния характер на учебните планове и програми, както и на контрола върху учебното съдържание

В България съществува дългогодишна традиция за контрол върху учебното съдържание, т.е. определен обем информация, посредством задължителни учебни планове и програми, както и задължение за съответствие между тях и съдържанието на използваните при преподаването помагала. Дори и в момента инструментите за сумативно (обобщаващо) оценяване гарантират най-вече наизустяването на съдържание към момента на изпитването. Този подход към ученето не създава устойчиво знание, а уменията и нагласите, които развива, са по-скоро контрапродуктивни. Също така този приоритет е

¹² Вж. [доклада](#) на сдружение Образование България 2030 от 2019 г.

несъвместим с изграждането на ключови компетентности. Затова контролът върху учебното съдържание, заедно със задължителния характер на учебните планове и програми ще се премахне. Държавата ще се ограничи до гарантиране на развиването на компетентности, докато образователните институции ще имат свободата да избират средствата за постигането на тази цел – учебно съдържание, методи на преподаване, формите на организация на учебния процес, използвани помагала и др.

4.4. Изработване на нови индикативни планове, програми и цялостна организация на дейностите в училище, изцяло насочени към развиването на ключови компетентности

На мястото на старите ще бъдат разработени нови, индикативни учебни планове и програми, които да са изцяло насочени към развиването на ключови компетентности. Дизайнът на тези планове и програми, както и цялостният дизайн на организацията на дейностите, ще бъде достатъчно гъвкав, за да оставя място за използването на разнообразни педагогически подходи, както и да дава възможност за ново поколение взаимодействия с бизнеса, научни, културни, спортни и младежки институции. Специален акцент ще бъде разработването на нови правила за реално ученическо самоуправление, което да развива граждански компетентности.

4.5. Координация между ключовите компетентности и професионалните компетентности

Също така ще се изяснят нуждите на икономиката и държавния сектор от професионални компетентности и те ще бъдат координирани с ключовите компетентности в нов държавен образователен стандарт за професионално образование. Необходимо е да се създадат нови индикативни планове и програми за професионалните училища в тясно сътрудничество с работодателите. Нужно е и да се създаде актуална национална карта на индустриите и професионалните училища, за да може разположението на професионалните училища да се съобрази с индустриите, включително по географски признак.

4.6. Създаване на нови инструменти за гарантиране на компетентностите

Съществуващите сумативни (обобщаващи) инструменти за гарантиране на постиженията на учениците: националното външно оценяване (НВО) и държавните зрелостни изпити (ДЗИ) не гарантират развиването на ключови компетентности. На тяхно място ще се създадат нови, които да изпълняват тази функция. В съответствие с предложената нова структура на училищното образование, е достатъчно да се прилага НВО след завършване на IV и IX клас – без резултатите от него да определят по-нататъшното развитие на учениците. ДЗИ след завършване на XII клас ще служат и за продължаване на образованието във висше училище. Новите инструменти ще се прилагат по отношение на всички ученици, независимо дали обучаващата ги институция е държавна или частна.

4.7. Осигуряване на непрекъсната подкрепа за педагогическите кадри;

С оглед на факта, че преминаването от система, организирана около преподаването на съдържание, към система, ориентирана към развиването на компетентности, представлява цялостна промяна на парадигмата – е необходимо изцяло да се промени философията на преподаване и да се поднови целия инструментариум от педагогически подходи и практики, включително изграждане на цялостна работеща система за проследяване на напредъка. Това е мащабен проект, в който МОН ще работи в тясно сътрудничество с педагогическите факултети и катедри в университетите, структурите, предоставящи продължаваща квалификация на преподавателите, вкл. развиване на потенциала на

училищните лидери и лидерски екипи, неправителствените организации, съсловни организации и др. Трябва да се гарантира, че преподавателите имат необходимия капацитет, за да променят парадигмата, както и че им се предоставя непрекъсната подкрепа в този процес. Ще обърнем особено внимание на процеса на създаването на ново поколение учители, които да бъдат проводници на промяната към ефективен начин на обучение, вкл. ще продължим да развиваме държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“ към повече практическа подготовка, по-добро съответствие с нуждите на приобщаващото образование, по-добри способности за развиване на компетентности, като ще гарантираме действителното, не само формалното, покриване на тези изисквания.

Ще работим за привличане на достатъчен, добре квалифициран педагогически и непедагогически персонал. Необходимо е да се изготви количествен модел на прогнозиране на нуждите от човешки капитал в образователната система, който да изяснява колко точно педагогически специалисти за необходими, за да се постигне оптимално съотношение учител-ученик във всяка образователна институция; какви непедагогически специалисти трябва да работят в училище - образователни медиатори, социални педагози, социални работници, психолози и др. Като цяло е ключово в училище да има повече такива компетентни възрастни, особено ако искаме да работим за по-добър обхват, приобщаваща среда и позитивен климат в училище. Също ще работим за облекчаване на бюрокрацията, с която трябва да се справя педагогическият персонал и ръководството на институциите през електронизация, автоматизация, както и чрез осигуряване на административен капацитет и административна подкрепа. Ще привличаме и задържаме човешки ресурс в яслите, детските градини и училищата с по-добро управление, по-добро заплащане, ясно обвързано с постигнатите резултати, непрекъсната професионална подкрепа и качествени възможности за повишаване на квалификацията, допълнителни социални придобивки като безплатно общинско жилище, безплатен градски транспорт, застраховки, допълнително здравно осигуряване, ваучери за храна, безплатен достъп до култура и информация. По-специално ще се погрижим продължаващата квалификация на учителите да бъде според нуждите на учителите и учениците, да е ясна добавената стойност от обучението, както и да има контрол на тяхното качество. Също така трябва да се обърне внимание на психологическата подкрепа на учителите и подкрепа с цел намаляване на професионалното прегаряне.

Предвид недостига на кадри ще разработим механизъм за по-бързо, но качествено, придобиване на учителска правоспособност, както и за осигуряване на контролиран достъп до професията, за определен период или на непълнен работен ден, на хора от други професионални области¹³.

4.8. Социалното и емоционално обучение вместо дисциплиниране

Качеството на въздействието учител и ученик и преподавателските практики в класната стая, са два важни фактора за ефективността на обучението. Данните на МОН за учебна година 2018-2019 г., показват прогресивно нарастване на вербална агресия (общо 3545 случая, 16% повече от 2017), ръст в нарушения на обществения ред (1407,1/3 повече от 2017), посегателства срещу учители (общо 476, 20% ръст). През 2017 са регистрирани над 8000 случаи на тормоз и насилие в училище (онлайн тормоз 38%), което показва неблагоприятна среда за учители и ученици.

