

БЪЛГАРИЯ: ПРЕГЛЕД НА РЕФОРМИТЕ В ОБРАЗОВАНИЕТО, СВЪРЗАНИ С УЧИЛИЩНАТА АВТОНОМИЯ

Регион "Европа и Централна Азия"
Сектор "Човешко развитие"

25 юни 2010 г.



THE WORLD BANK

Доклад № 54890-БГ

България: Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната автономия

25 юни 2010 г.

РЕГИОН “ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛНА АЗИЯ”
СЕКТОР “ЧОВЕШКО РАЗВИТИЕ”



Copyright 2010

The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

All rights reserved

Manufactured in the Republic of Bulgaria

First printing: August, 2010

Report No. 54890-BG

Този документ е превод на *A Review of the Bulgaria School Autonomy Reforms*, който се предоставя за улеснение на заинтересованите страни. Ако някои от текстовете на този превод не е в съответствие с официалната версия на доклада на английски език, то водещ е английският текст.

Мненията, тълкуванията и заключенията в този доклад са само на автора(ите) и не отразяват становището на Световната банка, на сродни организации или членовете на Борда на директорите, нито пък на страните, които те представляват. Световната банка не гарантира точността на данните, включени в това издание. Границите, цветовете, умаления мащаб и друга информация показана, на която и да е карта в това издание не отразяват мнението на Банката относно законовия статут на страните, както одобряването или приемането на тези граници.

Материалите в това издание са с авторски права. Световната банка окуражава разпространението на докладите си и обикновено дава разрешение за ползване. Разрешение за копиране на отделни глави за вътрешна или лична употреба или за обучение в училище се дава от Световната банка при заплащане на необходимата такса. Моля свържете се с Copyright Clearance Center преди да копирате.

Copyright Clearance Center, Inc.

222 Rosewood Drive

Danvers, MA 01923, U.S.A.

Tel. 978-750-8400 Fax : 978-750-4470.

Снимка на корицата от iStockphoto

СЪКРАЩЕНИЯ

БУУ	Базирано в училището управление
ДУБ	Делегиран училищен бюджет
ЕдСтатс	Образователна статистика (съставя се от Световната банка)
Евростат	Статистическа служба към Европейската комисия
ЕРС	Единен разходен стандарт за 1 ученик
ЗПР	Заем за политиката за развитие (инструмент на Световната банка)
МОМН	Министерство на образованието, младежта и науката
МФ	Министерство на финансите
НКЗ	Нетен коефициент на записване
НСИ	Национален статистически институт
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
РИО	Регионални инспекторати по образованието
СРУВО	Справка за резултатите на учениците от външно оценяване
ЦКОКО	Център за контрол и оценка на качеството на образованието
PISA	Програма за международна оценка на учениците
TIMSS	Тенденции в развитието на обучението по математика и природни науки
ISCED	Международна стандартизирана класификация на образованието
лв.	Български лева
щ.д.	Американски долари

Вице президент:	Филип ле Ру
Директор за страната:	Питър Харолд
Сектор директор:	Мамта Мурти
Сектор мениджър:	Алберто Родригес
Ръководител екип:	Хари Патринос

Благодарности	v
Резюме	vi
Введение: Кратка история на образователните реформи в България	1
1. Рамка за анализ на реформите, свързани с базираното в училище управление.....	7
2. Повишаване на ефективността	14
3. Качество на образованието	25
4. Въздействие на реформите върху равния достъп до образование	35
5. Анализ на отношенията на отчетност	42
6. Заключение и варианти за политики	61
Литература.....	73
Приложение 1: Тенденции на изменение в структурата и числеността на учителите	76
Приложение 2: Данни за регресионната оценка на постиженията по математика	78
Приложение 3: Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици	85

Таблицы

Таблица 1.1 Междинни резултати, произтичащи от реформите, свързани с БУУ	10
Таблица 1.2 Трансформиране на базираното в училището управление в измерими резултати.....	11
Таблица 2.1 Записани ученици и нетни коефициенти на записване (2000-09).....	15
Таблица 2.2 Общ бюджет за образование.....	19
Таблица 2.3: Разходи за 1 ученик	20
Таблица 2.4: Единен стандарт: Групи общини и тегла	22
Таблица 3.1 Езикови малцинства и бедни	29
Таблица 4.1 Среден дял на напусналите обучението ученици в закритите и незакритите училища 2006-2008	36
Таблица 5.2 Текущи реформи в България, свързани с БУУ в България: рамка на отчетността в светлината на желаните резултати	50

Графики

Графика 1: PISA Резултати по математика за България и съседните ѝ страни.....	5
Графика 2.1 Население в училищна възраст по степен на образование	14
Графика 2.2 Нетен коефициент на записване в началния етап на образование (2000-09).....	16
Графика 2.3 Общо педагогически персонал в общообразователните училища (2000-2009).....	17
Графика 2.4 Ефектът от реформите върху общия брой на педагогическия персонал в общообразователните училища	18
Графика 2.5 Характеристика на учителите (2000-2009).....	18
Графика 2.6 Месечни заплати на учителите (2001-2008).....	20
Графика 2.7: Публични разходи за 1 ученик като процент от БВП на глава от населението (всички степени на образование).....	21
Графика 2.8: Съотношение ученици/учител и стандартно отклонение по общини	23
Графика 3.1 TIMSS Резултати по математика за България и съседните ѝ страни.....	25
Графика 3.2 PISA Резултати по математика за България и съседните ѝ страни.....	26
Графика 3.3 Разпределение на резултатите по математика от PISA: 2000 до 2006.....	26
Графика 3.4 Процент на учениците с отлични резултати по математика от PISA 2006	27
Графика 3.5 Резултати по математика от PISA 2006 по подгрупи.....	30
Графика 4.1 Оценка на изменението на дела на напусналите обучението ученици в резултат на закриването на училища.....	38

Благодарности

Този доклад е изготвен под общото ръководство на Мамта Мурти и Алберто Родригес от екип, ръководен от Хари Антъни Патринос, с подкрепата на Тазийн Фазих. В състава на екипа влизат Хулиана Гуакета (рамка, отчетност, цялостен доклад); Емилио Порта (ефективност); Кевин Макдоналд (качество и равен достъп); Пламен Данчев (цялостен доклад). За целите на изготвянето на доклада бяха подготвени предварителни материали, включително интервюта с ромски семейства от Северозападна България, организирани и проведени през април 2010 г. от Център за развитие на регионалната политика – София, България, под ръководството на Тони Ташев, и фокусни групи с родители, учители и други лица, имащи отношение към училищната автономия и отчетността, организирани от Институт “Отворено общество” – София под ръководството на Алексей Пампоров. Екипът получи отлична подкрепа от Представителството на Световната банка в София, ръководено от Флориан Фихтл. Албена Самсонова предостави безценна логистична подкрепа на мисиите. Анахит Погосян и Регина Несияма отговаряха за оформянето на доклада. Мина Каусер оказа ценен принос с редакцията на доклада. Партньорската проверка на доклада беше осъществена от Луис Бенвенисте и Хуан Мануел Морено. Ценни коментари предоставиха също Робин Хорн, Розалинда Кинтаия и Ларс Сондергаард.

Докладът беше изготвен в тясно сътрудничество с българските власти. Основен партньор от българска страна беше главният секретар на Министерството на образованието, младежта и науката г-н Красимир Вълчев, който предостави безценна подкрепа и коментари. Въпреки това той не носи отговорност за направените препоръки. На отлично ниво беше и сътрудничеството с останалите представители на българското правителство. Екипът изказва благодарност на служителите на всички нива, които отделиха време за среща с екипа и предоставиха своевременно компетентна информация. Същото се отнася и за организациите от неправителствения сектор и посетените структури и лица. Този обмен на информация беше изключително полезен за изготвянето на доклада и екипът би желал да благодари на всички за отделеното време и споделените мнения.

Резюме

България се стреми да изгради квалифицирана работна сила и полага усилия да пренасочи образователния модел към резултатите, а не към вложените ресурси, като в хода на този процес е необходимо да се подобри съществуващия модел на училищна автономия и да се засили отчетността на училищата в контекста на делегираните бюджети. През 2007 г. България се присъедини към Европейския съюз. За да догони държавите-членки на ЕС, страната трябва да повиши производителността на труда. Важна стъпка в тази посока е подобряването на качеството и приложимостта на образованието.

Мащабната реформа за децентрализация на образователната система, започната от правителството през 2007 г. с цел да се насърчи по-голямата автономия на училищата и по-ефективното изразходване на средствата, доведе до впечатляващо повишаване на ефективността и положи основите за по-добро приспособяване на системата към местните потребности. Независимо от първоначалните успехи, все още съществува известна загриженост относно отчетността на училищата пред местната общност. В тази връзка, като част от постоянния ангажимент с българското правителство, настоящото изследване регистрира постиженията на реформите и набляга на съществуващите предизвикателства.

Целта на прегледа на реформите в България, свързани с училищната автономия, е да се оцени модела на финансиране чрез делегирани бюджети и напредъка в управлението на образователния сектор. Той изследва възможностите моделът да бъде подобрен, така че да гарантира успешното постигане на целите на реформата. Изследването се концентрира върху четири въпроса:

- (1) Доколко реформите водят до повишаване на ефективността на системата?
- (2) Има ли доказателства, че те са повлияли върху качеството на образованието?
- (3) Какво е въздействието на закриването на училища върху равния достъп до образование?
- (4) Как механизмите на отчетност влияят върху ролята на основните заинтересовани страни?

Доколко реформите водят до по-ефективна система?

България започна процеса на децентрализация на вземането на финансови решения и прехвърлянето им към училищата още през 1998 г., но по-съществените реформи в това отношение бяха осъществени почти десетилетие по-късно. През 2001 г. беше даден старт на всеобхватна реформа, насочена към финансова децентрализация и преустройство на общинските финанси. За две години средата, в която органите на местното управление изпълняват задълженията си в служба на обществото, беше съществено променена. Бяха създадени прозрачни механизми за формиране и разпределение на държавните субсидии между общините, а въведените през 2007 г. единни разходни стандарти (ЕРС) за финансиране на образованието създадоха предпоставки за значително повишаване на ефективността на училищната мрежа. Системата на делегираните училищни бюджети (ДУБ), внедрена във всички училища в България през 2008 г. осигури ясен и прозрачен механизъм, по който средствата за образование да стигат до училищата. Тези мерки бяха придружени от съществено прехвърляне на правомощия за вземане на решения на училищните директори. Финансирането на база брой ученици чрез ЕРС и ДУБ представлява най-

съществената част от реформите във средното образование до сега и е основна предпоставка за възможността да се формират и изпълняват училищни политики.

Сериозно предизвикателство представлява намаляващият брой на населението и очакваната промяна във възрастовата му структура. В периода от 2000 до 2009 г. населението в училищна възраст намаля с 30%. Населението на възраст за основно образование се сви с 26 процента, а за средно образование – с 31 процента. В резултат на това образователният сектор се изправи пред предизвикателството да извърши спешни структурни промени, за да запази ефективността си и да се приспособи към свитото търсене. През 2007 г. общините започнаха да оптимизират училищната си мрежа. Закриването на училища достигна пикови стойности през 2008 г., когато бяха закрити 340 училища, спрямо 111 през 2007 и 44 през 2009 г.

Реформата доведе до значителни икономии. Ако българското правителство не беше осъществило реформите през 2007 г. и 2008 г. и не беше оптимизирало училищната мрежа, общият прогнозен бюджет за 2008 г. щеше да бъде с 4 процента по-голям от реалния. През 2007-2008 г. общите икономии в резултат на реформата възлизат на над 100 млн. лв. Чрез реформата правителството спести значителен обем от средства, което му позволи да увеличи заплатите в сектор „Образование” с 46 процента между 2006 и 2008 г. и да насочи повече ресурси за капиталови инвестиции в сектора.

Как би могла системата да стане още по-ефективна?

Демографските промени дават възможност за реализирането на още по-големи икономии. Независимо от реформите и постигнатия досега напредък има възможности за още подобрения в разпределянето на ресурсите и за по-голяма ефективност на системата. Съотношението ученици/учител се повиши, но остава сравнително ниско - 18:1 в началния и 11:1 в средния етап на образование (2009 г.), което показва, че има потенциал за по-нататъшна оптимизация.

Намаляващият брой на населението в училищна възраст води до свиване на търсенето на образователни услуги. Възможно решение би било да се оптимизира допълнително броят на училищата в рамките на всички общини, като се обърне необходимото внимание на въпросите, свързани с достъпа до образование и включването. Полезно би било също да се стимулират още по-високи съотношения ученици/учители в по-големите градове, където оптимизацията няма да има толкова болезнен ефект (доколкото това не би навредило на условията за обучение и преподаване).

Малките общини от трета и четвърта група поеха основната тежест от процесите на оптимизация на училищната мрежа и в тях има най-много закрити училища. За да се избегне ново увеличение на дела на отпадналите ученици в малките общини, би могъл да се увеличи броят на защитените училища и така да се омекоти въздействието на оптимизацията.

Необходимо е да се преразгледа формулата за финансиране, за да се гарантират устойчивостта и равния достъп до образователната система, а и за да се настрои по-добре формулата към реалните разходи на училищата. Като възможен вариант би могло да се помисли за преразглеждане на критериите за групиране на общините, като се включат допълнителни критерии с различни тежести за определени групи и категории от населението в училищна възраст, в това число и ромите.

Има ли доказателства, че тези реформи оказват ефект върху качеството на образованието?

Все още няма убедителни доказателства, че осъществените реформи водят до подобряване на резултатите от обучението. До 2006 г. няма съпоставими доказателствени данни, че в общините, където са осъществени реформи, свързани с базираното в училището управление (по-голяма автономия и участие на местната общност в училищните решения) има подобрене на резултатите от обучението. Все още е рано да се видят и ефектите от реформите от 2007 г. и 2008 г. и в тази връзка международните и националните оценявания биха могли да са използват като базова линия за бъдещите кръгове на международните изследвания и за оценка на въздействието на реформите върху качеството.

От друга страна, малките училища, при които вероятността от закриване е по-голяма, се свързват със съществено по-слаби резултати. С времето намаляването на броя на малките училища би могло да доведе до по-високи общи резултати от изпитите, макар и за сметка на възможни нежелани ефекти по отношение на равния достъп до образование. Това се дължи на факта, че учениците от езиковите малцинства (термин, използван в оценката от PISA, който е свързан с езиците и диалектите на националните малцинства), макар да имат по-ниски общи резултати, се представят по-добре в малките училища, отколкото в големите (контрол за социално-икономическите условия).

Въпреки че оценката на въздействието на реформите върху качеството на образованието е важна, няма разработен национален стандартизиран тест за тази цел. Националните изпити по линия на външното оценяване не са предназначени да измерват промените в резултатите от обучението през годините. Национално външно оценяване се провежда в 4, 5, 6, 7 и 12 клас, но не позволява съпоставка на резултатите за даден етап на обучение/клас от година на година, а най-важните от тях – след 7 и 12 клас – са изпити с цел вход за по-високи степени на образование.

Как може да се подобри качеството на образованието в контекста на реформите, свързани с автономията?

През годините България регистрира рязко влошаване на резултатите по математика и в двете международни изследвания PISA и TIMSS. За да запази конкурентоспособността си, страната трябва да помисли за подобряване на качеството на училищното образование. Международните оценки могат да послужат като базова линия за бъдещите им кръгове *с цел оценка на ефектите от мерките по провежданата реформа.*

Още е твърде рано да се видят убедителни доказателства, че реформите свързани с автономията и участието водят до подобряване на резултатите от обучението. Международните оценки могат да се използват като базова линия за бъдещите кръгове *с цел оценка на резултатите от учебния процес.*

Малките училища имат по-слаби резултати на тестовете. В тази връзка добре би било властите да наблюдават резултатите от обучението в малките училища и да насочат програми за подобряване на качеството към по-слабо представящите се училища.

Учениците от езиковите малцинства имат по-слаби резултати, но се представят по-добре в малките училища, отколкото в големите (контрол за социално-икономическите условия). Това показва, че е необходимо да се вземат мерки, насочени към езиковите малцинства, да се въведат програми за двуезично обучение и да се изследват причините за обвързаността на лошите резултати с малките училища. Международните изследвания могат да послужат като базова линия за бъдещите кръгове *с цел оценка на въздействието на реформите върху равния достъп до образование.*

За измерване на въздействието на реформите върху качеството би могъл да се използва национален стандартизиран тест. За тази цел е необходимо да се внесат подобрения във външното оценяване, за да се гарантира съпоставимостта на резултатите от тестовете в различните години на тяхното провеждане, и да се публикуват широко. Като алтернатива, специално за тази цел би могъл да се разработи отделен национален тест. И в двата случая резултатите трябва да се публикуват, разпространяват, анализират, да се използват за разработването на политики и стратегии и да гарантират съпоставимост между резултатите от различните години за дадени класове. Системата за външно оценяване трябва да се подобри и хармонизира с рамката за отчетност в условията на училищна автономия. Външното оценяване е необходимо за измерване на напредъка, за оценка на добавената стойност на образователния процес в училището и за да се засили възможността на родителите и местните власти да търсят отговорност от училищните директори. Международните изследвания са полезни за целта, но е възможно да не съответстват на българската учебна програма или образователни цели, докато едно национално оценяване би съответствало. Освен това международните оценявания са на основата на извадки. Информацията, предназначена за местната общност и родителите, трябва да позволява сравнение на промените в резултатите на отделните училища, а за тази цел външното оценяване трябва да обхваща всички ученици и резултатите от различните години да са съпоставими. За да могат да се използват данните от външното оценяване за анализ на това какъв компонент от постижението на даден ученик е резултат от усилията на училището или учителя и какъв компонент е резултат от семейната среда или произхода на ученика, е необходима информация за произхода и социалния статус на учениците. Резултатите следва да се анализират и публикуват и да се ползват при формулирането на политиките и стратегиите.

За да има доверие към резултатите от външното оценяване за 4 – 7 клас, е изключително важно да се засили надеждността на процеса на външно оценяване. Подобряването на процедурите и организацията за провеждане на тестовете за външно оценяване (по примера на *матурата*) може да ограничи възможностите квесторите, които често са учители от същото училище или община, да помагат на учениците с отговорите на въпросите от тестовете.

По-малко от половината от 15 годишните ученици в България успяват да достигнат определения от ОИСР критичен праг на математическите знания и умения и на грамотността при четене. Това налага да се предприемат конкретни действия, целящи подобряване на резултатите през отделните години, например намаляване броя на учениците с оценка под второ ниво по скалата на PISA. Конкретните мерки за подобряване на качеството биха могли да включват:

- Засилване на отчетността и автономията на училищата (виж по-долу)
- Създаване на стимули за постигнати добри резултати — например достигане на

целеве равнища по PISA или сходни национални оценявания.