Поради тази причина смятаме, че е необходимо да се обърне специално внимание на социалното и емоционално обучение (СЕО). Резултатите от редица контролирани

¹³ Вж. [Бялата книга](#) на Заедно в час от 2017 г.

проучвания показват, че прилагането на такива програми подобрява учебните постижения и социалното развитие на учениците, като същевременно намалява риска от поведенчески и емоционални проблеми. Държавната образователна политика ще приоритизира СЕО като стабилна основа, от която зависят не само образователните резултати, но и личностното развитие, върху която може да се надграждат и по-широкообхватни, системни решения за превенция на агресията и тормоза.

4.9. Приобщаващо образование вместо принудително обхващане и противодействие на ранното отпадане от образователната система

Законът за предучилищно и училищно образование (2015) гарантира създаването на държавен образователен стандарт за приобщаващо образование, т.е. нормативна рамка за правото на индивидуална подкрепа за всяко дете или ученик за оптимално развитие на своя потенциал в съответствие на неговите персонални нужди. Също така той гарантира подкрепа за личностно развитие, т.е. прилагане на стандарта за приобщаващо образование – осигуряване на подходяща физическа, психологическа и социална среда съобразно индивидуалните потребности на всяко дете или ученик за развиване на способностите и уменията му. В детските градини и училищата тази подкрепа се предоставя от учителите (педагогическите специалисти), както и от психолози, педагогически съветници, логопеди, социални работници и ресурсни учители (специални педагози, логопеди, психолози, слухово-речеви рехабилитатори, учители на деца с нарушено зрение и т.н., които работят с деца със специални образователни потребности). Осигуряването на адекватно ниво на приобщаващо образование и подкрепа за личностно развитие предполага наличие, капацитет и мотивация на всички тези специалисти. То също така предполага плътно сътрудничество и координация между институциите в системата за предучилищно и училищно образование, държавни и местни органи и структури, доставчиците на социални услуги, както и всички други заинтересовани страни – родители, бизнес, НПО и т.н. Към момента, шест години по-късно, нито едното, нито другото са факт.

Разпознаваме приобщаващото образование като единственият адекватен механизъм за гарантиране на функционален достъп до качествено образование за всяко дете, за ранна превенция на образователни дефицити, както и на ранното отпадане от образователната система. Затова ще инвестираме финансов, човешки и административен ресурс на базата на реални нужди, както и за координация и оптимизация на платформите за комуникация и сътрудничество между съответните институции и заинтересовани страни.

4.10. Качествени извънкласни и извънучилищни дейности за всички деца и младежи

Обект на държавна политика и координация не бива да бъде само формалното образование в държавните институции, но и неформалното образование и личностно развитие на децата и младежите посредством извънкласни и извънучебни дейности и младежки политики. Тази част от държавната политика ще бъде насочена към създаването на оптимална физическа, човешка и културна среда за игра, спорт, неформално и информално обучение, доброволчество, участие в управлението и вземането на решения и др. Целите ѝ ще включват: здравословен начин на живот, психично здраве, борба със зависимостите, изграждане на ключови компетентности и умения на бъдещето, развиване на културна компетентност и умения за творческо мислене и изразяване, социално включване, кариерно консултиране и развитие, повишаване на гражданската чувствителност, международния обмен, ангажираността с глобални и зелени каузи.

Тъй като тази политика попада в компетентността на няколко сектора на управление, един от тях ще поеме отговорността да я координира с другите, както и с институции и

организации от публичния, частния и неправителствения сектор. Необходимо е да се предвиди специален ресурс за изравняване на достъпа до качествени извънкласни и извънучебни дейности, включително осигуряване на свободен или силно облекчен достъп до спорт, култура и др. за всички деца и млади хора, независимо от мястото им на живеене. Необходимо е също да се изработи механизъм за контрол на качеството на тези дейности, особено на тези, за които се изразходват публични средства.

4.11. Гарантиране на достъпа до ранна грижа и образование за всяко дете

Философията на държавната политика за предоставяне на достъп до ранна грижа и образование трябва фундаментално да се промени. Вместо дефицитна услуга във възрастовия интервал до 4-годишна възраст и задължително предучилищно образование в интервала 4-6 години, държавата ще гарантира достъпа до ранна грижа и образование за всяко дете по местоживеене след изтичане на платеното майчинство или бащинство.

Действията за постигане на тази цел могат да започнат незабавно по две допълващи се направления – краткосрочно и дългосрочно:

4.10.1. В най-кратки срокове общините ще осигурят нормативно и финансово въвеждането на ваучерна система, чрез която да се компенсират децата, чиито семейства са заявили, но не са получили, достъп до ранна грижа и образование. Ваучерите ще се предоставят на месечна база, в размер равен на държавната издръжка за едно дете по съответния стандарт, определен с ПМС, и коригиран според приложимата утвърдена формула. Ваучерите ще могат да се използват единствено за осигуряване на ранна грижа и образование за съответното дете в частни институции и организации, акредитирани от общината. За последното в най-кратки срокове ще бъде изработен и подложен на обществено обсъждане ясен регламент.

4.10.2. Правителството ще подкрепи общините в нормативното и финансово осигуряване на въвеждането на ваучерната система като се погрижи планирането на държавната субсидия за възпитание и образование за едно дете да не се прави на база на приетите деца, а на база на регистрираните по местоживеене деца. Също така правителството ще изготви и предложи за обществено обсъждане план за ускорено изграждане на капацитет за гарантиране на достъп до ранна грижа и образование за всяко дете, вкл. географско разпределение на институциите и осигуряване на транспорт до тях, основаващ се на актуални демографски данни. Освен за изграждане на висококачествена материална инфраструктура и стимулираща физическа среда, за което ще бъдат преразгледани съществуващите стандарти, този план ще гарантира създаването, привличането и задържането на висококвалифициран и мотивиран човешки капитал, както и съставянето на процедури за гарантиране на качеството под експертен и граждански контрол.

4.12. Разпределение на отговорностите в системата на предучилищното и училищното образование

В системата на предучилищното и училищното образование могат да се определят четири основни проблема, за които трябва ясно да е определено кой носи отговорност. Това са:

- осигуряване на достъп до образование;
- определянето на компетентностите, които трябва да се придобият по време на обучението;
- определяне на методите за преподаване;
- контрол върху качеството на обучението.

4.12.1. Осигуряване на достъп до образование

Отговорността за осигуряване на достъп до образование, както предучилищно, така и училищно, както физически, така и до приобщаващо образование – което съответства на индивидуалните нужди на всеки ученик, ще бъде носена на местно ниво, от кметовете на общините и населените места. В случай че кметът не успява да се справи с тази отговорност, той може да получи подкрепа от държавата в лицето на МОН. В случай, че някое дете не е получило достъп до образование, семейството му получава обезщетение във формата на ваучер, който може да се използва за обучение в частни училища и детски градини.

4.12.2. Определянето на компетентностите, които трябва да се придобият по време на обучението

Всяка заинтересована институция или организация трябва да може да предложи компетентности, необходими за изучаване в училищата. Задача на държавата в лицето на МОН, е да гарантира качеството на предложенията, публичното им обсъждане, координацията със съществуващите изисквания и съгласуването на тяхното въвеждане. Например индустриална организация като Българската асоциация по информационни технологии или съсловна организация като Съюза на математиците в България трябва да може да предложи промяна в математическите компетентности, но Държавата трябва да гарантира, че тези промени са реалистични.

4.12.3. Определяне на методите за обучение

Методите на обучение , разбирани в най-широк смисъл, включително учебна програма, форма на преподаване, учебни материали и други, са отговорност на всяко училище. Тази отговорност се носи от директора пред училищното настоятелство. Настоятелството на всяко училище се състои от представители на заинтересованите от качеството на преподаването страни: родители, бивши и настоящи ученици, представители на местната власт, на държавата и други. Държавата има допълнително отговорност да подпомага директорите при нужда, например с индикативни учебни програми и материали, да разпространява добрите практики, да осигурява обучение на преподаватели и директори при необходимост, и други.

4.12.4. Контрол върху качеството на обучението

Контролът върху качеството на образованието е отговорност на държавата, тъй като училищната система е финансирана с обществени средства. Контролът се осъществява чрез две институции: училищния инспекторат и система от национални инструменти за оценяване, включваща националното външно оценяване и държавните зрелостни изпити. Училищният инспекторат извършва текущ контрол върху дейността на училищата, а националните инструменти за оценяване контролират качеството на обучението по компетентностите, определени както е описано в т. 4.12.2.

4.13. Финансиране на предучилищното и училищното образование

Държавното финансиране на предучилищното и училищното образование ще се увеличи до 4% БВП. За да се обезпечи спазването на държавните стандарти и качеството на предучилищното, общообразователното и приобщаващото образование, е необходимо да се промени моделът на финансиране на институциите.

Настоящият вид децентрализиран бюджет, който се формира механично според броя на учениците (макар и с някои възможности за корекции), ще се замени с друга също децентрализирана формула, която комбинира три елемента: а) институционално финансиране, основаващо се на реални нужди, б) институционално финансиране, основаващо се на резултати и в) проектно финансиране.

Институционалното финансиране, основаващо се на реални нужди, ще покрива разходите за: капиталови инвестиции, поддръжка, оперативни разходи, материали, транспорт, храна, специални ресурси, ресурсен преподавателски и непреподавателски персонал – до обезпечаване на необходимото по държавен стандарт, както и за възнаграждение и осигуровки за останалия преподавателски и непреподавателски персонал до определен законов минимум – минимална работна заплата за учителите и за непедagogическия персонал. То се заявява аргументирано, верифицира се, и се изразходва в условия на пълна прозрачност. Покриването на държавните стандарти се контролира.

Институционалното финансиране, основаващо се на резултати, задължително се разпределя като допълнително трудово възнаграждение на преподавателския и непреподавателския състав, според индивидуално постигнатите резултати. Размерът на това финансиране, общо за институцията, зависи от оценката на качеството, разпределянето сред персонала става според вътрешна прозрачна система за управление на качеството и атестиране.

Проектното финансиране по национални програми се използва целево или за осигуряване на ресурси за инициативи отвъд необходимото по държавен стандарт. Проектното финансиране също се изразходва в условия на пълна прозрачност.

4.14. Механизъм за контрол на качеството в предучилищното и училищното образование

Държавата ще контролира спазването на държавните стандарти в институциите и качеството на образованието посредством два инструмента: а) системно събиране на количествени данни по ключови индикатори в единна информационна система и б) инспектиране на място от страна на експертни екипи от Националния инспекторат по образование по разработена от държавата методика заедно с експерти от съответната здравна инспекция и агенцията по безопасност на храните. Инспекторите вземат предвид събраните количествени данни, но използват също качествени методи, като наблюдение на работата на персонала, събеседване с персонала, децата, учениците, родителите и други заинтересовани страни.

Архитектурата на информационната система е замислена така, че да минимизира административната тежест, особено върху преподавателския персонал (например интегрирайки функцията електронен дневник). Тя ще дава оторизиран достъп до собствените лични данни, както и ще обработва автоматично данните, така че изчистените от личните данни обобщени показатели да могат да бъдат публично достъпни. От нея трябва да могат да се генерират автоматично всички видове отчети и справки, необходими за мониториране на системата или за участие в международни анализи.

Докладът от всяка инспекция ще бъде формулиран на разбираем език, подписан лично от инспекторите и да бъде публично достъпен. При регистрирани нередности или дефицити, той ще препоръчва действия за тяхното отстраняване или ще насочва ръководството на институцията към получаване на подкрепа. При регистриране на нередности или дефицити се предоставя разумен срок за тяхното отстраняване, след което следва нова инспекция.

Заинтересованите от качеството на образованието и грижите страни: ученици, родители, представители на местната власт, работодатели – индивидуално или организирани в настоятелство – имат достъп до всички доклади на Инспектората и ги вземат предвид при атестиране на директора. Директорът се назначава с мандат и представя стратегия за управление на училището и план за действие с конкретни срокове и индикатори, както и годишен отчет на настоятелството. Директорът се атестира от настоятелството. Училищните настоятелства включват и представители на ученическото самоуправление. При

отрицателна атестация мандатът на директора се прекратява и той няма право да заема тази длъжност за определен срок. Част от трудовото възнаграждение на директора зависи от точките, които той е получил при тази атестация. Цялата дейност на настоятелството се упражнява в условия на пълна прозрачност. Членовете на настоятелството се избират с мандат, като се осигурява възможност за приемственост между различните екипи.