Последните кръгове на PISA и TIMSS са проведени преди началото на реформите, но въпреки това те осигуряват базова линия за сравнение на резултатите от бъдещите кръгове и за оценка на въздействието на текущите и бъдещите реформи върху равния достъп и качеството на образователната система. Би било от полза да се определят конкретни целеви равнища за резултатите от бъдещите кръгове на международните оценявания. Към момента резултатът на България по математика е 413 точки, а 53 процента от учениците имат резултати под второ ниво на знания и умения. Би могло да се постави като цел намаляване броя на учениците под това ниво. Намаляването наполовина на броя на учениците с резултати под ниво 2 би означавало резултат от 443 точки през 2012 г., с който България би се изравнила с Чили и би изпреварила Русия. Други страни, включително Бразилия, Мексико и Нова Зеландия, използват такъв подход при определяне на целите на образователната политика.

- Задължителното училищно образование до 16 годишна възраст да се осъществява по еднаква за всички ученици общообразователна програма.

Какво е въздействието на реформата, свързана със закриването на училища, върху равния достъп до образование?

Данните подсказват, че е възможно оптимизацията на училищната мрежа да е довела до увеличаване на дела на отпадналите ученици. Предвид намаляващия брой на населението, свиващите се бюджети и исканията за увеличаване на заплатите на учителите, възникна необходимост от закриване на неефективните училища. Една от основните осъществени мерки за повишаване на ефективността беше оптимизацията на училищната мрежа. Резултатите от щателното изследване за оценка на въздействието подсказват, че закриването на училища и последващата консолидация са допринесли за малко, но съществено увеличение на дела на отпадналите ученици от закритите училища. През 2007 и 2008 г. делът на напусналите обучението ученици в закритите училища е над два пъти по-голям от този в незакритите. Средният дял отпадналите ученици е 14.9 процента за закритите училища спрямо 6.2 процента за незакритите училища през 2007 и 2008 г. През лятото на 2008 г. бяха закрити около 300 училища. За тях средният дял на напусналите обучението ученици е 11.3 процента спрямо 4.9 процента за незакритите училища.

Двата основни фактора, които възпират ромите да посещават средишните училища, са свързани с проблеми с интеграцията на учениците и отдалечеността. Оптимизацията на училищната мрежа бе извършена основно в селските райони, включително в места с преобладаващо ромско население. Доказателствените данни от качествено изследване показват, че ромските деца не винаги се интегрират лесно в средишните училища. Голяма част от намалението на общия брой записани ученици е възможно да се дължи на отрицателния опит на ромските ученици с интеграцията в средишните училища. Основните проблеми, които родителите роми посочват като възпиращи фактори за посещаването на училище от техните деца, е недостатъчната координация на местно ниво при организирането и изпълнението на специални програми като училищния транспорт, столовото хранене и осигуряването на условия за полуинтернатни форми на обучение.

Как може да се подобри равния достъп до образование?

Необходими са конкретни мерки за задоволяване на потребностите на учениците от

езиковите малцинства и от по-бедните семейства, тъй като те се представят най-слабо на тестовете за външно оценяване. Следва да се положат повече усилия за връщането на отпадналите ученици в училище и предотвратяването на нови такива случаи. Някои от мерките, свързани с отчетността, биха помогнали, но са необходими по-непосредствени мерки, например да се подобри координацията на местно ниво при организирането на училищния транспорт и да се осигурят по-добри условия за провеждането на полуинтернатните форми на обучение в средишните училища, така че да се смекчи по-нататъшното отрицателно въздействие върху ромите в по-бедните региони, където броя на отпадналите ученици е по-голям. Резултатите от международните проучвания като PISA и TIMSS могат да послужат като базова линия за бъдещи оценки на въздействието на реформата върху равния достъп до образователната система.

Закриването на училища и оптимизацията на училищната мрежа допринесоха за малко, но съществено увеличение на дела на напусналите обучението ученици от закритите училища. Нетният коефициент на записване в началния етап на образованието (1-4 клас) намаля от 100% през 2006 на 93 процента през 2009 г. Необходими са спешни действия за обръщане на тази тенденция чрез разработване и изпълнение на целенасочени мерки, например:

- Предоставяне на финансови стимули за участие в образователния процес или на социални помощи „под условие” и прилагане на адекватен контрол върху ефективното им изпълнение. В България такава мярка са месечните помощи за деца, които от 2006 г. насам са обвързани с посещаването на учебни занятия. Необходимо е да се осигури подходящо наблюдение и контрол по прилагането на програмата за месечни помощи за деца и да се гарантира коректното прилагане на това условие.
- Нефинансови мерки, които могат да включват обществени кампании и стимули за по-голямо участие на местната общност и родителите в мерките за интеграция, особено в защитените и средишните училища.
- По-добра координация между общините и средишните училища по отношение на превоза на ученици, разширено използване на училищните автобуси при осъществяването на извънкласни дейности, конкретни мерки за справяне с потребностите на учениците от езиковите малцинства, по-специално ромите, и с интеграцията им сред останалите ученици в средишните училища, например чрез:
 - Разширяване на прилагането на програми за развитие и обучение в ранна детска възраст;
 - Въвеждане на учебници на майчин език за ромските езикови малцинствени групи;
 - Използване на статута на защитено училище, в случаите, когато е налице голяма вероятност от отпадане на ромски ученици при по-нататъшно оптимизиране на училищната мрежа;
 - Включването в полуинтернатни форми на обучение на ромските ученици;
 - Извънкласни дейности за ромските деца с цел да се повиши привлекателността на средишните училища;
 - Насърчаване на родителите роми да изкажат мнението си с цел да се улесни интеграцията на техните деца в училище, участие на родителите роми и по-голямо зачитане на мнението им при разработването, управлението и финансирането на специално пригодени програми. Това би могло да включва също по-голямо взаимодействие между родителите

роми и училищните власти при родителските срещи. Биха могли също да се въведат стимули за ефективно представителство в училищните настоятелства/съвети. Интеграцията на ромите е приоритет, а един от механизмите за по-доброто им интегриране е по-активно да се чува техният глас.

Предоставянето на по-голямо право на глас на родителите роми при разработването, управлението и финансирането на училищните програми е един от вариантите за провеждане на политика, която може да помогне за преодоляване на недостатъците, установени в проведеното качествено изследване.

Как влияят мерките, свързани с отчетността, върху ролята на основните заинтересовани страни?

Децентрализираното вземане на решения на ниво училище овластява училищните директори и родителите. Училищните директори са доволни от реформата, тъй като са овластени да управляват бюджета, да назначават и уволняват учители, да вземат педагогически решения, да управляват отношенията с Министерството на образованието, училищните настоятелства, общините и родителите. Родителите са свободни да избират училището и да получават информация за успеха и развитието на детето им.

Въпреки това, дори с възможността родителите да получават информация и да избират сами училището, реформите не водят до по-високо ниво на участие на родителите и общността във вземането на решения. Родителите нямат официално право на глас по училищните въпроси и не влияят върху решенията на директора, свързани с бюджета. Изказват се мнения, че родителите слабо се интересуват от тези въпроси и не са много наясно с тях, но в действителност те нямат и много стимули да участват. Освен това не съществуват официални механизми, чрез които те могат да търсят отговорност от училищните директори за резултатите от обучението, а дори и да има такива механизми, те биха били неефективни, защото родителите не получават достатъчно информация за резултатите от учебния процес в другите училища.

Провеждащите политиката в общините се нуждаят от повече и по-добри инструменти за търсене на отговорност от училищните директори. Въпреки че общините са отговорни за задължителното образование, чувството им за собственост върху училищата е отслабено поради намалените им правомощия и отговорностите за сметка на тези на училищните директори, както и поради невъзможността на общините да търсят отговорност от директорите за резултатите от тяхната работа. Механизмите за отчетност, с които общините разполагат, за да упражняват контрол в системата на самоуправляващите се училища, не са достатъчно развити.

Как биха могли да се заздравят механизмите за отчетност?

Необходимо е да се засилят механизмите за отчетност и да се хармонизират с рамката за самоуправление на училищата и със системата за външно оценяване. Според последните данни за България от PISA 2006 (една година преди реформите) училищата, показващи признаци за по-голяма автономия, не се представят по-добре от останалите училища. Това не би следвало да се тълкува като причинно-следствена връзка, а по-скоро се дължи на факта, че реформите, насочени към постигането на по-голяма училищна автономия и отчетност са осъществени след провеждане на

оценяването. Ако бъдат въведени, пилотно изпробвани и оценени промените в предложения за обществено обсъждане вариант на нов Закон за училищното образование (виж карето), то резултатите от анализа на PISA 2006 ще служат като базова линия, на чиято основа да се анализират бъдещите резултати, допълнени с оценки на въздействието. България постигна голям напредък в реформите насочени към по-голяма училищна автономия. Въпреки това, за да се подобри моделът на самоуправление, а с това да се подобрят и резултатите от обучението, е необходимо да се подобри рамката на отчетността. Основните предизвикателства са: ниското ниво на участие на родителите, липсата на отчетност за резултатите от обучението, неефективно използване на делегираните бюджети, отслабеното чувство за собственост на общините върху училищата на тяхната територия и необходимостта да се наблюдават и оценяват мерките за реформа. Механизмите за отчетност би следвало да се заздравят, за да се улесни решението на всеки един от изредените по-горе проблеми, като:

(1) Се засили участието на родителите и общините чрез:

- овластяване на училищните настоятелства и създаване на стимули за активното им участие в процесите на вземане на решения на ниво училище;
- предоставяне на повече публична информация за резултатите на училището, която да послужи на родителите като основа за вземането на решение за записването на техните деца;
- определяне на ясни правила и насоки за работата на училищните настоятелства, така че неговите членове да са наясно със своята роля и да виждат резултати и последствия от своето участие;
- да се помисли за задължителен характер на училищните настоятелства в новия закон за училищното образование, за да се избегнат негативните финансови последствия за училищата, които нямат такива настоятелства. Съгласно предложения за обсъждане проект за закон учредяването им продължава да е доброволно, а понастоящем 25 процента от българските училища нямат училищни настоятелства.

(2) Се търси отговорност от училищата за подобряването на резултатите от обучението, чрез предоставяне на повече и по-добри инструменти като:

- Задължителни по закон и овластени училищни настоятелства с изграден капацитет, който да позволява по-силното участие на родителите и общността;
- По-силни механизми за търсене на отговорност от директорите за подобряването на резултатите от обучението, например: по-големи правомощия на общините, засилен контрол от страна на родителите и училищното настоятелство, реални последствия за констатирани слаби резултати;
- Преразглеждане на отношенията община-училищен директор и на трудовите взаимоотношения между училищните директори и регионалните инспекторати по образованието.
- Публикуване, разпространение, анализ и използване на съпоставима информация за резултатите на училищата, която да се предоставя на разположение на училищата, родителите и широката общественост;
- Система за независимо оценяване – в условията на България би могло да се помисли за отделен стандартизиран тест в допълнение към съществуващата система за външно оценяване, чрез който да се получават съпоставими и публични резултати на ниво училище.

(3) По-ефективно използване на делегираните бюджети, чрез:

- Увеличаване на възможностите на училищния персонал и родителите (и на училищните настоятелства) да търсят отговорност от училищните директори за вземаните на ниво училище решения, свързани с управлението на персонала, финансовите разходи и напредъка по отношение на резултатите от обучението.
- (4) Засилване на чувството на общините за собственост върху училищната мрежа и доразвиване на механизмите за отчетност, с които разполагат общините, за да упражняват контрол в системата на самоуправляващите се училища:
- Да се помисли отново за правомощия на общините в процеса на назначаване на училищните директори, за който сега отговаря МОН (чрез РИО)
 - Необходими са по-ясни механизми, чрез които общините да търсят отговорност от училищните директори за използването на финансовите ресурси. Това може да стане като оценката на резултатите на училищата се основава на добавената стойност на учебния процес в училището, в частност подобряването на училищните условия или резултатите от обучението. Изложените в проектозакона планове за училищните настоятелства са необходимата първа стъпка, но е необходима още много работа. Трябва да се обърне внимание на отношенията на отчетност между общините и училищните директори, като това би могло да стане чрез преразглеждане на трудовите взаимоотношения. В тази връзка са възможни три различни варианта:
 - Да се запази сегашното разпределение на отговорностите и да се създадат стимули и нови правомощия на общините, които биха засилили чувството им на собственост върху училищата;
 - Да се възприеме опитът на други децентрализирани системи и да се овластят училищните настоятелства да назначават училищния директор и
 - Да се засили чувството на общините за собственост върху училищата като се овласти кмета на общината да назначава училищните директори.

Силното училищно ръководство, олицетворено от висококвалифицирани директори, е от съществено значение за насърчаване на качеството на обучението и подобряването на отчетността. Училищните директори трябва да се назначават измежду група от висококвалифицирани лица, способни да управляват педагогическия и помощния персонал, да изпълняват политики за професионално развитие и да използват оптимално финансовите ресурси, независимо коя институция отговаря за назначаването на училищните директори или какви инструменти съществуват за търсене на отговорност от директорите за резултатите. Създаването на стабилен процес за атестация и сертифициране на директорите е първата стъпка към повишаване на компетентността на училищните директори и привличане на висококвалифицирани лица към професията.

Създаването на институция за контрол на качеството може да засили отчетността на училищата по отношение на резултатите от образователния процес. Предложението за обществено обсъждане проект за нов Закон за училищното образование предлага да се създаде Национален инспекторат по образованието, който да извършва преглед на политиките в областта на образованието на общинско, областно и национално равнище и да изготвя аналитични и диагностични доклади. Поуките от международния опит подсказват, че има някои принципи, които трябва да бъдат спазвани от агенциите за оценка и инспектиране на качеството, за да се гарантира тяхната ефективност:

(1) Агенциите, които осъществяват контрол на изпълнението и качеството на

образование в училищата, трябва да бъдат независими от органите, които определят политиките в областта на образованието;

- (2) Координацията между държавните институции, имащи отношение към формирането на общите цели и рамката за наблюдение и осигуряване на качеството на образованието, е крайно важна, за да се гарантира, че всяка институция се концентрира върху конкретна и ясно определена група от функции (формулиране на политиките спрямо контрол) и да се осигури относителна независимост между техните функции в ежедневната им работа;
- (3) Важна е консултацията с различните заинтересовани страни при определянето на функциите на институциите, отговарящи за оценка и контрол на качеството в системата.

Предложения за реформи в образованието

Българското правителство е в процес на подготовка на нов проектозакон за училищното образование. Въз основа на варианта, публикуван за обществено обсъждане, предложените изменения, имащи връзка с настоящия доклад, включват:

- Признава се правото на родителите да получават копие от училищния бюджет (член 141)
- Създава се нова структура – Национален инспекторат по образованието – който да извършва преглед на политиките в областта на образованието на общинско, областно и национално равнище, да изготвя аналитични доклади, анализи, прогнози, диагностика
- Училищните настоятелства запазват правния си статут на доброволни сдружения, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, но училищата без настоятелства ще получават по-малко финансиране за текущи разходи. Училищните настоятелства ще включват Съвет на настоятелите, който ще утвърждава стратегията и плана за развитие на училището и училищния бюджет (членове 161, 167, 168)
- Средишните и защитените училища са включени в новия закон за училищното образование. Проектозаконът определя правото на тези два типа училища на допълнително финансиране освен средствата по единния разходен стандарт за 1 ученик (член 175)
- Проектозаконът определя отделен поток от средства (съгласно акт на Министерски съвет) за стимулиране на по-високо качество на обучението и по-високи резултати на учениците (член 176)
- Правото на училищния директор самостоятелно да определя числеността на персонала, големината на паралелките и индивидуалните възнаграждения на учителите в границите на рамка, определена на централно ниво, е включено в закона (член 179)
- Законово изискване училищата да публикуват своите бюджети (в своята Интернет страница или по друг начин, за да осигурят достъп на общността до тази информация) а общините да публикуват разпределението на средствата за образование по училища (на техните Интернет страници или по друг начин) (член 180).

Занапред реформите в българската образователна система трябва да се насочат към подобряване на отношенията на отчетност между заинтересованите страни. Това може да се постигне първо като се увеличат възможностите на родителите и представителите на общността да контролират управлението на училищата и ефективното използване на ресурсите от училищните директори. Биха могли да се изготвят ясни правила за дейността на училищните настоятелства, даващи възможност за по-голямо участие на родителите и общността в процеса на вземане на решения на

основата на пакет от варианти на политиката, извлечени от международния опит. Второ, ръководителите на политическо ниво следва да осигурят инструменти (например използване на резултатите от външното оценяване), чрез които общините и РИО биха могли да търсят отговорност от училищата за подобряването на резултатите от обучението.

Реформите, свързани с училищната автономия, трябва да бъдат насочени към по-силни механизми за отчетност на училищните директори за способността им да осигурят условия за постигане на оптимални резултати от учебния процес. Задължително е да се осъществява редовно наблюдение на резултатите, свързани с реформите в областта на училищното образование. Като част от постоянния ангажимент с българското правителство, се предлага осъществяване на редовна оценка на резултатите от настоящите и бъдещите училищни реформи (с използване на данните от PISA 2006 като базова линия за анализ на резултатите от следващите кръгове (започвайки с PISA 2009) и допълнена с оценки на въздействието).

Въведение: Кратка история на образователните реформи в България

1. **Машабната реформа за децентрализация на образователната система, започната от българското правителство през 2007 г. с цел да се насърчи по-голямата автономия на училищата и по-ефективното изразходване на средствата, доведе до впечатляващо повишаване на ефективността и положи основите за по-добро приспособяване на системата към местните потребности.** Провеждането на тези реформи доведе до очакваните резултати и помогна за преустройството на системите на финансиране и управление на началното и средното образование. Оптимизацията на училищната мрежа доведе до консолидация на училищата и повиши ефективността, като се създадоха по-големи училища с възможности за обединяване на ресурсите за образование. Делегираните училищни бюджети засилиха прозрачността при разпределянето на ресурсите и гарантираха прехвърлянето на средствата по единния стандарт към училищата, а предоставянето на правомощия за вземане на решения на училищните директори създаде предпоставки за по-удачното насочване на средствата към конкретните потребности на училищата.

2. **Независимо от първоначалните успехи, все още съществува известна загриженост относно отчетността на училищата пред местната общност.** Родителите разполагат с много малко възможности за участие в процеса на вземане на решения и търсене на отговорност от директорите за училищните разходи и резултатите от обучението. Вземащите решения на централно и местно ниво все още не разполагат с подходящи инструменти за търсене на отговорност от директорите за резултатите от учебния процес. В този смисъл от основно значение за повишаване на качеството на образованието в България е да се засилят отношенията на отчетност между родителите, местната общност, училищните директори и вземащите решения на местно и централно ниво (Световна банка 2009 г.). Наред с това, данни от проведената неотдавна оценка на въздействието на тези реформи подсказват, че при учениците от закритите училища съществува по-голям риск от отпадане от училище. Има основания да се предположи, че ромските ученици са по-силно засегнати от закриването на училища. (Сондергард 2009 г.).