Директорът атестира персонала на институцията според ясни критерии всяка година. Наличието и адекватността на вътрешен механизъм за управление на качеството е предмет на инспектирането. При атестирането на персонала, директорът взема предвид докладите на Инспектората. Директорът разпределя част от трудовото възнаграждение според резултатите от вътрешната атестация. При отрицателна атестация се препоръчват мерки за отстраняване на дефицитите или получаване на подкрепа. При втора отрицателна атестация директорът може да прекрати трудовото правоотношение със служителя.

Настоятелството обединява функциите и на двете сега съществуващи структури: обществен съвет и настоятелство.

4.15. Държавна политика в подкрепа на иновациите в предучилищното и училищното образование

При завършена и работеща модернизация на правилата и процесите, гарантиращи условията за развиване на ключовите и професионалните компетентности в държавните училища (създаване на инструменти, гарантиращи компетентностите, създаване на механизми за инспектиране и управление на качеството, изясняване на отговорностите, промяна на модела на финансиране, адекватна квалификация на педагогическите и непедагогическите специалисти и т.н.) – държавата ще стартира политика за поощряване на иновациите в сектора на предучилищното и училищното образование. Тази политика ще бъде насочена към подкрепа, изучаване и мултипликация на иновационни модели.

На първо място, ще се създадат условия за създаване на иновативни институции. Тези институции могат да ползват държавно финансиране или смесено държавно и частно финансиране, но функционират винаги като организации с нестопанска цел. Те могат да прилагат новаторски подходи към всички организационни аспекти на работата си (финансиране, управление, подбор на персонал, организация на учебния процес, професионални и допълнителни компетентности и т.н.) с изключение на гарантирането на ключовите компетентности като базисни крайни образователни цели. Те могат да се създават по три линии: а) държавни институции с доказано високи постижения могат да пожелаят да се превърнат в иновативни институции; б) държавни институции с доказано незадоволителни резултати могат да бъдат поставени под опеката на неправителствени или частни организации; в) независими институции на действителни общности от заинтересовани лица (работодатели, съсловия, родители и др.).

Второ, създаването на дадена иновативна институция активира процедура за по внимателно инспектиране и изследване. Инспекторатът прави непрекъснато препоръки за подобрения, но допуска разумен период на ненамеса за прилагане и доказване на иновациите преди да прекрати съответно държавното финансиране и след това лиценза/акредитацията на институцията.

Трето, събраните данни, както и резултатите от инспектирането и изследването се публикуват и оповестяват сред професионалната общност и пред широката общественост. Доказано успешните практики се подкрепят и разпространяват.

5. Висше образование и наука

5.1. Цели на висшето образование и науката

Общите цели на висшето образование не се различават от тези на предучилищното и училищното образование – те са тяхно естествено продължение. Затова висшето образование също трябва да повишава качеството на живот, индивидуално и на цялото общество, като осигурява оптимална пригодност за заетост и личностно развитие, и създава свободомислещи и ангажирани граждани. Във висшите училища се продължава работата по развиването на ключовите компетентности за учене през целия живот. Към това се добавя висока професионална и академична квалификация в сфери, съобразени с нуждите на икономиката и държавния сектор.

Както при образованието, върховната цел на науката също е двойка: да повишава качеството на живот, индивидуално и на цялото общество, като развива знанието в световен план (фундаментална наука) и създава научни продукти с висока добавена стойност (приложна наука). Тези два приоритета са свързани помежду си, като negliжирането на единия води до деградация на другия, и затова трябва да се насърчават равнопоставено. Индикатори за успех по първия приоритет могат да бъдат международното признание, социалната полза, и връзката с образованието, а по втория – връзката с икономиката и реално генерираните икономически ползи.

От десетилетия официалните данни показват, че тези цели не се постигат нито в областта на висшето образование, нито в тази на науката¹⁴. Затова по-долу предлагаме следните логически подредени и координирани помежду си действия:

5.2. Актуализация на стратегическата визия за сектор „Висше образование и наука“

На първо място ще се актуализира и надгради стратегическата визия за сектора на базата на следните общи принципи:

5.2.1. Висшето образование и науката се развиват заедно

Основна мярка за повишаване на качеството както на висшето образование, така и на науката е тяхната внимателна консолидация. Основната цел на тази консолидация е да се съхрани наличния капацитет, да се елиминират всички възпиращи фактори пред него, и да се постави в по-добри условия за развитие спрямо съвременните нужди на икономиката и обществото. Този процес минава през създаването на все повече и все по-смислени и ресурсно обезпечени платформи за трансфер на знания и капацитет между висшите училища и научните организации. Подкрепата на хората, работещи и обучаващи се в тези институции, е ключово условие за реализацията на тази консолидация.

5.2.2. Висшето образование в тясно сътрудничество с работодателите

Друга линия на сближаване, която трябва да се подкрепи от държавата, е линията на сътрудничество между висшите училища и работодателите. Основната цел на това сътрудничество е развиването, от страна на студентите, на ключови и професионални компетентности, адекватни на нуждите на пазара на труда и все по-високите изисквания на новото време. Ще се елиминират административно-организационните пречки, да се създаде ясен регламент и да се осигуряват необходимите стимули за съдействие между

¹⁴ Вж. [доклада](#) на международната експертна група за оценяване на научната дейност и финансиране на базата на резултати от 2017 г.

двете страни при: дизайна на програми за придобиване на образователно-квалификационни степени, следдипломна квалификация и учене през целия живот, формулирането на професионални компетентности и конкретни образователни цели за съответните етапи на обучение, оценяването на постиженията на студентите, придобиването на професионален опит и обучение в работна среда, кариерното ориентиране на студентите и др. Ще се създадат и оптимални условия за гост-преподаването на професионалисти във висшите училища, както и за работното сътрудничество на студентите и преподавателите със съответните частни или държавни организации.

5.2.3. Наука в тясно сътрудничество с потребителите на научни продукти

Трета линия на сближаване е тази между научните организации и потенциалните потребители на тяхната приложна научна продукция. Тук държавата ще реализира две изключително важни политики. Първо, ще се създаде и популяризира ясен механизъм за предоставянето на изследователски услуги на потребителски принцип, насочени както към частния, така и към държавния сектор. Той ще включва създаването на регламент за остойността на услугите и управлението на произведената интелектуална собственост. Второ, ще се създаде политика за стимулиране на бързото превръщане на резултатите от приложни научни изследвания в добавена стойност. Тя ще обхване цялостния иновационен цикъл: финансиране, стимулиране на сътрудничество между научните институции и частния сектор, създаване на консорциуми и тяхното управление, създаване на дъщерни дружества, изследване на пазара и търсенето, разпространение на информация за резултатите, прилагане на стандарти и регулации.

5.2.4. Висше образование и наука в тясна връзка с културната политика

Създаването на икономическа добавена стойност не е единствената задача на висшето образование и науката. Друга не по-малко важна цел е създаването на социална добавена стойност. Ако перспективата за икономически растеж и печалба представлява мощна естествена мотивация за сближаване между висшето образование, науката и икономиката, то връзката с културата трябва да се защитава и подкрепя специално. Още повече, че има немалка зона на припокриване на четирите сфери в областта на творческите индустрии. Те ще станат обект на внимателна координация на държавните политики, както и на специална държавна подкрепа. Отвъд тях обаче в зоната на ежедневната, младежката, кварталната, общностната, етническата, религиозната, разбира се и високата култура – се формират базовите ценности на едно общество, там се създават моралните регулатори на качеството на ежедневния живот, човешките и гражданските права, хуманизма, европейската солидарност, автентичния граждански патриотизъм, отношението към традициите, толерантността към различията, взаимното уважение, любовта към знанието и истината, честното публично поведение. Всичко това е обект не само на културната, но на образователната и научната политика и затова е необходима оптимална координация между тях в един нов, просвещенски проект. Специално внимание ще бъде отделено на популяризирането на научните продукти и резултати извън стриктно академичната среда, за да се превъзмогне общественото убеждение, че науката е елитарно занимание без пряка връзка с ежедневния живот на хората. В този смисъл е необходимо да се предвиди съвместна културна и комуникационна политика.

5.2.5. Политика за привличане и задържане на млади преподаватели и изследователи

Държавата ще насърчава младите преподаватели и изследователи посредством, специални стимули: надбавка към базовото възнаграждение, специален достъп до проектно финансиране, разширен достъп до субсидии за мобилност, участие в

международни мрежи на сътрудничество в областта на висшето образование и науката, безплатен достъп до култура и информация. Изключително важен фактор за задържане на младите преподаватели и изследователи в професията е наличието на ясна връзка между качеството на резултатите от тяхната работа, възможностите за кариерно израстване, и правилата за определяне на тяхното възнаграждение. Това ще се осигури посредством специален акредитационен критерий не само за наличие, но и за смислено използване на процедурите за атестация на персонала.

5.2.6. Приоритетно квалифициране на специалисти, осигуряващи добро качество на живот и подкрепящи развитието на качествен човешки капитал

Предвид голямото значение на определени професии за състоянието на българското общество, държавата ще инвестира приоритетно в подготовката, в българските висши училища, на всички кадри, ангажирани в секторите: здравеопазване, ранна детска грижа, предучилищно и училищно образование, но същевременно да бъде по-взискателна към резултатите от тяхното обучение. С оглед на религиозно-етническото разнообразие на българското общество и приобщаването на различните етноси и религиозни общности, от ключово значение е наличието на специална политика за квалифициране на представители на тези групи в тези ключови професии, както и за привличането им като преподаватели и изследователи по точка 5.2.5. по-горе.

5.2.7. Политика за интеграция на българите, работещи в областта на образованието и науката в чужбина

Държавата трябва също да следи и да се стреми да интегрира в собствените си инициативи българите, работещи в областта на образованието и науката в чужбина. С ясното съзнание, че това е изключително ценен човешки капитал, държавата ще улеснява и стимулира участието на тези българи във всякакъв вид партньорства с българските образователни и научни институции. Такива стимули включват: бързо и безпроблемно признаване на образование и квалификация, придобити в чужбина, специални програми за гостуване като преподавател или изследовател, които покриват разходи за транспорт и настаняване, възможности за превод и публикуване на български език на трудове, издадени в чужбина и т.н.

5.2.8. Подкрепа за учене през целия живот

Образователните и научните институции би следвало да бъдат естествените партньори на работодателите, в това число и държавата, при повишаването на квалификацията или при преквалификацията на техните кадри. Държавата може да подкрепя този процес като създаде оптимални условия за координация (напр. под формата на специални фондове, които да се управляват в партньорство от всички заинтересовани страни), както и чрез директно съфинансиране на квалификационни програми и прилагане на конкретни стимули (напр. данъчни облекчения за работодателите).

Държавата също би следвало да подкрепя личностното и гражданското развитие на хората, както и техните интелектуални търсения, след завършване на формалните образователни степени. Това може да стане под формата на индивидуални сметки/партиди или ваучери за обучение, посредством които гражданите да получават персонална държавна субсидия за допълнителна квалификация.

Не на последно място „активното стареене“ не бива да се свежда само до пълноценното физическо участие на пазара на труда, а и до продължителното и редовно включване на хората във възрастовия период на „55+“ години в социални, културни, и образователни дейности.

5.3. Актуализация на механизма за контрол на качеството във висшите училища и научните институции

5.3.1. Висши училища

Към момента, се прилагат три държавни инструмента, които имат отношение към контрола на качеството на висшето образование в България – акредитация, информационна система и рейтинги.

Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) акредитира висшите училища и програмите, по които се обучават студенти и докторанти. НАОА е орган към Министерски съвет и в този смисъл е независима от Министерството на образованието и науката (МОН). От своя страна МОН поддържа Национален център за информация и документация (НАЦИД), който функционира като информационна система, където системно, под формата на различни регистри и списъци, се събират количествени данни за висшето образование и науката. МОН също поддържа Рейтингова система на висшите училища, която използва оценките на НАОА, данни от НАЦИД, както и други допълнителни индикатори, за да изготвя и публикува ежегодни класации на висшите училища и предлаганите от тях програми. На пръв поглед изглежда сякаш държавата, използвайки два частично припокриващи и допълващи се инструмента (акредитациите и рейтингите), полага сериозни грижи, за да осигурява качествено висше образование, но при по-внимателен анализ се оказва, че ситуацията е тъкмо обратната.

Задачата на НАОА е да контролира пазара на висше образование спрямо качеството на учебния процес. Тя има смислено разписани, тясно фокусирани критерии, насочени към прекия контрол на качеството на обучението, управлението на факторите за качествено обучение в институциите, изграждането на вътрешни структури и капацитет са самоконтрол. Тя има и общо разписани процедури, които предполагат внимателен одит не само на правилата и документацията, но и на процесите и техните ефекти в действителността. Последното обаче изисква сериозни ресурси и капацитет. Затова обикновено се пренебрегва, а крайните оценки се базират единствено на наличието на правила и документи – без съзнателност за тяхното смислово съдържание, логическата им свързаност, както и за кохеренцията на процесите, протичащи в резултат от тях, и ефектите им в реалността.