3. **Настоящото изследване регистрира постиженията на реформите и набляга на нерешените предизвикателства.** Целта на изследването е да оцени напредъка във функционирането на модела на делегирано финансиране и управление в българския образователен сектор. То има за цел да установи кои елементи на модела биха могли да се подобрят, за да се улесни постигането на целите на реформата. Открити са четири области, които изискват внимание: ефективност, качество, равен достъп и отчетност. Изследването описва веригата на резултатите от такъв вид реформи и тази рамка е приложена, за да се оцени до каква степен са постигнати желаните резултати.

Предистория на текущите реформи

4. **България започна реформите към децентрализация на вземането на финансови решения и възлагането им на училищата през 1998 г. чрез малка пилотна програма за въвеждането на системата на делегираните училищни бюджети (ДУБ), приложена в 100 училища в четири общини.** По-голямата част от училищата в България се финансират от общините, които получават субсидии от

държавния бюджет за покриване на разходите. Изключение от това правило са специалните и професионалните училища и училищата с регионално и национално значение, за които финансирането се осигурява от Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН) и от други отраслови министерства. Основната цел на пилотната програма за въвеждане на делегираните бюджети беше да се оптимизира потокът на средствата от общинските бюджети към училищата, като се осигурят стимули за по-добро управление на ресурсите, за мобилизиране на повече средства от училищата и за да се създадат условия за реализация на икономии на ниво училище. Чрез ДУБ участващите в системата училища получават бюджети под формата на обща сума изчислена чрез формула за разпределение, базирана предимно на броя на учениците, а училищните директори получават по-голяма самостоятелност при изразходването на средствата. Директорите получават и управляват училищните бюджети сами, вместо това да прави общината. Всяко училище поддържа банкова сметка и ползва услугите на счетоводител. На училищата, прилагащи ДУБ е позволено да прехвърлят бюджетни суми между различни разходни категории и да запазват реализираните икономии заедно с всички допълнителни средства, които успеят да мобилизират. Училищата с делегирани бюджети получават статут на второстепенен разпоредител с бюджетни кредити, като първостепенният е финансиращият орган (общината). На всички училища в пилотния проект за ДУБ са предоставени правомощия да управляват собствеността си под надзора на финансиращия орган, да отдават под наем неизползвани помещения и да запазват дохода от наем като приход. Освен това на училищата е разрешено да извършват дейности срещу такси и да предоставят услуги на външни клиенти (след одобрение от общините). Въпреки това, съдържанието на ДУБ на практика беше сериозно ограничено от липсата на контрол от страна на училищните директори и общините върху условията на трудова заетост на педагогическия и непедагогическия персонал. Тъй като големината на паралелките, съотношението между педагогически персонал и ученици и възнаграждението на учителите се определяха със строги наредби на национално ниво, свободата на действие на училищата и общините по отношение на разходите се ограничаваше най-общо до бюджета на разходите за веществена издръжка. Освен това пилотната ДУБ беше реализирана в условията на изключително нестабилна рамка на финансиране на общините и непрозрачна система на взаимоотношения между държавния и общинските бюджети, която системно предоставяше по-малко средства за публични услуги от реалните разходни потребности. Относителния дял на образованието в общата субсидия, която общините получаваха от централния бюджет за покриване на разходите за образование, не съответстваше нито на средните за страната разходи на общините за образование, нито на широко вариращите дялове от бюджетите на отделните общини, изразходвани за образование. Освен това тази субсидия се определяше на база на историческия брой на паралелките в общините, а не на броя на учениците, като така не се създаваха никакви стимули за рационализация на общинската училищна мрежа и разходите на училищата.

5. Въвеждането на ДУБ като новаторски подход за финансиране на училищата не беше придружено с мерки за справяне със слабата рамка на отчетност в училищата. Делегирането на отговорност на училищните директори не беше съчетано с официални механизми, чрез които родителите и общинските власти да търсят отговорност от директорите за ефективността на финансовото управление и постигането на по-високи резултати. Съществуващите училищни настоятелства бяха и продължават да са доброволни органи без законови правомощия да участват в процеса на вземане на решения, а по този начин се намаляват и стимулите за участие на родителите.

6. **Независимо от недостатъците на съществуващата законова и финансова рамка на училищното образование, условията за прилагане на ДУБ бяха разширени, като се предостави възможност системата да бъде възприета от всички общини и училища.** В стремеж да се излезе от пилотната фаза на ДУБ и да се осигури законова основа за прилагане на делегираните бюджети в цялата страна, правителството прие ПМС 91/2000 (за изменение и допълнение на първоначалното постановление за въвеждане на ДУБ в четирите пилотни общини) с цел да се разшири обхватът на приложение и да бъдат обхванати всички общини и училища. Въпреки това инициативата за въвеждането на ДУБ беше оставена на общините, а повечето от тях нямаха желание да намалят обхвата на собствените си правомощия върху бюджетните разходи и управлението, поради което и не прехвърлиха това правомощие на училищните директори. До 2006 г. само 22 нови общини бяха започнали да прилагат ДУБ, с което общият брой на общините, прилагащи системата, достигна 46 от общо 264 общини. Огромното мнозинство от общините предпочитаха сами да държат юздите на финансите, тъй като училищните директори се назначаваха от и отчитаха пред РИО (териториалните звена на МОМН, натоварени с контрола и управлението на образованието на областно ниво). Тъй като РИО са част от централната власт, реформите на този етап не доведоха до засилване на местното самоуправление - както по отношение на общините, мнозинството от които не пожелаха да въведат ДУБ в училищата на своята територия, така и по отношение на училищните директори, на които общините не делегираха правомощия да планират и управляват училищните бюджети. С оглед на това, че реформите бяха съсредоточени главно върху финансовите аспекти, без да се въведат допълнителни мерки за подобряване на отчетността, промените не оказаха въздействие върху качеството на образованието.

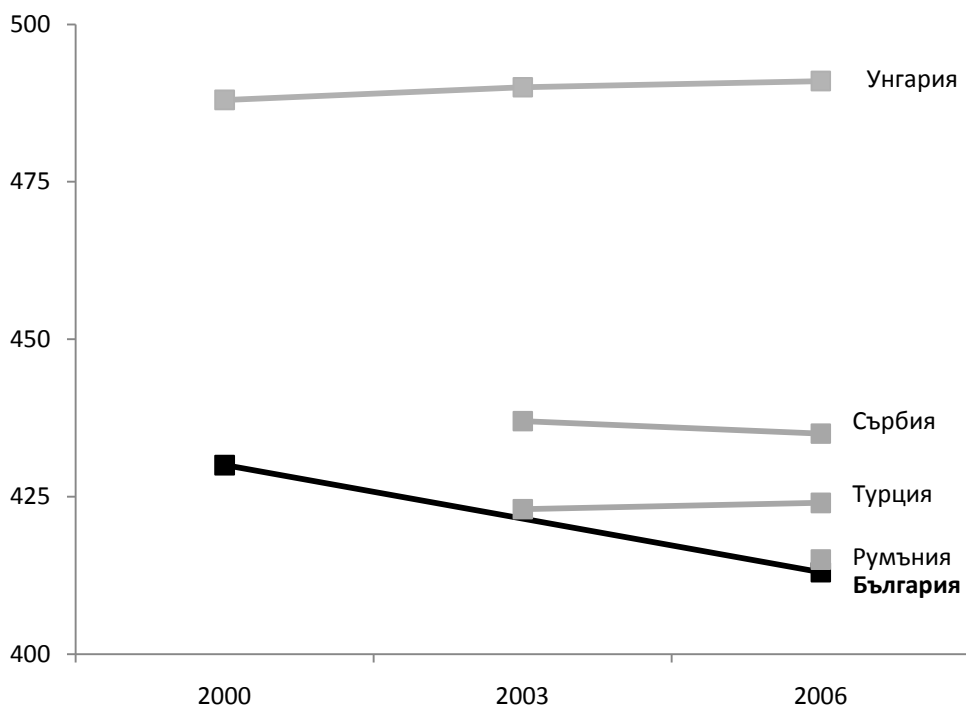
7. **През 2001 г. бе предприета всеобхватна реформа целяща по-голяма финансова децентрализация и промяна на системата на общинските финанси. За две години начинът, по който органите на местното управление финансират публичните услуги беше напълно преустроен, в това число и механизмът за финансиране на училищното образование.** Влезе в действие нова система от бюджетни трансфери за финансиране на предоставяните от общините делегирани услуги, плащанията за социалните помощи бяха централизирани, а болничната помощ - приватизирана. До 2003 г. тези два сектора (социалните плащания и здравеопазването) заемаха значителен дял в общинските разходи. Новата система от субсидии за общините се опираше на по-ясен, предсказуем и справедлив механизъм за разпределяне на средства от централния бюджет към общините. През 2003 беше постигната по-голяма прозрачност във финансирането на образованието чрез въвеждане на три основни елемента на финансиране: (1) утвърждаване на нов *разходен стандарт на база 1 ученик за веществена издръжка*. Разпределянето на средствата между общините въз основа на този стандарт се извършваше по формула, създаваща стимули за увеличаване на средния размер на паралелките в общините. От друга страна, разходите за веществена издръжка представляваха само около 25 процента от общинските разходи за училищата. (2) Беше въведен нов разходен стандарт на база 1 ученик за численост на персонала, който въпреки формулировката "на ученик," всъщност беше устроен така, че да отговаря на исторически достигнатия в общините брой паралелки и средния им размер. На практика формулата за разпределение на стандарта за 1 ученик беше калибрирана така, че да засяга само общини със среден размер на паралелките под 16 или над 22 ученика. От една страна формулата за изчисляване на разходите за персонал предотврати рязкото свиване на приходите за повечето общини, но от друга страна тя намаляваше и стимулите за съкращаване на

персонала в училищата с недостатъчен брой ученици. По новата формула само общините със среден размер на паралелките под 16 ученика имаха финансов стимул да намаляват числеността на персонала. Тъй като разходите за персонал представляваха почти 75 процента от общинските разходи за образование, съдържащият се в мярката възпиращ ефект по отношение на подобряването на ефективността до голяма степен неутрализира стимулите, включени в *разходния стандарт за веществена издръжка*. (3) С цел да се повиши прозрачността в разпределението на средства за образование от общините към училищата, през 2005 г. МОМН въведе механизъм, регламентиращ как общините трябва да разпределят между училищата средствата за *веществена издръжка*. Така 80 процента от определените по стандарта за веществена издръжка средства трябваше да се разпределят на база брой учениците във всяко училище, а останалите 20 процента – на основата на фактори, договорени от местните заинтересовани страни - общинската администрация и училищните директори. Това правило за разпределение на средствата за издръжка следваше да се прилага от всички общини, дори и от онези, които не бяха внедрили ДУБ. Практическото приложение на „*правилото 80:20*” на местно ниво не даде съществени резултати, но то намери приложение в реформите през 2008 г. като модел за разпределение на средствата за всички текущи разходи (*включително и за персонала*) между училищата.

8. Новата система от трансфери доведе до прозрачен механизъм за изчисляване и разпределяне на средствата за образование между общините. Тя гарантира по-равномерно разпределение на средствата между общините и намали междуобщинските различия в разходите за образование. Почти целевият характер на двата разходни стандарта на база 1 ученик, в съчетание с правилото 80:20, помогнаха да се задържат средствата по стандарти за целите на образованието и ограничиха възможността на общините да отклоняват средства към други общински дейности. Общините можеха да разпределят средства само между училища от една бюджетна дейност и нямаха право да прехвърлят средства от училища от една бюджетна дейност в друга (например от общообразователни към спортни училища). На ниво общини това доведе до генериране на излишъци в някои дейности и на дефицити в други. Като цяло, тези реформи не бяха достатъчни, за да се децентрализира финансовата власт към по-ниските нива на управление, така че местното самоуправление да се материализира в решения, водещи до преодоляване на неравнопоставеността и ниското качество на образованието (Световна банка 2009 г.). На практика качеството на образованието продължи да се влошава, както се вижда от резултатите от международните изследвания на учениците, в които България участва.

9. По-малко от половината от българските ученици успяват да достигнат определения от ОИСР критичен праг на грамотността при четене и математическите знания и умения. Повечето ученици достигнаха второто ниво на оценяването през 2006 г. по Програмата за международна оценка на учениците (PISA) на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, при най-високо пето ниво (Графика 1). PISA е международно оценяване на усвояването на учебния материал от 15-годишните ученици под егидата на ОИСР, проведено за пръв път през 2000 г., и повтарящо се на всеки три години. Резултатите от PISA за България показват големи различия в резултатите по-скоро между училищата, отколкото в рамките на едно училище, какъвто е случаят при повечето страни от ОИСР. Това подсказва, че има разлика в качеството на обучението между училищата и между общините и че справянето само с финансовия компонент на децентрализацията до ниво училище не може да допринесе достатъчно за постигане на целите за по-високо качество и равен достъп до образование.

Графика 1: PISA Резултати по математика за България и съседните ѝ страни



Източник: PISA 2000, 2003, 2006. Забележка: България не участва в PISA 2003

10. **С оглед на съществените предизвикателства в сектора на образованието, правителството прие през 2006 г. всеобхватна стратегия.** *Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка обръща внимание на дълго пренебрегваните аспекти на ефективността, качеството и отчетността в образованието и набелязва мерки за подобряването им през следващите десет години.* Програмата откроява основните проблеми и предизвикателства пред образователната система и правителството ги взема под внимание при реформите, предприети през 2007-2008 г. Тези проблеми и предизвикателства включват: свръхцентрализация; система за финансиране на училищата, която не създава условия за високи резултати; ниски заплати и социален статус на учителите; неоптимизирана общинска училищна мрежа и голям брой маломерни и слети паралелки; голям брой незаписани или отпаднали ученици; неравенство между училищата; неравнопоставеност във финансирането на общините; липса на национална система за външно оценяване и неефективна вътрешна система за оценяване на качеството на образование.

11. **Първата мярка, предприета в изпълнение на националната програма, бе насочена към преодоляване на недостатъците на осъществените досега реформи в областта на финансирането и управлението на образованието.** През 2007 г. правителството стартира амбициозна програма от реформи, които само за две години доведоха до създаването на нов механизъм за разпределяне на средствата на общините за финансирането на училищата (известен като *единен разходен стандарт за 1 ученик (EPC)* в сила от 2007 г.), променени наредби за численост на персонала, за неговата заетост и за размера на паралелките (в сила от 2007 г.), диференцирано заплащане на учителите според резултатите от тяхната работа и постиженията (2007), оптимизация на училищната мрежа чрез закриване на неефективни училища, с което броят на педагогическия и непедагогическия персонал беше намален и съобразен с

отрицателната тенденция по отношение броя на учениците (от 2007 г.), увеличаване на учителските заплати (от 2007 г.) , въвеждане на задължително прилагане на ДУБ за всички общини и училища в България (2008 г.) и стартиране на системата за външно оценяване (2008 г.). Целта на тези реформи беше да се трансформира системата на училищното образование от такава, при която правителството управлява разходите на входа на системата и не разполага с измерители на резултатите, в система, при която министерството на образованието определя стратегическите цели за образователната система и се концентрира върху постигането на обективно измерени резултати на учениците, като насърчава ефективното използване на средствата чрез подходяща система на финансиране.

12. Въведения през 2007 г. ЕРС обедини прилаганите преди това отделни разходни стандарти за численост на персонала и за веществена издръжка. Този ход премахна възпиращите фактори за оптимизация на училищната мрежа, вградени в предишния *стандарт за численост на персонала*. Освен това бяха променени напълно критериите за разпределение на средствата между общините. Органите на местното управление бяха разделени на четири групи въз основа на обективни фактори, определящи различните нива на разходните потребности на училищата – гъстотата на населението и разпръснатостта на селищната мрежа, географското местоположение с акцент върху планинските и гранични райони, социално-икономически и етнически характеристики на населението. Финансирането на база 1 ученик, олицетворено от ЕРС, е централен елемент от цялостните реформи, който позволи разработването на добре обмислени политики по отношение на базираното в училище управление, внесе прозрачност и яснота във финансирането на училищата и даде ориентир на училищните директори в процеса на вземане на решения.

13. След десетилетие на бавен напредък в разпространението на ДУБ, през 2008 г. прилагането на делегираните бюджети стана задължително за всички общини. По новата схема общините разпределят между училищата минимум 80 процента от общия годишен общински бюджет за образование на база ЕРС според броя на записаните ученици във всяко училище, а останалите 20 процента се разпределят въз основа на фактори, договорени между училищата и общината. Тази мярка беше придружена с децентрализация на правомощията за вземане на решения към училищата, където училищният директор, наред с другите правомощия, отговаря за управлението на училищния бюджет, определя числеността на персонала, индивидуалното възнаграждение на персонала и неговата диференциация въз основа на резултатите от работата, определя броя на учениците в групите и паралелките. С цел засилване на вземането на решения на ниво училище, бяха олекотени регулаторите в съществуващите наредби за численост на персонала, размера на паралелките и обема на работа на учителите. От една страна всички тези мерки доведоха до значително подобрене на финансовата и управленската рамка, но от друга страна все още липсват механизми, чрез които повишената ефективност да се трансформира в по-високо качество и по-голяма справедливост на училищното образование.

1. Рамка за анализ на реформите, свързани с базираното в училище управление

14. Аргументът в подкрепа на реформите, свързани с базираното в училище управление (БУУ), е да се овластят *заинтересованите страни на местно ниво* с повече правомощия за вземане на решения и по-гъвкаво финансиране като начин за пълноценното им включването като партньори в усилията за повишаване на качеството и приложимостта на образованието. Друга основна идея зад БУУ е да се засили участието на родителите и общността във вземането на решения на ниво училище, тъй като и двете групи имат ясни стимули да настояват за ефективно използване на ресурсите, водещо до положителни образователни резултати (Barrera et al. 2009).

15. Връзката между концепцията за подобряване на дейността и постигане на измерими резултати се обуславя от внимателното балансиране на три инструмента на политиката, с които ръководителите на политическо ниво разполагат, за да влияят върху поведението на вземащите решения на местно ниво. Трите инструмента на политиката, които могат да бъдат управлявани чрез политиките за БУУ, са:

- (1) По-голяма *автономност* на местно равнище;
- (2) Създаване на отношения и посоки на *отчетността* и
- (3) Ефективни системи на *оценяване* (Световна банка 2010а).

Те са най-ефективни, когато са придружени от система от стимули и гъвкаво и интелигентно финансиране (Световна банка 2010е).

16. Балансирането на тези три инструмента на политиката, а именно *автономията, отчетността* и *оценяването*, или **трите А** (от англ. *Autonomy, Accountability, Assessment*), с **гъвкавото финансиране и стимули**, би могло да окаже положително въздействие върху резултатите от образованието. Автономията дава свободата и гъвкавостта на училищата да правят нововъведения и да реагират бързо на местните потребности. Отношенията на засилена отчетност допринасят за повишаване на качеството като засилват участието на родителите и общността и определят ясни цели за системата. Наред с това органите на местното управление налагат спазването на наредбите, за да гарантират, че училищата постигат очакваните резултати от обучението по разходно ефективен начин. Информацията за резултатите от обучението е изключително важна в условията на по-голяма автономия и наличие на изградени механизми за отчетност, защото те позволяват на правителството да оцени добавената стойност на образователния процес в училищата, да насърчи обществената дискусия на основата на резултатите и да осигури полезна обратна връзка с директорите и учителите при анализа на ефективността на реформите в бъдеще (Световна банка 2010а). Гъвкавото и по-интелигентно финансиране, като например предоставянето на допълнителни средства на основата на договори с поставени цели за постигане на определени резултати (спрямо финансирането на входни ресурси/разходи), финансирането на база 1 ученик и финансирането на база резултати (а не на база исторически разходи), съдейства за превръщането на концепцията за подобряване на резултатите в реално измерими цели и допринася за ефективното прилагане на **трите А**.

17. В настоящия раздел е представена рамка, която описва подходите за засилване на отношенията на отчетност в контекста на базираното в училище управление и очертава верига на резултатите, чрез която автономията, отчетността и оценяването се трансформират в по-високи резултати. В Раздел 5 е представен анализ на текущите предизвикателства пред реформите в България в контекста на тази рамка.

Отношения на отчетност при реформите, свързани с базираното в училището управление

18. **По-голямата автономия, предоставена на ниво училище, не е достатъчна, за да се трансформират ресурсите в по-добри резултати от обучението.** По-големите правомощия за вземане на решения могат да се трансформират в по-голяма ефективност и по-добри резултати от обучението само ако родителите и общността са в състояние да гарантират по-голямо съответствие между училищните политики и потребностите. Освен това по-голямата автономия би трябвало да се балансира с отношения на засилена отчетност между ръководителите на политическо ниво и училищните директори, за да се създадат стимули за оптимално финансово управление на училищния бюджет и ефективно предоставяне на услугите.

Връзката автономия-участие-отчетност

19. **При реформите, свързани с БУУ, вземането на решения може да бъде прехвърлено от ръководителите на политическо ниво на една или на група различни заинтересовани страни, участващи в предоставянето на образование: училищният директор, родителите и общността, учителите.** Обикновено при реформите, свързани с БУУ, ръководителите на политическо ниво прехвърлят административни правомощия на училищните директори с цел повишаване на административната ефективност, например разходите за педагогическия персонал и другите текущи разходи. Този модел набляга на отчетността на училищните директори пред образователните власти както в учебната, така и във финансовата област. Вземането на решения може да се прехвърли и на **училищните настоятелства**, които изразяват гласа и властта/влиятелността на родителите и общността, и така да се балансира и заздрави връзката на отчетност между образователните власти и училищните директори. Участието на родителите може да подобри съответствието с местните потребности и предпочитания, особено по отношение на качеството на образование, като влияе на училищните решения в полза на неговото подобрене. **Учителите** също могат да участват в процеса на вземане на решения, като използват своите знания и опит, за да подобрят насоките и методите на преподаване и усвояването на учебния материал (Barrera et al. 2009).

20. **Има четири типични модела, обобщаващи различните схеми на реформи, свързани с БУУ.** Моделите на административен и професионален контрол обикновено представят автономия, ангажираща по-високите нива на управление, докато общностните модели са по-силни по отношение на участието:

БУУ с административен контрол – властта се прехвърля на директора

БУУ с професионален контрол – властта за вземане на решения е прехвърлена на учителите

БУУ с общностен контрол – основната власт за вземане на решения е прехвърлена на родителите

БУУ с балансиран контрол – властта за вземане на решения е споделена между родителите и учителите

21. **Концептуалната рамка на БУУ определя четири основни отношения на отчетност, които създават връзки между по-голямата автономия на училищата и постигането на по-високи резултати и по-голяма ефективност. Те са следните (Barrera et al. 2009):**

- a. *Родителите и членовете на общността* търсят отговорност от *училищните директори* за предоставянето на качествени образователни услуги и за оптимално използване на ресурсите.
- b. *Ръководителите на политическо ниво* търсят отговорност от *училищните директори* за повишаването на резултатите от обучението и за ефективното използване на ресурсите.
- c. *Родителите и членовете на общността* търсят отговорност (чрез правото да гласуват) от *ръководителите на политическо ниво* във връзка със задължението им да гарантират предоставянето на образователни услуги.
- d. *Училищните директори* търсят отговорност от *учителите* за ефективното предоставяне на услугите и това им позволява да разработват специфични за училището вътрешни политики и да подпомагат работата на учителите.

22. **Реформите, свързани с БУУ, водят до по-добро предоставяне на услугите, като съкращават пътя на отчетност между *родителите и местната общност и училищните директори***, позволявайки на първите да изразят потребностите си и едновременно с това да контролират работата и резултатите на училищата (Barrera et al. 2009; Levacic 2008). За разлика от това, дългият път на отчетност запазва централизирания контрол на държавата върху училищните решения и тя действа като посредник между родителите и училищата. Чрез *училищните настоятелства* родителите и членовете на общността получават власт да поемат част от отговорностите по управлението и вземането на решения заедно с училищните директори и им дава възможност да влияят на решенията, вземани на ниво училище. Училищните директори формулират вътрешните, специфични за училището политики свързани с управлението на ресурсите и преподаването, а ръководителите на политическо ниво (на различните равнища на управление) определят визията за образованието и налагат правилата на играта за всички заинтересовани страни, участващи в предоставянето на услугите (Barrera et al. 2009).

Трансформиране на БУУ в измерими резултати

23. **Реформите, насочени към повишаване на автономията, отчетността и оценката (трите А) съдействат за повишаване на качеството на образование и за подобряване на резултатите, а това от своя страна прави по-ефективни другите мерки в образователната политиката. *Трите А* трябва да бъдат свързани чрез интегрирана система от стимули, санкции и награди, за да водят до подобряване на резултатите в системата (Световна банка 2010а).**

24. Представените по-долу четири инструмента на политиката имат потенциал да насърчат по-голямата интеграция на *трите А* и да засилят отношенията на отчетност между заинтересованите страни в рамките на реформите, свързани с БУУ. Тези инструменти съдействат за обвързване на повишената самостоятелност на училищата и финансирането с промените в поведението на заинтересованите страни и процесите на

местно ниво (междинни резултати), така че взетите решения да водят до подобряване на качеството на образование. Четирите инструмента на политиката са следните:

- a. *По-добро разбиране на правилата на играта*, чрез което всички заинтересовани страни (централно, общинско и училищно ниво) участват и си взаимодействат в образователната система;
- b. *Стимули за високи резултати на ниво училище и последствия за училищата, които не спазват правилата и наредбите*;
- c. *Стабилни инструменти за оценка* в ръцете на вземащите решение на местно равнище (общините) спрямо училищните директори, които оценяват добавената стойност на образователния процес в училище и резултатите от обучението, и
- d. *Официални пътища за участие на родителите и членовете на общността* (училищните настоятелства) в подкрепа на процеса на вземане на решения на ниво училище.

Междинни резултати

25. Теорията на БУУ набляга на два основни начина за постигане на **промени в поведението** на заинтересованите страни и в училищните процесите (Barrera et al. 2009). Тези промени се наричат **междинни резултати**, тъй като това са пътищата, по които политиките на национално ниво могат да се трансформират в по-добри резултати от обучението и в ефективно финансово управление. Един от начините да се определи дали националните политики водят до промени на местно равнище е да се проследи следното:

- a. Участието на заинтересованите страни във вземането на решения в определени области;
- b. Промените в решенията, направени от нивото на управление, на което са прехвърлени основните правомощия, и
- c. Периодичността на вземане на решения (Таблица 1.1).

Таблица 1.1 Междинни резултати, произтичащи от реформите, свързани с БУУ

Междинни резултати	Училищен директор	Училищно настоятелство
Решения за персонала (назначаване, уволняване, мандатност на заеманата преподавателска длъжност, обучение на учителите)	√	
Основни решения за разходите	√	
Промени в процеса на обучение	√	
Мобилизиране на ресурси	√	
Пътища на директно участие		√
Връзки между участието на родителите и решенията в училището		√
Промени в отчетността		√
Промени в училищния климат		√

Източник: Адаптирано от Barrera et al. 2009

26. **Решенията относно управлението на училището** (от отговорната заинтересована страна) и **периодичността** на вземането им (съгласно горната таблица) могат да се проследят по следния начин:

- a. Основни решения относно персонала (назначение, уволнение, мандатност на заеманата преподавателска длъжност и обучение на учителите): Кои аспекти са

прехвърлени към училищното ниво? Кой взема тези решения и в каква периодичност? Как родителите влияят на тези решения?

- b. Основни решения относно разходите: Да се проследи кои заинтересовани страни вземат решенията относно разходите за инфраструктура, администрация и персонал, как родителите и общността влияят върху разпределението на бюджета и в каква периодичност се вземат решенията в тази област.
- c. Промени в процеса на обучение: Да се проследят промените в методите на обучение, разпределението на времето на учителя за преподаване в клас, за административните задачи, дела на отсъствията и срещите с родителите.
- d. Мобилизиране на ресурси: Да се проследи потока на частните дарения и безвъзмездно отпуснатите средства в резултат на активната ангажираност на училищния директор и/или родителите.

27. Как политиките относно базираното в училището управление насърчават **активното участие на родителите и местната общност** (чрез училищните настоятелства) в училищните решения и доколко може да бъде проследено тяхното влияние:

- a. Пътища на пряко участие на родителите и общността в училището: Да се определи вида на официалните механизми, които позволяват на училищните настоятелства да участват в училищните решения, периодичността на срещите и обсъжданите въпроси.
- b. Връзки между участието на родителите и решенията на ниво училище: Да се разкрие до каква степен предложенията и оплакванията на родителите, изразени чрез училищните настоятелства, се трансформират в реални решения.
- c. Промени в отчетността: Да се установи до каква степен засиленото участие на родителите се трансформира в по-прозрачни и подобрени системи за информиране, които проследяват напредъка в резултатите от учебния процес и използването на финансовите ресурси.
- d. Промени в училищния климат: Да се проследи до каква степен засиленото участие на родителите влияе положително или отрицателно на отношенията на учителите и учениците.

Таблица 1.2 Трансформиране на базираното в училището управление в измерими резултати



28. Връзка между базираното в училището управление и ефективността, качеството, равния достъп и отчетността. В основата на механизма, по който

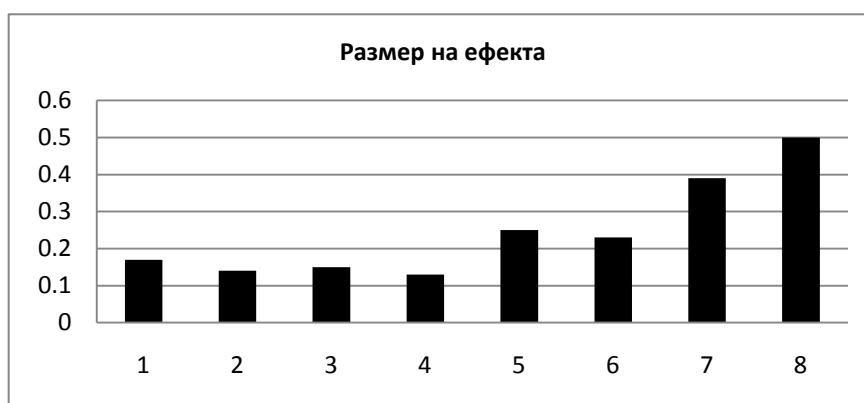
засилената автономия на ниво училище се трансформира в по-голяма ефективност, стои идеята, че тези които работят в училището и участват в текущата му дейност познават по-добре и имат по-голям управленски контрол върху потребностите на училището и следователно могат по-добре да вземат решения, които са продуктивни по отношение на резултатите от учебния процес и ефективното изразходване на средствата (Barrera et al 2009). Идеята за участието на родителите и членовете на общността в решенията на ниво училище се основава на това, че родителите на записаните в училището деца могат да подобрят обучението на децата си и че този натиск от страната на родителите би могъл да доведе до подобрения в резултатите на учениците. Освен това този натиск от страната на родителите гарантира, че специфичните потребности на местната общност се вземат под внимание от училището, например задоволяване на конкретните образователни потребности на малцинствените групи. Друг път, по който реформите, свързани с БУУ, могат да доведат до подобряване на качеството, е чрез възможността на по-високите нива на управление да търсят отговорност от училищните директори за постигането на резултати посредством финансирането. Основни средства са гъвкавото и интелигентно финансиране (Световна банка 2010е) и точната и прозрачна информация за обучението на учениците чрез надеждна система за оценяване – средства, с които се улеснява успешното провеждане на реформите, свързани с училищната автономия.

Връзка между годините на осъществяване на реформи и мащаба на ефекта от тях

29. **Изборът на момента на осъществяване на реформите, свързани с БУУ, е важен фактор, който трябва да бъде взет под внимание, тъй като са необходими години, за да могат този вид реформи да доведат до очакваните резултати.** Това е така, защото системата преминава през период на приспособяване, в който се променят отношенията на отчетност, въвеждат се нови правила и роли в управлението и участието и се извършват първите промени в училищните решения (Каре 1.1). Темповете, с които се въвеждат реформите, могат да окажат влияние и върху краткосрочните ефекти от реформата, тъй като е възможно заинтересованите страни да са или да не са наясно с новите си роли и отговорности или да им липсва достатъчен капацитет, за да ги осъществяват ефективно. Така в краткосрочен план реформите, свързани с БУУ, е възможно да увеличат посещаемостта, измерена с броя на дните, през които даден ученик ходи на училище, и да намалят дела на второгодниците и учениците със слаб успех. В по-дългосрочен план по-голямата посещаемост е възможно да подобри средните коефициенти на записване, да намали дела на напусналите обучението ученици и да подобри резултатите от тестовете (Barrera et al. 2009).

Каре 1.1 Връзка между годините на изпълнение и размера на ефекта при реформите, свързани с БУУ

Опитът от 800 модела на БУУ и 29 оценки в САЩ подсказва, че броят на годините на провеждане на реформите е съществена независима променлива за прогнозиране на размера на ефекта върху резултатите на учениците (Borman et al. 2002 цитиран в Barrera et al. 2009). Фигура 1.1 показва, че са необходими около пет години, за да се предизвикат фундаментални промени в училището и че едва осем години след като бъдат стартирани, реформите наистина започват да дават резултати. От една страна тези резултати са информативни и интуитивно приложими към различни условия, но от друга страна е важно да се вземе предвид, че ефектът от реформите, свързани с БУУ, се обуславя до голяма степен от местните условия, стимулите за заинтересованите страни да изпълняват ефективно своите функции, яснотата на разпределение на функциите и ефективността на изпълнение на реформите.

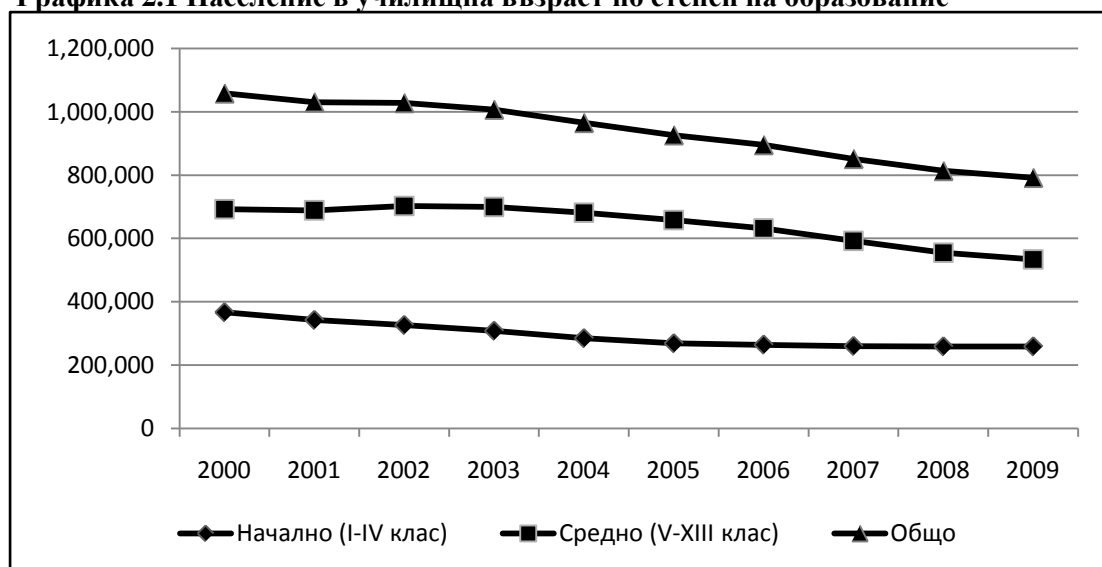


Източник: Borman et al. 2002 cited in Barrera et al. 2009

2. Повишаване на ефективността

30. Същественото намаление на броя на населението в България и очакваните промени във възрастовата му структура са сериозно предизвикателство за страната, с което тя трябва да се справи, особено в сектора на образованието. Както се вижда от графика 2.1, в периода 2000-2009 г. българското население в училищна възраст (7 до 17 годишна възраст) намалява с 30 процента (326,729 ученици). Общият брой на населението в начална училищна възраст намалява с 94,266 души (26 процента) а това в средна училищна възраст се свива с 232,463 души (31 процента). Образователната система е изправена пред намаляващо търсене и трябва да осъществи структурни промени, за да запази ефективността си. През 2007 г. общините започнаха да оптимизират своите училищни мрежи. През тази година общият брой закрити училища достигна 111 – приблизително колкото закритите училища през предходните четири години. През 2008 г. тази тенденция достигна пикови стойности с 340 закрити училища, след което рязко се понижи до 44 закрити общински училища през 2009 г.

Графика 2.1 Население в училищна възраст по степен на образование



Източник: Световна банка, ЕдСтатс, април 2010 г.

31. Намаляващото търсене на образователни услуги от страна на населението в училищна възраст оказва отрицателно въздействие върху броя на записаните в училище. През периода 2000-2009 г. броят на записаните в началния етап и средната степен на образование спадна с 240,191 ученици (28 процента). Както се вижда от таблица 2.1 по-долу, записването в начален (1-4 клас) и прогимназиален етап (5-8 клас) намалява съответно с 29 и 38 процента, а записването в гимназиален етап (9-13 клас) се увеличава с два процента.