Друга немаловажна причина за дисфункцията на акредитационния процес е влиянието върху него на различни интереси, които теглят именно в другата посока – към акредитиране на повече институции и програми, и към negliжиране на действителното качество. Последното важи в по-голяма степен за държавните институции, отколкото за частните, и това проличава в наличието на 37 държавни висши училища, почти всички от които имат отлични оценки на институционална акредитация, както и достатъчен брой отлично оценени програми. НАОА публикува критериите, процедурите и докладите си, но работата ѝ не подлежи на друг обществен контрол.

Тъй като МОН не контролира НАОА, министерството разработва рейтингите като собствен инструмент за контрол на качеството, който едновременно използва оценките на агенцията за учебния процес и неговото управление, но ги коригира спрямо допълнителни индикатори (като научна или творческа дейност и реализация на студентите на пазара на труда и др.) с цел, все пак, да открие по-видима разлика между качеството на различните институции и програми. Тази информация се предоставя на кандидат-студентите и техните родители с надеждата качеството да се стимулира на пазарен принцип, като потребителите се насочат към по-добрия продукт.

Важно е тук да се обърне внимание, че в държавите с развити образователни системи, в

които се прилагат едновременно акредитация и рейтинги, като правило, акредитацията е инструментът, използван от държавата, а рейтингите се изготвят от независими организации (НПО, медии, търговски дружества) в конкуренция с държавната политика за осигуряване на качеството с амбицията да бъдат неин коректив, както и да поддържат непрекъснатата дискусия относно адекватността на методите и данните, които се използват за отчитане и осигуряване на качеството.

У нас държавата играе и двете роли, което не само използва два пъти публичен ресурс за една и съща цел – без да постига по-добри резултати, но и отдалечава от общественото внимание съществените дефекти на процедурата за акредитация, инхибирайки по този начин възможността за обществена дискусия по въпроса как точно се мери и осигурява качеството на висшето образование.

За да се създаде работещ механизъм за контрол на качеството, съществуващите три държавни инструмента ще се оптимизират, допълнят, координират и отворят към пълноценен обществен контрол. Разбира се, това ще стане на базата на задълбочен анализ, с внимание към детайла, но на този етап предлагаме следните общи насоки:

5.3.1.1. Поддържаната от МОН Информационна система на образованието, в частта ѝ за висшето образование, както и тази, поддържана от Националния център за информация и документация (НАЦИД) се анализира внимателно, актуализира се и се разширява с допълнителни индикатори, така че количествените данни, които се събират системно в нея, да могат да се използват за целите едновременно на контрола на качеството в национален мащаб (рейтинги и акредитации) и участие в сериозни международни съпоставителни изследвания, като тези на Eurydice, UNESCO и OECD. Тези данни, както и методите на тяхното събиране, са максимално прозрачни и обществено достъпни. Където е необходимо, те са обобщени и анонимизирани. Предоставени са във форма, удобна за експорт и информационна обработка.

5.3.1.2. На базата на тези данни, както и на последните акредитационни оценки, се изготвят ежегодните рейтинги на висшите училища и програмите, предлагани от тях. Методологията (селекцията от индикатори и тяхната относителна тежест), както и данните, използвани за изготвяне на рейтингите, са максимално прозрачни и публично достъпни. Също както в момента, архитектурата на базите и интерфейсът позволяват на потребителите да използват стандартизирани класации, както и да създават собствени такива. Държавата може първоначално да продължи да инвестира в рейтингите, но тази дейност би следвало постепенно да стане независима и да се превърне във форма на обществен контрол.

5.3.1.3. На базата на количествените данни, събирани системно от Информационната система на МОН и НАЦИД, допълнителни данни, предоставяни от висшите училища, и солидна система от утвърдени качествени методи, НАОА извършва институционална и програмна акредитация. Двете форми на акредитация се извършват на всеки пет години, най-напред институционална, след това програмна, като при незадоволителна оценка се упражнява взискателен следакредитационен контрол. Цялата процедура за акредитация се подлага на внимателен функционален одит, установяват се и се коригират дефицитите в нея, така че тя да може да осигури: а) обективен партньорски взаимен контрол (peer review) с чуждестранно участие; б) холистична оценка на цялостната институционална и образователна среда; в) проверка на съответствието между наличната документация (регламенти, планове, програми), действителните процеси и техните ефекти в реалността; г) проследяване на логическата свързаност на тези документи, процеси и ефекти, както и на връзката между тях и основните цели на висшето образование – оптимална пригодност за заетост и създаване на свободомислещи и ангажирани граждани; д) открояване на

стратегическите приоритети и съответно определяне на тяхната тежест; е) стимулиране на организационен и експертен капацитет за самооценяване; ж) обективна оценка на съотношението между качеството на учебния процес в българските институции и световните тенденции в тази област; з) оптимална прозрачност на акредитационната процедура и гарантиране на оценките и заключенията на акредитаторите с техните имена; и) публикуване на всички резултати във форма, удобна за експорт и информационна обработка.

5.3.2. Научни организации

Към момента НАОА акредитира научните организации в качеството им на образователни институции, предлагащи докторски програми. МОН прилага Система за наблюдение и оценка на научноизследователската дейност, осъществявана от висшите училища (ВУ) и научните организации, както и на дейността на Фонд „Научни изследвания“ актуализирана през лятото на 2018 г. Системата предвижда събирането на количествени данни по адекватни критерии. Тя също предлага решения на вече установени проблеми с коректното определяне на научните области и направления, както и с нормализирането на индикаторите за цитируемост спрямо тяхната специфика.

Аналогично на предложения по-горе механизъм за контрол на качеството на висшето образование, въведената от МОН система ще се развие и надгради до двустепенен интегриран модел за контрол на качеството в науката, който да бъде максимално отворен към пълноценен обществен контрол.

5.3.2.1. Създава се единна информационна система, където да се събират и съхраняват количествените данни, описани в регламента на Системата за наблюдение и оценка на научноизследователската дейност (засега там се предвижда създаването на няколко отделни регистри). Осигурява се възможност тези данни да се използват за контрол на качеството на национално ниво, но и за участието на страната в сериозни международни съпоставителни изследвания – ако е необходимо, се добавят индикатори (например за съвместни изследвания и публикации, международна мобилност, приложение на научната продукция в образованието, ненаучна творческа и културна продукция и т.н.). Данните, както и методите на тяхното събиране, ще бъдат максимално прозрачни и обществено достъпни. Където е необходимо, те се обобщават и анонимизират. Предоставени са във форма, удобна за експорт и информационна обработка.