Таблица 2.1 Записани ученици в общообразователни училища и нетни коефициенти на записване (2000-09)

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Записани ученици										
Всичко	867 354	839 518	825 668	795 919	758 029	725 545	700 757	672 160	644 779	627 163
Начално образование (I-IV клас)	366 421	341 963	325 885	307 691	284 292	268 123	263 857	259 544	258 419	258 340
Прогимназиално образование (V-VIII клас)	355 918	348 974	338 912	321 233	303 255	286 960	268 912	249 566	229 382	220 196
Средно образование (IX-XIII клас)	145 015	148 581	160 871	166 995	170 482	170 462	167 988	163 050	156 978	148 627
Нетни коефициенти на записване										
Начално образование (I-IV клас)	96,30	98,50	99,80	100,30	99,70	99,50	98,50	97,80	94,60	93,40
Прогимназиално образование (V-VIII клас)	82,40	83,10	83,90	84,20	84,20	84,90	85,10	83,70	82,00	82,40
Средно образование (IX-XIII клас)	64,70	68,30	74,90	77,10	77,30	78,00	78,00	78,30	78,30	78,60

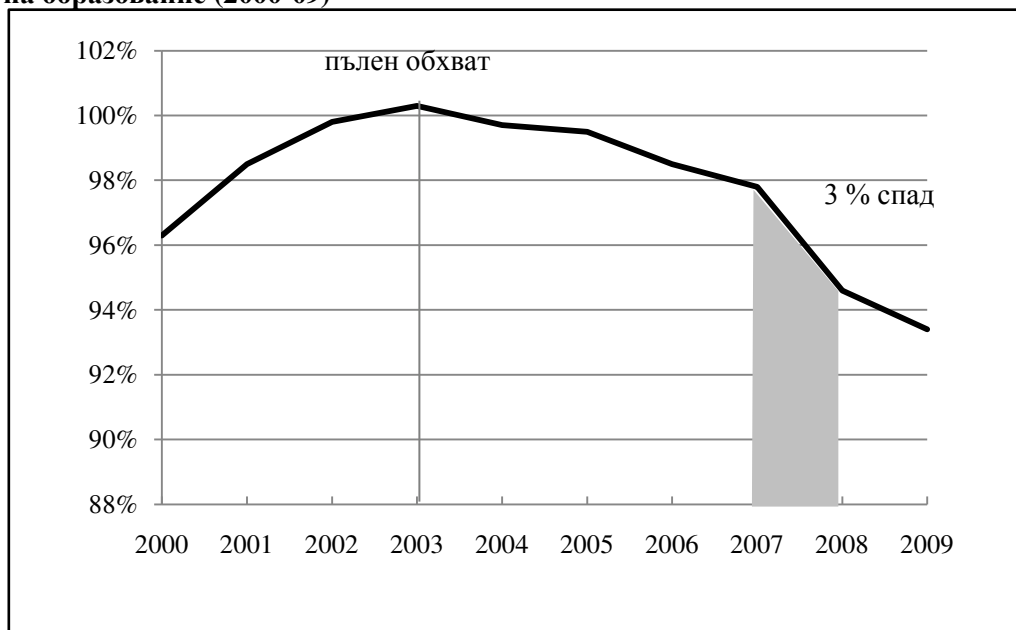
Източник: Национален статистически институт (НСИ), май 2010 г.

Бележка: Коефициентите на записване по степени на образование са изчислени като процент на записаните ученици във възрастните групи 7-10 г., 11-14 г., 15-18 г. и 19-20 г. спрямо общия брой на населението в тези възрастни групи. Броят на записаните ученици и на населението в съответните възрастни групи е към 31 декември на съответната година.

32. Нетният коефициент на записване (НКЗ) в прогимназиалния етап се запазва на същите нива, докато изменението на НКЗ в началния и гимназиалния етап е в противоположни посоки: страната подобрява обхвата в гимназиалното образование с 13.9 процентни пункта, докато този в началното образование намалява с 2.9 процентни пункта. Въпреки това е важно да се подчертае, че през първите три години от посочения период България подобрява обхвата в началното образование, като до 2003 г. достигна дори пълен обхват. Но от 2004 г. насам страната постепенно намалява НКЗ в началния етап, като най-голям спад на обхвата – с три процентни пункта – е регистриран през 2008 г. (виж графика 2.2). Според информацията, събрана чрез фокус групи и интервюта, проведени за целите на настоящото изследване (за повече информация относно фокус групите и интервютата виж раздел 4), намалението на обхвата в началния етап на образование вероятно е свързано със закриването на училища. Респондентите посочват, че някои семейства отказват да сменят училището. Данните от качествено изследване подсказват, че това явление засяга главно селските райони и е възможно да окаже отрицателно въздействие върху обхвата на ромските ученици. Този въпрос е разгледан в раздел 4.

33. Друго възможно обяснение за намаляването на НКЗ в началния етап на образование е по-строгийт контрол върху административните данни, събирани на ниво училище, включително данните за записването. Този по-строг контрол придоби особено голямо значение през 2008 г., тъй като при системата на делегирани бюджети всеки записан ученик означава допълнителни средства, затова чрез упражняването на по-щателен контрол следваше да се гарантира, че в данните за записването няма включени ученици, записани само на хартия (с цел увеличаване на училищния бюджет), които в действителност не посещават училище. На практика този контрол позволява да се разкрие реалната картина на коефициентите на записване.

Графика 2.2 Нетен коефициент на записване в началния етап на образование (2000-09)



Източник: НСИ, май 2010 г.

34. Данните подсказват също, че оптимизацията на училищната мрежа вероятно е довела до увеличаване на дела на напусналите обучението ученици. Резултатите от щателното изследване за оценка на въздействието подсказват, че закриването на училища и последващата консолидация са допринесли за малко, но съществено увеличение на дела на напусналите обучението ученици в закритите училища (Schady et al. 2009). Делът на отпадналите ученици в началния етап на образование в закритите училища е повече от два пъти по-голям от този за незакритите училища през 2007 и 2008 г. Средният дял на отпадналите ученици е 14.9 процента за закритите училища спрямо 6.2 процента за незакритите училища през 2007 или 2008 г. През лятото на 2008 г. бяха закрити около 300 училища. За тези училища средният дял на напусналите обучението ученици е 11.3 процента спрямо 4.9 процента за незакритите училища. Въздействието на реформите върху дела на отпадналите ученици ще бъде разгледано допълнително в раздел 4.

35. Образователните реформи от 2007 г. насам вземат под внимание демографските промени и се осъществяват структурни реформи за запазване на ефективността. Част от реформата се изразява в оптимизиране на училищната мрежа, намаляване на броя на учителите чрез съкращения или пенсиониране на педагогическия и непеддагогическия персонал. В периода 2000-2009 г. броят на учителите и директорите с педагогическа правоспособност намалява с 15 549 души (24 процента). Само през 2008 г., когато процесът на оптимизация достигна своя връх (виж графика 2.3) със закриването на 340 училища, са съкратени 4 807 учители или 33 процента от общия брой на съкратените учители през разглежданите 10 години.

Графика 2.3 Общо педагогически персонал в общообразователните училища (2000-2009)



Източник: НСИ, май 2010 г.

36. **В резултат на тези процеси образователната система повиши ефективността си.** Поради спада с 24 процента на общия брой учители и намалението с 28 процента на броя на записаните ученици, съотношението ученици/учител общо за началното и средното образование се понижи слабо от 14 през 2000 г. на 13 през 2009 г. Съотношението ученици/учител в средното образование намалѐ от 12 на 11, но в началното се увеличи от 17 на 18 процента. Една икономическа система е по-ефективна от друга (относително) ако може да осигури повече стоки и услуги за обществото, без да използва повече ресурси. В този смисъл, увеличаването на съотношението ученици/учител е желана цел, защото правителството може да осигури същия обхват в образованието с по-малък брой учители, което ще доведе до икономии от заплати, обучение, контрол и други вложени ресурси. Съществуват и мнения, че повишаването на съотношението ученици/учител е възможно да влоши качеството на образованието, защото учител с повече ученици в класната стая може да отдели по-малко време на всеки ученик и съответно да задоволи в по-малка степен индивидуалните му потребности. Въпреки това е важно да се подчертае, че няма доказателства в подкрепа на тази теза, а някои страни успяват да осигурят по-високо качество на образованието с по-високи съотношения ученици/учител в сравнение с България. Например в Корея през 2006 г. съотношението ученици/учител е 18 в средното образование, а средният и резултат по математика от PISA е 547 точки, докато България събра 413 точки със съотношение ученици/учител от 11, т.е. повече от 1 стандартно отклонение под Корея (ЕдСтатс, май 2010 г.). По-нататък в настоящия раздел ще анализираме повишаването на ефективността, като допуснем, че качеството на образованието ще остане същото при увеличаване на съотношението ученици/учител.

37. **Повишаването на ефективността е очевидно като се вземат под внимание прогнозните тенденции.** Както вече посочихме, съотношението ученици/учител в общото образование (начално и средно) намалява в периода 2000-2009 г., защото спадът в броя на записаните ученици е по-голям, отколкото намалението на общия брой на учителите. Въпреки това, като се използват темповете на изменение за периода 2000-2006 г. (преди процеса на консолидация) за прогнозиране на броя на учителите през периода 2007-2009 г. и се сравни този резултат с реалния брой на учителите, е

възможно да се оцени повишаването на ефективността (виж графика 2.4). В резултат на реформите общият брой на педагогическия персонал през 2009 г. е с 4,923 по-малко спрямо очакваното равнище, ако България беше продължила с темповете, наблюдавани в периода 2000-2006 г. Ако не бяха извършени реформите, прогнозното съотношение ученици/учител през 2009 г. би било 12 вместо 13, т.е. с един ученик по-малко на учител.

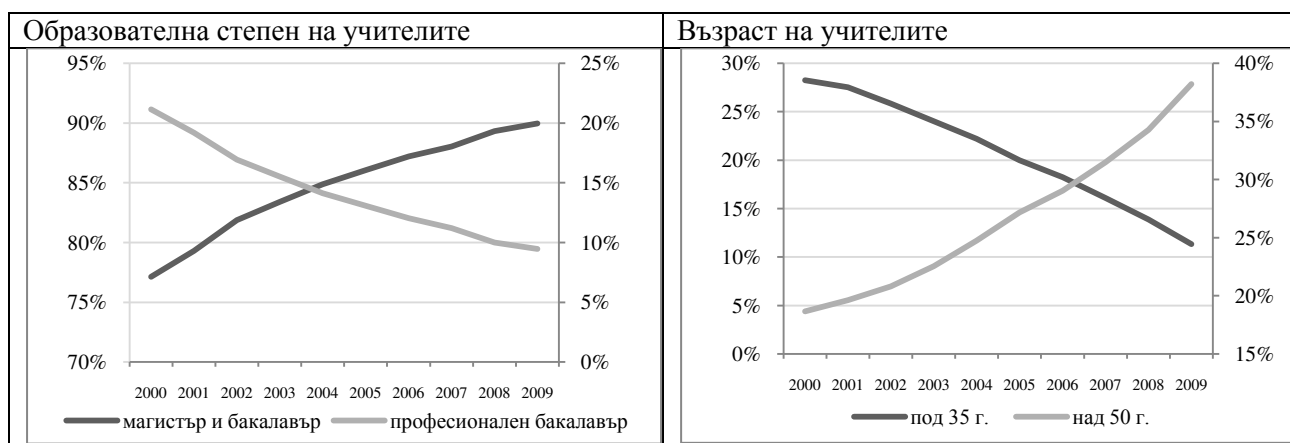
Графика 2.4 Ефектът от реформите върху общия брой на педагогическия персонал в общообразователните училища



Източник: Оценки на Световната банка с използване на данни от НСИ

38. **Педагогическия персонал стана по-квалифициран.** Академичният профил на учителите се подобри значително в периода 2000-2009 г.: делът на учителите с образователно-квалификационна степен “бакалавър” или “магистър” се увеличи от 77 процента през 2000 г. на 90 процента през 2009. За разлика от това, делът на учителите само с образователно-квалификационна степен “професионален бакалавър” намалѐ от 21 процента през 2000 г. на девет процента през 2009 г. Това повишение на образователната квалификация е възможно да е отражение на застаряването на учителите; делът на учителите под 35 годишна възраст намалѐ от 28 на 11 процента, докато този на по-опитните учители (над 50 годишна възраст) се увеличи от 19 на 38. Както се вижда от графика 2.5, тези тенденции се запазват след осъществяването на реформите и оптимизацията на училищната мрежа.

Графика 2.5 Характеристика на учителите (2000-2009)



Източник: НСИ, май 2010 г

39. **Развитието и укрепването на образователния сектор е сред основните приоритети на българското правителство и този избор е отразен в последователното неколккратно увеличение на бюджета в периода 2001–2008 г.** Както се вижда от таблица 2.2, през този период бюджетът за образование почти се удвои от 924 милиона лв. през 2001 г. на 2.17 милиарда лв. през 2008 г. Въпреки това дялът му като процент от БВП остана същия (3 процента).

Таблица 2.2 Общ бюджет за образование

Година	Общ бюджет за образование		Общо заплати	
	В хил. лв.	Дял от БВП	В хил. лв.	Дял от общия бюджет за образование
2001	924 614	3%	448 906	49%
2002	1 042 226	3%	509 565	49%
2003	1 148 302	3%	547 345	48%
2004	1 272 739	3%	587 853	46%
2005	1 410 503	3%	607 412	43%
2006	1 488 940	3%	669 067	45%
2007	1 684 218	3%	731 424	43%
2008	2 171 059	3%	934 930	43%

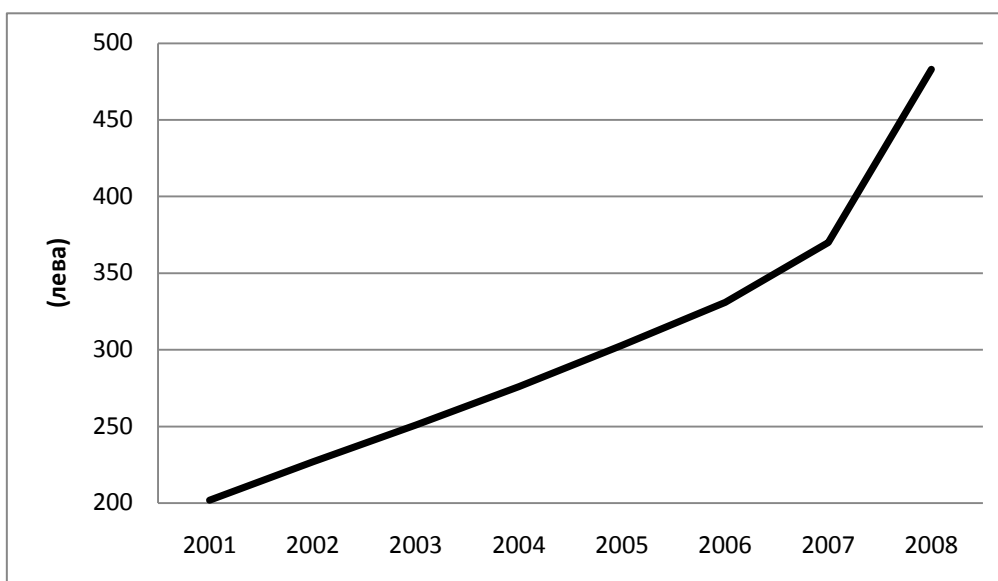
Забележка: Тези цифри не включват публичните разходи за висше образование

Източник: Отчет на консолидирания държавен бюджет (КДБ), Министерство на финансите

40. **Дялът на общия бюджет за образование, разпределен за заплати, намалява през годините, като така увеличава дела на наличните средства за капиталови инвестиции.** В резултат на образователните реформи, в периода 2001-2008 г. наличните средства за капиталови инвестиции, както и за разходи за веществена издръжка и за повишаване на качеството, например учебни материали, се увеличиха като дял от общия бюджет за образование от 51 процента през 2001 на 57 процента през 2008 г.

41. **Въпреки това заплатите на учителите се увеличиха поради увеличението на наличното финансиране и намаляването на общия брой на учителите.** Както се вижда от графика 2.6, месечните заплати в образователния сектор нарастват с по-бързи темпове след стартирането на реформите от 2007 г.. В периода 2006-2008 г. месечните заплати в сектор Образование се увеличават от 331 лв. през 2006 г. на 483 лв. през 2008 г., т.е. увеличението е 46 процента. То е малко по-голямо от увеличението на заплатите за целия публичен сектор. От друга страна, анализът на периода от 2001 до 2008 г. показва, че увеличението на заплатите в образователния сектор е с над 20 процентни пункта повече в сравнение със средното увеличение на заплатите в публичния сектор. Тази тенденция показва, че на заплатите в образователния сектор постоянно се дава предимство спрямо заплатите в останалата част от публичния сектор. Освен това тази тенденция е знак за сериозен ангажимент от страна на правителството за подобряване на условията в образователната система (виж Приложение 1).

Графика 2.6 Месечни заплати в сектор Образование (2001-2008)



Източник: НСИ, май 2010 г.

42. **Реформата доведе до значителни икономии.** Ако българското правителство не беше осъществило реформите и не беше извършило оптимизация на училищната мрежа, общият прогнозен бюджет за 2008 г. щеше да бъде с 4 процента по-голям от действителния. През 2007-2008 г. общите икономии в резултат на реформата възлизат на над 100 млн. лв. Както се вижда от графика 2.4, чрез реформата правителството спести значителен обем от средства, което позволи да се увеличат учителските заплати и да се пренасочат повече ресурси за капиталови инвестиции.

43. **Независимо от генерираните в резултат на реформата икономии, важно е да се отбележи, че разходите за 1 ученик нараснаха значително.** В резултат на намаляващия брой на записаните ученици и увеличаващия се бюджет за образование, разходите за 1 ученик почти се удвоиха в периода 2001-2008 г. Както се вижда от таблица 2.3, над 55 процента от общото увеличение се наблюдава в периода 2007-2008 година.

Таблица 2.3: Разходи за 1 ученик

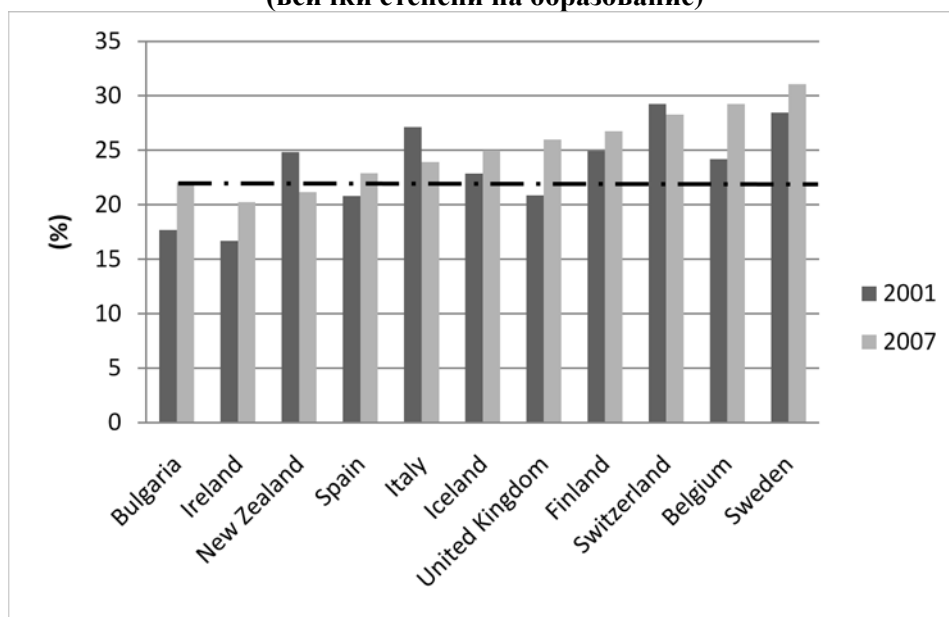
Година	лв.	Увеличение, %	
		Спрямо предходната година	Спрямо 2001 г.
2001	1 108		
2002	1 271	15%	7%
2003	1 453	14%	8%
2004	1 692	16%	10%
2005	1 960	16%	12%
2006	2 143	9%	8%
2007	2 529	18%	17%
2008	3 402	35%	38%

Забележка: Тези цифри не включват висшето образование

Източник: НСИ, май 2010 г. и Консолидиран държавен бюджет (отчет) за съответните години

44. **Независимо от забележителното увеличение на бюджета за образование, разходите за 1 ученик остават ниски в сравнение с останалите държави-членки на ЕС.** Както се вижда от графика 2.7, в България публичните разходи за 1 ученик като процент от БВП на глава от населението се запазват ниски в сравнение с останалите държави-членки на ЕС. През 2007 г., в България публичните разходи за 1 ученик като процент от БВП на глава от населението достигат 22 процента или 4.4 процентни пункта повече от цифрата за 2001 г. В периода 2001-2007 г. България регистрира ускорен ръст по този показател.

Графика 2.7: Публични разходи за 1 ученик като процент от БВП на глава от населението (всички степени на образование)



Забележка: Тези цифри включват висшето образование

Източник: ЕдСтатс, юни 2010 г.

45. **Осъществените от българското правителство инвестиции за сметка на реализираните икономии все още не са довели до подобряване на резултатите от обучението.** Няма съпоставими доказателствени данни, че реформите, свързани с БУУ – по-голяма автономия и участие на местната общност в различните решения на ниво училище – подобряват резултатите от обучението. Може би все още е рано да се видят ефектите от първоначалните реформи. В тази връзка международните и националните оценявания биха могли да се използват като базова линия за бъдещите кръгове на изследванията и за оценка на въздействието на реформите върху качеството. В следващия раздел са разгледани основните предизвикателства, свързани с качеството на училищното образование.

46. **Реформата доведе до повишаване на прозрачността и подобряване на отчетността.** Като част от реформата, през 2007 г. правителството въведе ЕРС и делегираните училищни бюджети във всичките 264 общини, регламентирайки ясно начина, по който се разпределят ресурсите за образование между общините и между училищата. ЕРС се състои от обща сума за 1 ученик за учениците от всички възрасти (с изключение на специализираното обучение, което получава допълнително

финансиране), диференцирани чрез различни тегла за четирите групи общини на основата на историческите разходи, претеглени с показатели за гъстота на населението и структура на селищната мрежа. Общините се разпределят в четирите групи според броя на жителите, гъстотата на населението и планинския терен, както се вижда от таблица 2.4.

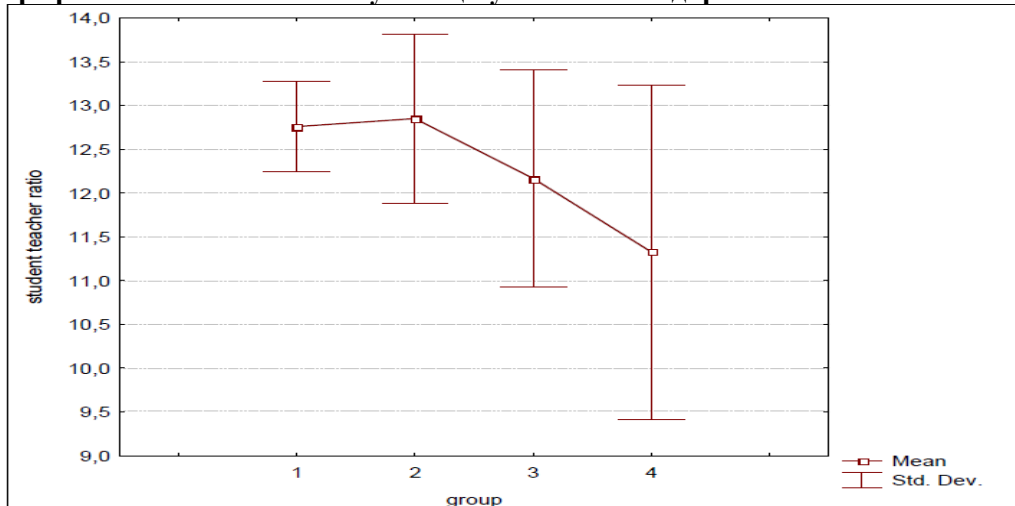
Таблица 2.4: Единен стандарт: Групи общини и тегла

Групи	Брой общини	Критерии	ЕРСУ в ЛВ*			
			2007 (тегло)	2008 (тегло)	2009 (тегло)	2010 (тегло)
1	15	70 000 и повече жители в общинския център	796 (1)	980 (1)	1 233 (1)	1 175 (1)
2	40	По-малко от 70 000 жители в общинския център. Гъстота на населението над 65 души на кв. км.	849 (1.07)	1 051 (1.07)	1 324 (1.07)	1 261 (1.07)
3	139	По-малко от 70 000 жители в общинския център. Гъстота на населението под 65 души на кв. км.	894 (1.12)	1 105 (1.13)	1 409 (1.14)	1 342 (1.14)
4	70	Планински; повече от 3 населени места; по-малко от 10 000 жители в общинския център	958 (1.2)	1 184 (1.21)	1 519 (1.23)	1 450 (1.23)

Източник: Решения на Министерски съвет

47. **Големите различия в големината на паралелките е възможно да доведат до големи неравенства във финансирането на училищата.** По принцип ЕРС би трябвало да доведе до близки по размер средства за 1 паралелка, тъй като формулата е предвидена да компенсират по-малкия размер на паралелките в по-слабо населените райони, например общините от трета и четвърта група. Проблемът се крие в това, че трета и четвърта група от таблица 2.4 имат изключително големи разлики в размера на паралелките, както се вижда от графика 2.8, като стандартното отклонение за размера на паралелките в по-слабо населените райони е много по-голямо, отколкото при по-гъсто населените райони. Тези големи разлики в размера на паралелките създава възможност за потенциални неравенства в разпределението на средствата на база паралелки за всяко училище. Следователно е необходимо да се положат повече усилия за разработване на ЕРС отразяващи по-добре структурно обусловените разходи на училищата в тези райони.

Графика 2.8: Съотношение ученици/учител и стандартно отклонение по общини



Източник: Herczyński и Herbst 2008 г.

48. **Промените в схемите на финансиране създадоха стимули за повишаване на ефективността.** Някои общини получиха по-малко финансиране в резултат на прилагането на единния стандарт. По оценки на Световната банка (Световна банка 2008) от 2007 г. 88 общини са получили по малко средства за 1 ученик през 2007 г. спрямо 2006 г. За да компенсират това и да осигурят време за адаптиране, правителството създаде компенсационни механизми, чрез които общините кандидатстваха за допълнителни финансови средства, при условие, че разработят подробни бюджети и планове за оптимизация на училищната мрежа. Тази политика предостави стимули на общините да подобрят ефективността, като едновременно с това помагат на училищата в процеса на приспособяване.

49. **Необходимо е да се извърши преглед на формулата за финансиране, за да се гарантира устойчивост и да се насърчи равния достъп.** Необходими са допълнителни изследвания, за да се оцени точно въздействието на реформите върху посещаемостта в училище и дела на напусналите обучението ученици от различните социални и етнически групи. Данните, представени в раздел 4, подсказват, че е възможно ромското население да е било неблагоприятно засегнато от затварянето на училища. Работната група, която в момента работи по усъвършенстването на ЕРС, би могла да помисли за преразглеждане на различните групи общини, въвеждане на допълнителни критерии и различни тегла за специфичните групи население, включително например ромите, за да се гарантира по-добър баланс между натиска върху общините за създаване на по-ефективна училищна мрежа и гарантирането на достъпа до качествено образование за всички.

Заклучения

50. Според прогнозите за населението на Евростат (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/08/119>), **България ще има най-голямо намаление на населението от ЕС27 в периода 2008-2060 г.** През тези 52 години общото население на България се очаква намалее с 28 процента от общо 7.6 милиона през 2008 г. на 6.6 милиона през 2035 и 5.4 милиона през 2060 г. Освен това се очаква значително застаряване на българското население, като страната ще има най-голям коефициент на зависимост от възрастните хора от ЕС27. През 2060 г.

населението над 65 годишна възраст, разделено на населението в трудоспособна възраст ще бъде 60 процента.

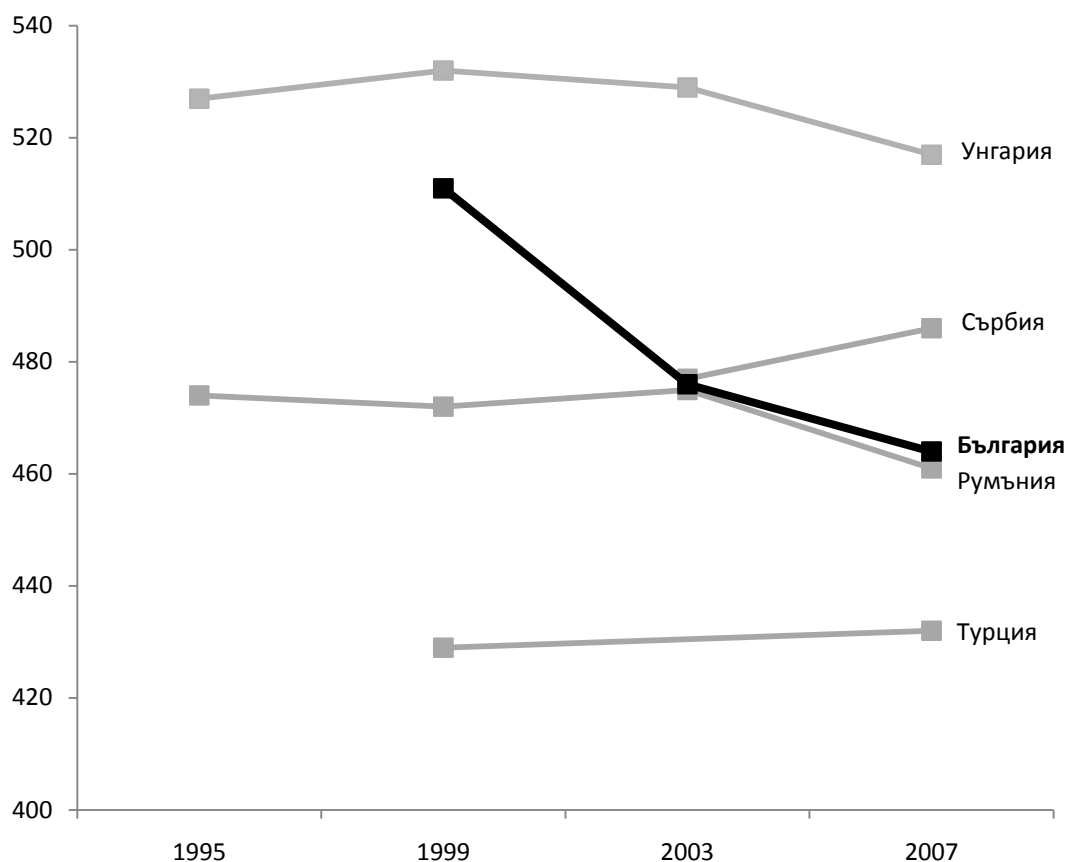
51. Демографските промени и намаляващата численост на населението в училищна възраст създават възможност за подобряване на ефективността на публичните разходи за образование, за гарантиране на ефективното изразходване на средствата с цел подобряване на качеството на образованието и за повишаване на обхвата на по-малобройното население в училищна възраст (Световна банка 2006 г.). Независимо от реформите и постигнатия досега напредък, има неизползван потенциал за подобрения в разпределението на ресурсите, за допълнително повишаване на ефективността и за разширяване на достъпа до образование. Ниското съотношение ученици/учител подсказва възможности за допълнителна оптимизация, доколкото това не влияе неблагоприятно върху групите от населението в неравностойно положение. Правителството би могло да съсредоточи мерките за оптимизация в по-големите градове, където очакваните ефекти няма да бъдат толкова болезнени, а транспортната инфраструктура би улеснила мобилизацията на учениците. Освен това оптимизацията на училищната мрежа в големите градове би могла да включва закриване на сегрегираните ромски училища, известни с лошото качество на образованието, и включване на ромските ученици в основната училищна мрежа. Тези действия би следвало да се предхождат от анализ на възможните вторични сегрегационни ефекти върху приемните училища и на начините, по които биха могли да се преодолеят разликите в знанията и уменията на учениците от сегрегираните училища спрямо връстниците им от приемащите училища. В по-малките общини трябва да продължат да се прилагат мерките за оптимизация на училищната мрежа, така че да се гарантира последователното изпълнение на целта за постепенно премахване на слетите и маломерни паралелки, заложена в Националната програма за развитие на училищното образование, като се обръща необходимото внимание и се осигурява баланс между мерките за оптимизация и достъпа до образование. Освен това, намаляващата численост на населението в училищна възраст е възможно да създаде несъответствие между полученото финансиране за 1 ученик и средните разходи на училището; възможно решение на този проблем е да се гарантира по-добро отразяване на реалната структура на разходите на училищата във формулата за финансиране на училищата, като се запазят стимулите за оптимизация, съдържащи се в ЕРС. Един от възможните подходи за тази цел е да се усъвършенстват критериите за групиране на общините, или като алтернатива правителството би могло да помисли за национална програма, обезпечена с необходимите ресурси, която взема под внимание необходимостта от допълнително финансиране за населените места в неравностойно положение. Правото за участие в тази програма не трябва да се определя на базата на конкурентен подход. Програмата трябва да е насочена към всички училища и общини, които имат потребност, и така да се гарантира положителното ѝ въздействие навсякъде, където има потребност, а не само там, където има по-голям местен капацитет за подготовка на добри заявления за кандидатстване по национални програми.

3. Качество на образованието

Въведение

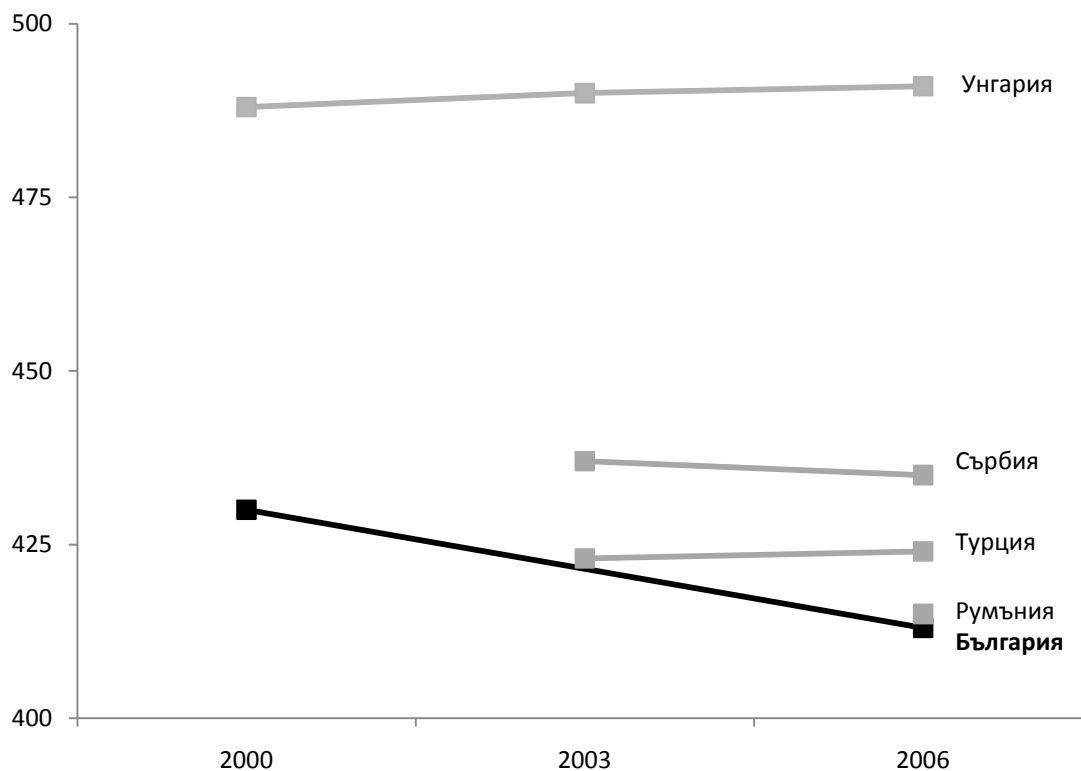
52. През годините България регистрира рязко понижение на резултатите по математика и в двете международни оценявания TIMSS и PISA. Страната участва в три кръга на международното изследване “Тенденции в развитието на обучението по математика и природни науки” (TIMSS) от 1999 до 2007 г., както и в два кръга на Програмата за международна оценка на учениците (PISA) на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 2000 и 2006 г. На графика 3.1 са представени резултатите на България и на съседните ѝ страни от TIMSS по математика от 1999 до 2007 г. Средният резултат на България се понижава рязко от 1999 до 2003 г. и след това по-плавно от 2003 до 2007 г. Подобен спад в резултатите от PISA по математика от 2000 до 2006 г. е представен на графика 3.2. Графика 3.3 показва изменението през годините на разпределението на резултатите по математика от PISA за периода от 2000 до 2006 г. Тя подсказва стеснение на разпределението на резултатите по математика за 2006 г., като голяма част от понижението се наблюдава в горния край на разпределението. Както се вижда от графика 3.4, повече от половината български ученици са с резултати под второ ниво на ОИСР, което масово се възприема като минимум.

Графика 3.1 TIMSS: Резултати по математика за България и съседните ѝ страни.