5.3.2.2. На базата на тези данни се изготвят ежегодни мониторингови оценки на дейността на висшите училища и научните организации, както и на дейността на Фонд „Научни изследвания“ (ФНИ). Методологията (селекцията от индикатори и тяхната относителна тежест), както и данните, използвани за изготвяне на оценките, са максимално прозрачни и публично достъпни.

5.3.2.3. Аналогично на изложеното в точка 5.3.1.3. НАОА акредитира висшите училища и научните организации не само като образователни, но и като научни институции, и одитира дейността на фонда.

5.4. Актуализация на модела на финансиране на сектор висше образование и наука

5.4.1. Държавното финансиране на висшето образование и науката ще се увеличи до 1% БВП за висше образование и до 1% БВП за наука.

5.4.2. Като структура то ще се предоставя по две линии: институционално и проектно.

5.4.3. Институционалното финансиране се състои от два елемента: а) институционално финансиране, основаващо се на реални нужди, б) институционално финансиране,

основаващо се на резултати.

Институционалното финансиране, основаващо се на реални нужди, ще покрива разходите за: капиталови инвестиции, поддръжка, оперативни разходи, материали, както и за възнаграждение и осигуровки за персонала – до определен законов минимум. То ще се заявява аргументирано и ще се изразходва в условия на пълна прозрачност.

Институционалното финансиране, основаващо се на резултати, задължително се разпределя като допълнително трудово възнаграждение на персонала, според индивидуално постигнатите резултати. Постигнатите резултати се определят по специална формула на база броя на привлечените студенти и акредитационните оценки.

5.4.4. Към момента държавата осигурява оскъдна издръжка за почти всички завършили успешно средното си образование и останали в страната. Дори и това да ни доближава към една от количествено изразените цели на Стратегия „Европа 2020“, реалният резултат от тази политика е, че 60% от висшистите работят на длъжности, които не изискват висше образование, 50% не работят по специалността си, но на 61% от работодателите се налага да дообразоват абсолвентите, когато постъпят на работа при тях. Затова би било целесъобразно държавата да анализира на първо място собствените си нужди от работна сила с висше образование и да инвестира приоритетно достатъчно средства в тяхната подготовка, след това да прогнозира съгласно икономическата си стратегия от какви кадри ще има нужда икономиката в обозримо бъдеще и да инвестира достатъчно средства в тях. Също така би било логично държавата да насочва средствата на данъкоплатците не равномерно към всички институции, заявили прием, а приоритетно към тези, които самата тя (посредством механизма си за контрол на качеството) определя като по-качествени. Естествено в тази сметка ще влязат и всички специалности, защитени от държавата, тъй като създават обществена, а не икономическа добавена стойност.

5.4.5. Научните изследвания се реализират основно от проектното финансиране, където се насочва основно увеличението на държавната субсидия за наука. Чрез приоритетите, според които се разпределя проектното финансиране, държавата упражнява политика в областта на научните изследвания и иновациите.

5.4.6. Трите линии на финансиране ще се предоставят в добре балансирана формула (например 40:30:30%). Евентуални флуктуации в институционалното финансиране, основаващо се на резултати, и проектното финансиране ще могат да се свържат единствено с промени в качеството на резултатите или проектите, или с промяна на държавната политика. Институциите се насърчават да привличат външно проектно финансиране, както и да предоставят образователни и изследователски услуги на потребителски принцип – както на частния сектор, така и на държавата.

5.5. Преструктуриране на системата от висши училища и научни институции

5.5.1. Към момента в България съществуват 37 държавни висши училища, и 95 държавни научни организации, Българската академия на науките (42 института), Селскостопанската академия (25 института), и други 18 института. Тази ситуация води до сериозна фрагментация в областта на висшето образование и разделение между изследователската функция на университетите и дейността на научните организации. Всичко това, заедно с недобрата координация в сектора, води до дублиране на функциите, разпиляване на и без друго оскъдния ресурс, и цялостно ниско качество на висшето образование и научните изследвания в световен план.

Решението на този проблем е преструктуриране на институциите в две посоки: а) консолидация на висшите училища в 5-6 академии (междусекторни) и 10 университета; и

б) интеграция между съответните факултети на изследователските университети и научните организации. Във втората стъпка от този процес ще се оформят до 5 изследователски университета със собствени научни институти, като останалите университети могат да се специализират като предприемачески.

Целта на това реструктуриране е да съхрани и консолидира наличният капацитет, като елиминира само дублиращи се и несъстоятелни структури. Затова реструктурирането ще се извърши изключително внимателно, след щателен одит на процесите, задълбочена оценка на качеството, консултации с всички заинтересовани страни, и осигуряване на подкрепата на критична маса от съсловието, както и в условия на пълна прозрачност.

Важно изходно условие на това реструктуриране е да се прекрати настоящата практика членове на академичния състав на дадено висше училище да участват в акредитацията и на друго/други висши училища.

Българската академия на науките се трансформира по модел на научните академии в западния свят – като престижен клуб на хората с най-високи постижения в областта на науката и изкуствата, който функционира и създава обществена полза в качеството си на елитен мозъчен тръст. Тя не ръководи пряко научните организации и нейните членове не получават допълнително пожизнено възнаграждение от националния бюджет за наука.

5.5.2. Реструктурирането на висшите училища и научните институции не бива да се прави механично, то ще стане на базата на естествени процеси на консолидация и оптимизация, основаващи се на съвместна работа върху реални проекти. Затова през открита и прозрачна процедура, на базата на анализ и широко допитване до българската общественост и заинтересованите лица, ще се определят разумен набор (например 10) приоритетни научни направления, с въпроси и задачи към тях, към които България да насочи основно ресурс. Идентифицират се институциите, които имат традиции и потенциал за работа в съответните направления (включително и от частния сектор) и се стимулират да създадат консорциуми. Разбира се, всяка институция е свободна да не участва. Тези консорциуми се финансират проектно от ФНИ за сметка на сериозно увеличено проектно финансиране. Работата на консорциумите се насочва балансирано към три основни научни продукта: приноси към световната наука, приноси към образованието, и приноси към икономиката, и се отчита по съответни индикатори. Проектите се мониторира постоянно и одитират всяка година от експертна работна група, включваща международни експерти. В рамките на 7 години държавните висши училища и научни организации ще се консолидират и формално.