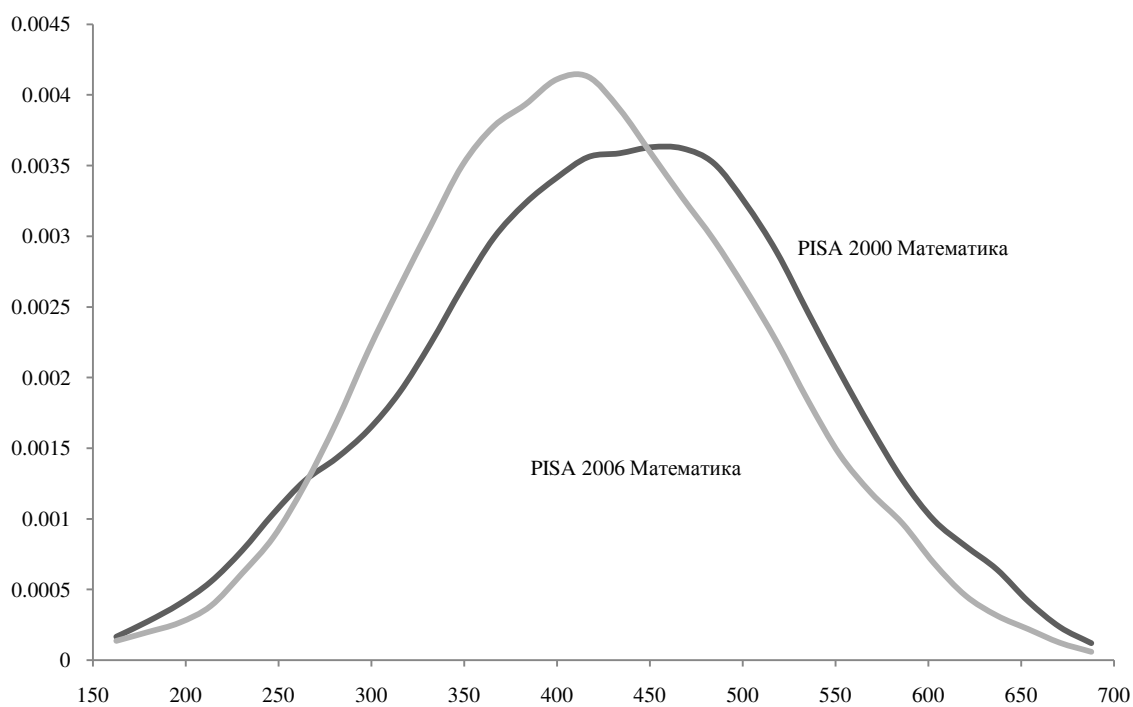
Източник: TIMSS 1995, 1999, 2003 и 2007 г.

Графика 3.2 PISA: Резултати по математика за България и съседните ѝ страни.



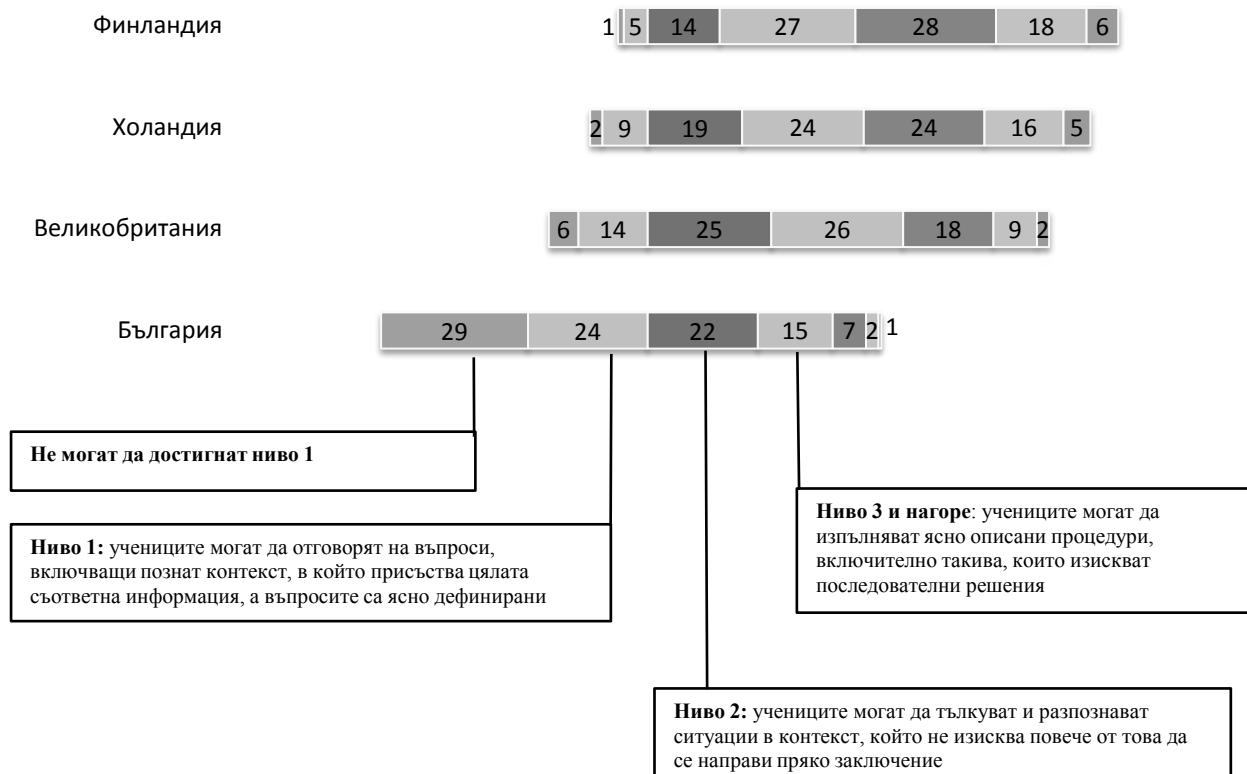
Източник: PISA 2000, 2003, 2006 г. Забележка: България не участва в PISA 2003

Графика 3.3 Разпределение на резултатите по математика от PISA: 2000 до 2006 г.



Източник: PISA 2000, 2006 извадки за България

Графика 3.4 Процент на учениците с отлични резултати по математика от PISA 2006



Източник: ОИСП 2007а

53. **Въпреки че измерването на въздействието на реформите върху качеството на образованието е важно, изпитите за външно оценяване в България не са предназначени за тази цел.** България провежда изпити за външно оценяване в края на 4, 5, 6 и 7 клас и *матурата* в края на средното образование. Чрез тези изпити се извършва оценка на усвояването на учебния материал по български език и литература, математика и други предмети. Основният проблем, свързан с тези изпити, е, че те не са сравними през годините, нито са предназначени да се използват за оценяване на системата. Освен това има данни, че нивото на трудност на изпитите се променя всяка година. Не е възможно да се идентифицира един и същ ученик при изпитите проведени през отделните години, следователно не е възможно да се създаде и група за анализи във времето.

54. **Последният кръг на двете международни оценявания се проведе преди старта на реформите, но независимо от това резултатите от тези оценявания все пак могат да послужат като базова линия за бъдещите кръгове и за оценка на въздействието на реформите върху ефективността, качеството и равния достъп до образование.** Разглеждането на взаимовръзката между училищната автономия и резултатите, между размера на училището и постигнатите резултати, както и на различията в тази взаимовръзка при езиковите малцинства и бедните, ще помогне да се открият проблемите, свързани с ефективността на реформите, с равния достъп и качеството на образованието. Настоящият раздел разглежда данните за България от PISA 2006 и използва информация за езика, на който се говори в семейството на учениците, за да определи езиковите малцинства. Информацията за материалните

придобивки в домовете на учениците подпомага идентифицирането на бедните ученици, така че да се открие по-добре въздействието на затварянето на малките училища. Събраната информация помага да се определи ролята на заинтересованите страни на ниво училище във вземането на решения, както и въздействието върху равния достъп до образование. Следва да се отбележи, че PISA не идентифицира конкретно ромските диалекти, а само посочва като езици български, “езици и диалекти на националните малцинства”, както и “други езици” (предполага се, че тук се включват ромското, турското и останалите езикови малцинства). Въпреки това, едва резултатите от следващите кръгове на PISA (особено PISA 2009) и TIMSS ще предоставят данни, чрез които да се оцени дали реформите са оказали някакво въздействие върху качеството на училищното образование в България.

55. Мнозинството от учениците имат по-слаби резултати в малките училища, което има връзка и с характеристиките на техните семейства (като например социално-икономическия им статус), но учениците от езиковите малцинства в малките училища имат по-добри резултати, отколкото тези в големите училища. Това е основната констатация, която може да се направи въз основа на данните от PISA. Тя не идентифицира причинно-следственото въздействие на факта, че дадено езиково малцинство е в малко училище, но подсказва, че езиковите малцинства имат полза от това, че са в малки училища, и че консолидацията на малките училища, въпреки че вероятно е от полза за говорещото български мнозинство, е възможно да има отрицателно въздействие върху езиковите малцинства. За най-бедните сегменти от учениците не е статистически ясно дали имат по-добри резултати в малките училища, съотнесени към характеристиките на домакинствата, от които произхождат. Най-бедните ученици в извадката по PISA наистина имат по-добри резултати, но това не дава основание да се изключи, че най-бедните ученици в цялата си съвкупност имат по-слаби резултати. Що се отнася до училищата с признаци за по-голяма автономия през 2006 г., не може да се установи неопровержима връзка между тяхната автономия или участието на родителите във вземането на решения на ниво училище и резултатите, освен в случая, когато тези училища могат да контролират подбора на учениците. Аналогично, няма доказателства, че училищната автономия или участието на родителите преди реформите е от полза за учениците от езиковите малцинства или за учениците от бедните домакинства.

Равен достъп и резултати от обучението

56. Езиковите малцинства и бедните ученици имат по-слаби резултати от останалите българи. Справедливостта по отношение на езиковите малцинства и бедните може да се изследва в PISA с помощта на информацията за езика, на който се говори в семейството, и чрез индекса на благосъстоянието на PISA. Последният се измерва въз основа на отговорите на учениците за материалните придобивки у дома. Таблица 3.1 показва, че през 2006 г. 10.5 процента от 15-годишните деца, записани в училище, говорят език, различен от българския. Индексът на благосъстоянието на PISA се използва, за да се определи най-долният квартил, но тъй като много от стойностите на индекса са свързани, само долните 25.7 процента могат да бъдат идентифицирани и определени като “бедни” за целите на настоящия анализ. Таблица 3.1 показва също, че 54.1 процента от учениците от езикови малцинства са определени като бедни, както и че 22.3 процента от бедните ученици принадлежат към езиковите малцинства.

Таблица 3.1 Езикови малцинства и бедни

Оценка на процента на 15-годишните ученици, които са Езиково малцинство	10.5
Сред най-бедните 25% (приблизително)	25.7
Процент на 15 годишните ученици от езикови малцинства сред най-бедните	54.1
Процент на най-бедните 15-годишни ученици, които са от езиковите малцинства	22.3

Източник: Изчисления на автора с използване на данни от PISA 2006 за България
Забележка: езиците, които могат да бъдат идентифицирани в PISA, са “български”, “езици на националните малцинства и български диалекти” и “други езици”.

57. **Учениците от езиковите малцинства имат по-ниски резултати по математика от PISA 2006 със стандартно отклонение 0.8; най-бедните имат по-ниски резултати със стандартно отклонение 0.56.** Графика 3.5 е изготвена въз основа на Таблица 2а от приложение 2 и представя разликите в резултатите по математика от PISA между езиковото мнозинство и малцинство, както и между най-бедните 25 процента и най-богатите 75 процента. През 2006 г. учениците от езиковите малцинства имат резултати с 80 точки по-ниски от мнозинството, т.е. стандартното отклонение е 0.8. При извършване на контрол за социално-икономическите характеристики на домакинството, разликата намалява с 19 точки. Това показва, че приблизително 75 процента от разликата от 80 точки в резултатите могат да се обяснят с разликите във факторите, свързани с домакинството, а останалите се обуславят от разликата в качеството на полученото образование. Подобен модел е валиден и за разликата в резултатите между най-богатите 75 процента и най-бедните 25 процента. В този случай разликата в резултатите по математика е 56 точки, но при извършване на контрол за същите социално-икономически характеристики на домакинството с изключение на благосъстоянието, разликата намалява на 15 точки. Аналогично, по-голямата част от разликата се обяснява с по-ниските разходи на домакинството за обучение, а по-малката част от нея се обуславя от други фактори, включително качеството на училището и др. Въпреки това, според резултатите по природни науки от PISA 2006 на ОИСР, България има най-големи разлики между училищата от всички участвали в PISA страни (ОИСР 2007а). Това подсказва, че разликите между училищата играят голяма роля за резултатите на децата.

Графика 3.5 Резултати по математика от PISA 2006 по подгрупи



Източник: PISA 2006 извадка за България

Малки училища и резултати от обучението преди реформата

58. **Едно от основните последствия от реформите в България е консолидацията на училищната мрежа и закриването на малки училища.** Данните от PISA могат да се използват, за да се разгледа връзката между резултатите и малките училища преди реформата. От една страна последните данни от PISA са от периода непосредствено преди реформите, но те все пак показват кой е бил в малко училище, какви са резултатите на учениците в малките училища спрямо големите училища и каква е връзката между малките училища и достъпа до образование на учениците от езиковите малцинства и бедните ученици. Малките училища се определят от средния брой ученици в един випуск, изчислен като се раздели общият брой на записаните в училището ученици на броя на випуските в училището; училище с по-малко от 35 ученици в един випуск или приблизително една паралелка на випуск се определят като малки за целите на настоящия анализ. Таблица 26 от приложение 2 показва, че 10.1 процента от учениците са били в училища, определени като малки през 2006 г. Езиковите малцинства са заемали дял от 28.7 процента от учениците в малките училища, а 53.7 процента от учениците в малките училища са били от квартила на най-бедните. Освен това, 27.3 процента от езиковото малцинство сред 15 годишните ученици са били в малки училища, докато само 20.4 процента от квартила на най-бедните са били в малки училища.

59. **През 2006 г. учениците от малките училища имат по-ниски резултати по математика със стандартно отклонение 0.73.** Това е показано в модел 1 от приложение 3. Но след като се извърши контрол за характеристиките на учениците в модел 2, тази разлика е само със стандартно отклонение 0.21, с други думи характеристиките на домакинството, включително социално-икономическия статус, обясняват по-голямата част от разликата, а други фактори, включително качеството на училището, обясняват доста по-малък дял.

60. **Както езиковите малцинства, така и учениците, говорещи български, имат по-ниски резултати в малките училища.** Оценката на връзката между това да си езиково малцинство в малко училище и резултатите е представена в модел 3 от

приложение 2, таблица 2в. Учениците, говорещи български, имат по-ниски резултати в малките училища спрямо големите училища със стандартно отклонение 0.78. В големите училища учениците от езиковите малцинства имат по-ниски резултати от учениците, говорещи български, със стандартно отклонение 0.83. Връзката между това да си в малко училище и да си езиково малцинство е със стандартно отклонение 0.65; това означава, че разликата между това да си в малко училище и в голямо училище е много по-малка за езиковите малцинства, отколкото за учениците, говорещи български, със стандартно отклонение 0.13, а разликата между учениците, говорещи български, и учениците от езиковите малцинства е много по-малка в малките училища, със стандартно отклонение 0.18. Тъй като стандартната грешка при последните две цифри е доста голяма, не може да се изключи нито че учениците от езиковите малцинства в действителност имат по-добри резултати в малките училища през 2006 г., нито че учениците от езиковите малцинства имат по-добри резултати от учениците, говорещи български, в малките училища през 2006 г.

61. **Съотнесено към социално-икономическия статус, обаче, учениците от езиковите малцинства имат по-добри резултати в малките училища преди реформите.** При извършване на контрол за характеристиките на учениците, свързани с произхода, се очертава различна картина. В приложение 2, таблица 2г, модел 4 може да се види, че учениците от езиковите малцинства имат по-добри резултати в малките училища, отколкото в големите училища, със стандартно отклонение 0.30. Също така може да се изключи, при равнище на същественост от 5 процента, че съвкупността от 15 годишните ученици от езиковите малцинства имат средно по-лоши или същите резултати в малките училища. (5-процентното ниво на същественост показва, че ако съвкупността от учениците от езиковите малцинства има същите резултати като останалите, то тогава вероятността да се установи, че езиковите малцинства в произволно избраната извадка по PISA имат по-ниски резултати от останалите в извадката със стандартно отклонение 0.34 процента, е с 5 процента по-малка.) Аналогично, в малките училища учениците от езиковите малцинства имат по-високи резултати от учениците, говорещи български, със средно стандартно отклонение 0.34. Модели 5 и 6 в приложение 2, таблица 2г, показват аналогичните резултати за квартила на най-бедните от 15 годишните ученици. При извършване на контрол за характеристиките, свързани с произхода, по-бедните ученици имат по-добри резултати в малките училища със стандартно отклонение 0.06, независимо че не може статистически да се изключи, че те имат по-лоши резултати. В малките училища победните ученици, при извършване на контрол за характеристиките на домакинството, свързани с обучението, имат по-добри резултати от останалите със средно стандартно отклонение 0.28 и това е статистически съществено.

Базирано в училището управление и резултати от обучението преди реформата

62. **Оценките на реформите, свързани с училищната автономия, показват, че е възможно да има положителен ефект върху резултатите на учениците, но за получаването му може да са необходими много години.** Например в сборник с данни за реформите, свързани с БУУ, от Barrera et al. (2009), изследването на реформите в Съединените щати “подказва, че като цяло една свързана с БУУ реформа трябва да е била в действие около 5 години преди да се наблюдават някакви фундаментални промени на ниво училище; едва 8 години след стартирането ѝ могат да се наблюдават промени в по-трудните за модифициране показатели като резултатите от тестове” (Barrera et al. 2009:40). Изследване на реформата в Мексико (Lopez-Calva and Espinosa

2006 in Barrera et al. 2009:41) показва въздействие върху резултатите от тестовете 8 години след началото на реформата, докато изследване на реформата в Никарагуа (Parker 2005 in Barrera et al. 2009:41) показва закъснение с 11 години.

63. **До 2006 г., която е взета като базова линия, няма съпоставими данни показващи, че базираното в училището управление подобрява резултатите от обучението в България.** Училищният въпросник по PISA съдържа няколко въпроса, по отношение на които заинтересованите страни, включително учители, директори, образователните власти на национално и поднационално ниво имат “значително влияние” върху решенията, вземани в училище. За целите на настоящия анализ едно училище има автономия по отношение на конкретно решение, ако за никоя друга заинтересована страна освен директорите или учителите не се посочва, че има “значителна отговорност” за задачата. В училищния въпросник се пита също по какви въпроси тези заинтересовани страни, както и родителите, имат пряко влияние по отношение на различни решения. В таблица 2г от приложение 2 е представен процентът на учениците от училища с определена автономия за някои решения, както и дела на училищата, в които родителите участват с различни решения. Например според отговорите на директорите в училищните въпросници, 92.9 процента от учениците са в училища, за които външни за училището власти не носят значителна отговорност за назначаването или уволняването на учители. Също така, само 9.2 процента от учениците са в училища с някаква автономия по отношение на учебното съдържание и предлаганите учебни предмети. В таблицата се посочва също, че 6.1 процента от учениците са в училища, където родителите имат пряко влияние върху въпросите, свързани с персонала.