5.5.3. За да може целият този процес да се ориентира максимално към качество, е нужно да се реформират също и две процедури от ключова важност за сектора – процедурата за заемане на академични длъжности и процедурата за оценяване на проекти. И двете процедури ще се основават на обективен партньорски взаимен контрол (peer review), който да се гарантира от случайния избор на членовете на научното жури/оценителите на проекти, и тяхната лична и професионална отговорност за направения избор, съответно поставената оценка. От техническа гледна точка, това означава: а) наличие на непрекъснато актуализиращи се бази данни с цялата информация, очертаваща експертизата и кариерното израстване на всички академични кадри в страната; б) справедлив и сигурен алгоритъм, гарантиращ случаен и адекватен избор на членове на научни журита/оценители от тази база данни; в) публичност на становищата и оценките им. Правилното прилагане на тези процедури от институциите ще бъде условие за получаване и потвърждаване на тяхната акредитация.

5.6. Европейското измерение на висшето образование и науката

Макар и образованието засега да не попада в сферата нито на изключителна, нито дори на споделена компетентност на ЕС, съюзът осигурява високо ниво на координация и подкрепа по това направление, понеже го определя като изключително приоритетно. Това става посредством стратегически политически инициативи и централизираната програма (Еразъм+). От друга страна, научните изследвания и технологичното развитие представляват обект на споделена компетентност и съответно нивото на сътрудничеството между страните членки е още по-усилено. Съществуват европейски научни центрове (Съвместен изследователски център, Европейски институт за иновации и технологии), мащабна централизирана програма (Хоризонт 2020) както и други общоевропейски възможности за научен и културен обмен и развитие: Европейското пространство за висше образование и Процесът от Болоня, Европейското научноизследователско пространство и др.

Членството на България в ЕС представлява безпрецедентна възможност за интеграция в тези платформи за обмен на знание, политики, човешки капацитет и съвместни действия. То също дава възможност на страната ни да получи, съществено като размер, финансиране от европейските фондове по национални оперативни програми в областта на образованието и науката – с които да ускори развитието си в тези направления. Съотношението между финансирането, което се разпределя централизирано, и това, управлявано на национално ниво, е приблизително 20:80%.

В последно време набира скорост и инициативата за повишаване на сътрудничеството в областта на образованието, насочена към създаване на Европейско образователно пространство (до 2025 година). Това пространство ще се характеризира с повече и по-лесна мобилност, взаимно признаване на дипломи, изучаване на поне два чужди езика, насърчаване на ученето през целия живот, повече ресурси и възможности за подкрепа на учителите и администраторите в образованието, създаване на трансгранична мрежа от европейски университети – конкуриращи се на световно ниво, увеличаване на европейските и националните инвестиции. Това е поредна възможност за България да участва в процеси, които могат да доведат до ускорено развитие на човешкия капитал.

През годините се очертава отчетлива тенденция. Увлечени в борби за овладяване на източниците на финансиране, а често и заради липсата на административен и експертен капацитет, българските институции не съумяват да ползват европейското финансиране в пълния му обем. Когато успеят да усвоят приличен дял от средствата по някоя програма, това вече се отчита като успех, без да става ясно какви са постигнатите ефекти. Така голяма част от парите се прахосват без да доведат до реално подобряване на нормативната, административната и институционалната среда, както и повишаване на човешкия капацитет. В резултат на това България изостава все повече и за нея става все по-трудно да се възползва пълноценно от останалите, нефинансови ползи на европейско сътрудничество, както и да участва в процесите на създаване на европейските политики в разглежданите области. Крайно време е тази негативна тенденция да се промени. За целта е необходимо просто възможностите, предоставяни от ЕС да се използват умело и в плътна координация с националните политики за целите, за които се предоставят, а именно за системно подобряване на образованието и науката в България. Необходимо е също оптималната интеграция на българските институции в европейските платформи на сътрудничество да се превърне в национална цел и да се подкрепя на всякакво управленско ниво.

6. Ускорена дигитализация на образованието

Пандемията от COVID-19 и последствията от нея налагат ускорено изграждане на капацитет за провеждане на пълноценно електронно и дистанционно обучение във всички етапи на образователния процес. Необходимо е да се консолидират ресурси и експертиза за изграждане на интегрирана информационна и комуникационна среда. Най-общо погледнато, тя ще включва два основни елемента:

- виртуална среда за обучение – платформа за оптимална комуникация между участниците в учебния процес, управление на съдържанието, интерактивна синхронна и асинхронна работа, формативно (формиращо) и сумативно (обобщаващо) оценяване, обратна връзка, която разполага с добре развит собствен инструментариум, но може да интегрира и утвърдили се като полезни външни инструменти, и не на последно място – да може да се използва ефективно от устройства със скромни технически възможности;
- управленско-административна система за административна комуникация, електронен документооборот, електронни дневници, бази данни, регистри, кандидатстване, прием, отчетност, атестация, акредитация.

Независимо как точно ще бъде решена архитектурата на тази информационна и комуникационна среда, важното е да се осигури безпрепятствения, доколкото е възможно и автоматизиран, обмен на данни между тези два елемента, за да се изпълняват следните надграждащи се цели:

- улесняване на ежедневните образователни и административни дейности;
- провеждане на политики и вземане на управленски решения на базата на данни;
- анализ на резултатите от политиките и управлението, отчетност, съизмеряване с други държави, участие в международни изследвания и проекти, интеграция в европейското и световното образователно пространство.

Необходимо е също да се гарантира сигурността на информацията, защитата на личните данни, както и постоянна поддръжка и техническа подкрепа.

Дигитализацията на образованието има не само технологично, но също човешко и нормативно измерение.

За да може да се осигури пълноценното използване на тази информационна и комуникационна среда, ще се осигури изграждането и усъвършенстването на дигиталните компетентности на всички участници в образованието. За тази цел е нужно да се предвиди адекватна подкрепа и подобаващи стимули.

От методична гледна точка електронните и дистанционни форми на обучение предполагат преподаване при непрекъснат достъп до информация, което налага промяна в образователния дизайн на дейностите. Най-ефективни са изследователските, проектните и творческите подходи.

В задължителното училищно образование това предполага като необходимо условие премахването на ограниченията върху работата на учителя, в следствие на задължителния характер и контрола върху съдържанието в учебните програми, и преориентиране към гарантиране на компетентности.