64. **Данните от PISA 2006 за България не показват неопровержима връзка между резултатите и автономията по отношение на различни училищни решения или участието във вземането им.** Таблица 2д от приложение 2 представя оценките от регресионния модел, показващи разликите в резултатите по математика между училищата с и без различни видове автономия. От всички видове автономия единствено автономията върху приема на ученици дава статистически съществен резултат, при който учениците в такива училища имат по-ниски резултати със стандартно отклонение 0.6. Таблица 2е от приложение 2 показва сходни резултати за различните сфери, в които родителите упражняват пряко влияние. Няма статистически съществена разлика в резултатите на учениците в училища с или без участие на родителите във всичките четири сфери. Таблица 2ж от приложение 2 разглежда връзката между различните видове училищна автономия и това да си ученик от езиково малцинство. Във всички случаи не може да се установи статистически дали ученето в училища с различни видове автономия е свързано с положителни или отрицателни разлики в резултатите на учениците от езиковите малцинства. Това се отнася за всички форми на участие на родителите, представени в таблица 2з от приложение 2. (Квантилните регресии и анализа във времето също не представят никакви неопровержими доказателства. Няма разлика в изменението на резултатите през годините при училищата с повече автономия или по-засилено участие на родителите, нито има разлика по отношение на учениците с високи и ниски резултати с изключение на автономията по отношение на учебното съдържание.)

Варианти за политики

65. **През последните години България регистрира рязко понижение на резултатите по математика от международните оценявания.** От друга страна, последният кръг от основните международни оценявания предхожда реформите. Така тези оценявания служат като базова линия за бъдещите кръгове и за разбиране на въздействието на текущите и бъдещите реформи върху равния достъп и качеството на образователната система. Би било полезно да се определят конкретни целеви стойности за бъдещите кръгове на международните оценявания като PISA. Сега България има 413 точки по математика, а резултатите на 53.3 процента от учениците са в долните две нива. Полезно би било да се постави като цел намаляването на броя на учениците с резултати на тези две нива. Ако 50 процента от учениците с резултати под ниво две се представят толкова добре, колкото средният ученик в ниво 2, това би означавало 443 точки през 2012 г., с които България би се изравнила с Чили и би изпреварила Русия. Страни като Бразилия, Мексико, Тунис и Нова Зеландия използват подобни цели при определяне на образователната политика. (За Бразилия това е инициативата за сравнителен анализ на *Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*; *Programme d'éducation prioritaire* в Тунис; *Oportunidades* и *Consejo Nacional de Fomento Educativo* в Мексико и *Ahead* в Нова Зеландия.)

66. **Учениците от езиковите малцинства и учениците от по-бедни семейства имат по-слаби резултати от международните оценявания.** Това подсказва, че са необходими конкретни мерки за справяне с потребностите на езиковите малцинства и учениците от бедни семейства. В следващия раздел този въпрос се разглежда по-обстойно въз основа на констатациите от интервютата на родителите роми. Като цяло тези групи е възможно да се нуждаят от по-голям достъп до инструменти, свързани с отчетността на ниво училище, например по-голямо взаимодействие при родителските срещи и ефективно представителство в бъдещите съвети на училищните настоятелства.

67. **Все още няма доказателства, че базираното в училището управление води до подобряване на резултатите от обучението. Училищата с по-голяма автономия нямат по-добри резултати от останалите училища.** Това не би следвало да се тълкува като причинно-следствена връзка, а по-скоро се дължи на факта, че: (а) към момента на събиране на данните не са осъществени реални реформи, свързани с училищната автономия и отчетността, и (б) ако се изпълнят предложените мерки в Националната програма за развитие на училищното образование, осъществят се предложените промени в новия Закон за училищното образование и бъдат въведени, пилотно изпълнени и оценени представените по-долу препоръки, то тогава резултатът от анализа на PISA 2006 ще служи като базова линия, въз основа на която да се анализират бъдещите резултати, като се започне с PISA 2009.

68. **Не съществуват национални изследвания, пригодени за наблюдение на промените в качеството на образованието в резултат на реформите.** Международните оценявания са полезни за целта, но е възможно да не съответстват на българската учебна програма или образователни цели, докато едно национално оценяване би съответствало. Освен това международните оценявания са на основата на извадки. За да се предостави на местните заинтересовани страни, включително родителите и общините, информация за резултатите на отделните училища е необходимо оценяване, обхващащо всички ученици, което е съпоставимо между различните години. Възможно е това да стане само с рационализиране на

съществуващата система на външно оценяване, например да се ограничат тестовете само до 4, 7 и 10 клас плюс *матурата* и да се концентрира вниманието върху подобряване на тестовете по няколко основни предмета. За да могат да се използват данните от оценяването за подробен анализ на това какъв компонент от постижението на даден ученик е резултат от усилията на училището или учителя и какъв компонент е резултат от семейната среда или произхода на ученика, е необходима информация за произхода на учениците. За да бъдат разгледани различните въпроси, свързани със справедливостта, ще са необходими също данни за етническия произход, пола и доходите или поне данни-заместители, които опосредствено да насочват към тези характеристики. Това е основно изискване по отношение на отчетността, която е необходима за постигане на успех в условията на засилена автономия на училищата.

4. Въздействие на реформите върху равния достъп до образование

69. **Един от основните компоненти на реформите в България е оптимизацията на училищната мрежа.** В условията на демографски спад и искания за увеличаване на заплатите на учителите, общините и МОМН реагираха със закриване на малките неефективни училища. Това се случи предимно в селските райони, а според Ромския образователен фонд (РОФ) голяма част от училищата в тези райони се посещават от ромски ученици. По данни на МОМН броят на “ромските училища” е намалял от 105 на 64 и то главно в селските райони (РОФ 2010) в резултат на мерките, свързани със сегрегацията, и в още по-голяма степен поради оптимизацията на училищната мрежа. Тъй като се закриват училища главно в селските райони, включително места с преобладаващо ромско население, е налице естествено последствие по отношение на равния достъп от тези реформи. В настоящия раздел се разглежда как е повлияло закриването на малки училища върху дела на напусналите обучението ученици и какви точно фактори свързват закриването на училищата с напускането на обучението.

70. **Оптимизацията на училищната мрежа увеличи дела на напусналите обучението ученици.** Делът на отпадналите ученици, посещавали закрити училища, почти се е удвоил в резултат на закриването и консолидацията на техните училища. Тъй като оптимизацията на училищната мрежа се извършва главно в селските райони, където се намира и преобладаващата част от ромското население, въздействието на отрицателните последици от реформата е непропорционално по-силно върху тези райони и върху ромите. Ромските ученици от закритите училища срещат трудности при интегрирането си с учениците в средишните училища и с пътуването до тях. Родителите посочват тези два фактора като основни причини за намаляването на посещаемостта и успеваемостта.

Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици

71. **Делът на напусналите обучението ученици, посещавали закрити училища, очевидно се е увеличил.** Важно е да се установи въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици, тъй като са закрити много училища, особено в селските райони с голяма концентрация на ромско население. (Констатациите в настоящия раздел на доклада са взети от изследване за оценка на въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици през 2009 г., осъществено съвместно от Световната банка и Специалната група по оценка на въздействието към Министерски съвет; обобщено в доклад от Шади и др., 2009 г.). Броят на училищата в България намалява постоянно през последното десетилетие, като през последните години са закрити допълнителен брой училища в резултат на оптимизацията на училищната мрежа, насърчена от реформите в образованието. През 2007 г. са закрити 111 общообразователни училища, а през 2008 са закрити 340 (около 15 процента от всички училища). За разлика от това, през 2009 г. са закрити само 44 училища, което може да се дължи отчасти на създаването на “защитени училища”. Към момента в България има 90 защитени училища.

72. По данни от щателната оценка на въздействието, делът на напусналите обучението ученици се е увеличил в резултат на закриването на училища. Целта на оценката на въздействието е да анализира въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението сред учениците от 1 до 8 клас в “обикновените” общински училища. Повечето резултати са с фокус върху началните училища (1-4 клас) и основните училища (1-8 клас) и (5-8 клас). Тези училища бяха избрани, защото обхващат годините на задължително училищно образование (1-10 клас), а и защото сред тях процентът на закритите училища е най-голям. Средните общообразователни училища (1-12 клас) също обхващат задължителната училищна възраст, но от тях има закрито само едно училище през 2007 г. и две през 2008 г. Данните за настоящото изследване са взети от управленска информационна система АДМИН на МОМН, която съдържа данни на ниво училище и клас за всички ученици в България. От изследването бяха изключени учениците, които не са в редовна форма на обучение в “обикновените” общински училища, а това включва пълнолетни ученици в задочна форма на обучение и непълнолетни ученици, учещи в “специални” училища, вкл. частни училища, болнични училища и такива в затвори.

73. От една страна лесно се установява, че делът на напусналите обучението ученици е по-висок при учениците от закритите училища, но от друга страна изследването за оценка на въздействието показва защо едно такова опростено сравнение не е полезно. Делът на напусналите обучението ученици от дадено закрито училище може да се оцени като се проследи броя на учениците от закритото училище, продължили в друго училище през следващата година. Таблица 4.1 представя дела на напусналите обучението ученици за закритите и незакритите училища през 2007 и 2008 г. Делът на напусналите обучението ученици за закритите училища е над два-пъти по-висок, отколкото за незакритите училища през 2007 и 2008 г. През лятото на 2007 г. (краят на 2006-2007 учебна година) бяха закрити около 100 общообразователни училища. Средният дял на напусналите обучението ученици е 14.9 процента за закритите училища спрямо 6.2 процента за незакритите училища през 2007 и 2008 г. През лятото на 2008 г. бяха закрити около 300 училища. За тези училища средният дял на напусналите обучението ученици е 11.3 процента спрямо 4.9 процента за незакритите училища. Въпреки това, закритите училища не са типични училища според наблюдаваните характеристики, представени в таблица 4.1. Съпоставени с незакритите училища, закритите училища се характеризират с по-малък брой ученици, по-ниско съотношение ученици/учител, по-вероятно се намират в селски райони, общини с по-високи равнища на бедност и общини с по-малка гъстота на населението. Възможно е тези характеристики да са обяснение за високия дял на напусналите обучението ученици от закритите училища, като средният за страната дял на напусналите обучението ученици би представлявал невярна оценка на въздействието от закриването на училища.

Таблица 4.1 Среден дял на отпадналите ученици в закритите и незакритите училища

Година	Незакрити училища	Закрити училища през 2007 г.	Закрити училища през 2008 г.
2007	6.2%	14.9%	8.3%
2008	4.9%		11.3%

Източник: МОМН и изчисления на автора.

Забележка: Делът на напусналите обучението ученици за закритите училища може да се оцени, като се изчисли броят на учениците, преминали в друго училище през следващата учебна година. Делът на напусналите обучението ученици е изчислен за учениците в дневна форма на обучение от 1 до 7 клас в обществените училища.

74. **За да се изолира въздействието на закриването на училища, делът на напусналите обучението ученици от закритите училища може да се сравни с този за сходни незакрити училища.** Има няколко статистически метода и техники за тази цел. Един от тях е методът на *съпоставяне на данните за склонността (propensity score matching)*, при който първо се определят други училища със сходни наблюдавани характеристики и след това се сравнява делът на напусналите обучението ученици в тези училища с този в закритите училища. Друг вид метод е регресионният анализ, при който се използват наблюдавани характеристики за извършване на контрол за въздействието на всяка характеристика върху дела на напусналите обучението ученици. Този метод изолира въздействието, което може да бъде приписано на закриването на училището, от въздействието на всички останали фактори. За всички методи е необходимо да се направи уговорката, че реалното въздействие на закриването на училища може да се оцени само доколкото съществуват сходни училища, спрямо които да се направи сравнение, и че единствената разлика, свързана с дела на напусналите обучението ученици, е в това дали училищата са закрити или не. Освен това тези училища трябва да се определят, като се използват наблюдавани характеристики. Ако една характеристика която не е включена в набора от данни, например физическото състояние на училището, е важен фактор за дела на напусналите обучението ученици и за закриването на едно, а не на друго училище, то тогава ефектът от закриването на училището върху дела на напусналите обучението ученици не може да бъде разграничен от влиянието на физическото състояние на училището върху дела на напусналите обучението ученици.

75. **За 2007 г. въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици беше оценено с помощта на два вида училища за сравнение.** Първият вид са незакрити училища със същите характеристики като закритите училища, а вторият тип са незакрити училища, които са закрити през следващата година. Последното сравнение се основава на идеята, че закритите училища са сходни, както по включените, така и по невключените в данните характеристики. Таблица 3а от приложение 3 показва, че като цяло училищата, закрити през 2008 г., се намират в сходни райони с тези, закрити през 2007 г., но са по-големи от закритите през 2007 г.

76. **За 2008 г., наличието на две последователни години позволява да се направи сравнение между дела на напусналите обучението ученици преди и след закриването на училищата.** Тъй като данните съдържат дела на напусналите обучението ученици за 2007 и 2008 г., делът на напусналите обучението ученици за училищата, закрити през 2008 г., може да се наблюдава както преди, така и след закриването на училищата. Разликата между дела на напусналите обучението ученици през 2007 и 2008 г. дава оценката на въздействието от закриването на училища. Това намалява предизвикателството, свързано с търсенето на подходящи училища за сравнение, тъй като ненаблюдаваните характеристики, които не са се променили във времето, се контролират имплицитно. Характеристики като умения на директорите и учителите, произход на учениците и родителите, и др., е малко вероятно да са се променили рязко между двете години в едно и също училище. Този метод на *разлика в разликите* прилага същите видове методи, като описаните по-горе, и използва изменението на дела на напусналите обучението ученици между двете години, за да оцени въздействието на консолидацията на училищната мрежа.

77. **Ефектът на закриването на училищата се изразява в двукратно увеличение на дела на напусналите обучението ученици.** Таблици 3б и 3в от приложение 3,

обобщени в графика 4.1., представят оценката на въздействието от закриването на училища на база на различни методи и сравнения. За всички методи на избор на училища за сравнение, оптимизацията на училищната мрежа води до увеличаване на дела на напусналите обучението ученици с приблизително осем до десет процентни пункта или почти двойно увеличение. Както показват и двете таблици, тази констатация е устойчива за всички видове разгледани методики. Освен това, тъй като тези въздействия са измерени чрез сравняване на училищата или в една и съща година, или между годините, се избягва проблемът с надеждността на увеличаващите се през годините в резултат на реформите данни за напусналите обучението ученици, както вече посочихме в предишния параграф.

Графика 4.1 Оценка на изменението на коефициента на отпадане в резултат на закриването на училища



Забележка: Резултатите оценяват въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици по метода на съпоставяне на данните за тенденциите. За допълнителни резултати виж таблица 3б в приложение 3

Оценка на въздействието на закриването на училища върху ромите

78. **Интервютата с родителите роми показват, че проблемите, свързани с интегрирането с останалите ученици, и проблемите, свързани с отдалечеността, са основни възпиращи фактори за посещаването на средишните училища.** Финансовите причини не се посочват като толкова важни, независимо от факта, че повечето родители са безработни. Официалната статистика, изследванията и проучванията за оценка на въздействието очертават една неоспорима картина, но мнението на родителите и на училищните директори помага за по-доброто обяснение на това въздействие и по-доброто формулиране на препоръките за политиките. (Интервютата за целите на настоящия доклад бяха организирани от консултанта Тони Ташев и бяха проведени в Североизточна България през април 2010 г.)

79. **Всички интервюирани родители говорят за агресията и конфликтите между учениците в средишните училища.** Няколко родители посочват, че това е причината, поради която детето им не посещава училище. В повечето случаи съществуващите конфликти са между ромски ученици от различни села, а не са междуетнически.

80. **Интервюираните директори на средишни училища признават, че няма осигурен транспорт, който да позволи на учениците, пътуващи от селата, да участват в извънкласни дейности.** Всички интервюирани родители отбелязват, че детето им не участва в никаква извънкласна дейност, като някои смятат, че това има отрицателно въздействие върху желанието на детето им да посещава училище. Липсата на достъп до извънкласни дейности изключва децата от закритите селски училища от участие в живота на цялата училищна общност и поставя нови предизвикателства, свързани с подпомагането им да се почувстват приети и улесняването на прехода им към новото училище.

81. **Интервюираните родители посочват липсата на помещения, където децата им могат да чакат училищния автобус през зимата, и съответно не им позволяват да посещават училище в студените дни.** Също така повечето средишни училища не разполагат със специално помещение или подслон, където децата от закритите селски училища могат да чакат автобуса, който да ги закара до селата им. Чакането понякога е един до два часа. Родителите смятат това за сериозен проблем в студените дни, защото се притесняват, че детето им ще се разболе. Те посочват, обаче, че като цяло автобусите идват навреме.

82. **Възможностите за участие в полуинтернатни форми на обучение позволяват на учениците от селата да имат допълнителни часове следобед, но интервюираните училищни директори посочват, че техните училища не разполагат с необходимите удобства за адекватна организация на полуинтернатните групи, поради липса на подходящо оборудване за столово хранене.** Учениците от закритите селски училища се сблъскват със сериозни пропуски в знанията при постъпването им в по-големите средишни училища и се нуждаят от допълнително обучение. За да се справят с този проблем, средишните училища биха могли да създадат по-добри възможности за провеждане на полуинтернатна форма на обучение. Полуинтернатни групи имат допълнителни часове следобед като допълнение към сутрешната учебна програма. Изпълнението на тези мерки се насърчава от МОМН. Целта им е да осигурят плавен преход на децата от закритите към средишните училища, да подобрят резултатите от обучението на учениците и да предотвратят случаите на напускане на обучението. В действителност, според посоченото от всички интервюирани училищни директори, сериозна пречка за изпълнението на тези мерки е липсата на организирано столово хранене в средишните училища, както и липсата на необходимото оборудване за приготвяне на храната в училището. Екипът на изследването установи, че повечето посетени от тях училища правят импровизации по тази мярка, като след приключването на сутрешната учебната програма дават два часа на учениците, през които да организират сами своя обяд. В по-редки случаи, там, където има полуинтернатни групи, обедът на децата е под формата на сандвичи, приготвени извън училището, или децата “просто отскачат до най-близкото заведение за обществено хранене, за да обядват”. Освен това полуинтернатното обучение се организира само в началния етап на образованието (1-4 клас), независимо от острата необходимост от такова и в прогимназиалния етап.

83. **Освен това липсват достатъчно учители за съществуващите полуинтернатни групи.** Екипът на изследването установи, че според повечето родители, единственият учител, който обикновено провежда следобедните занятия, не може да обърне внимание на потребностите на повечето или на всички ученици както в часовете, така и по време на двучасовата допълнителна подготовка. Всички училищни директори и родителите са единодушни, че е необходима допълнителна помощ. И двете групи се изказват в полза на назначаването на един помощник учител/възпитател, който да помага на учителите във всяка класна стая и по време на храненето, както и да оказва помощ на родителите, чиито деца идват от закрити училища.

84. **Независимо, че финансовите съображения не се посочват като толкова важни, оптимизацията на училищната мрежа очевидно е нанесла щети на най-бедните ромски семейства.** Родителите от тези семейства споделят, че не пращат детето си на училище, поради крайната си бедност, включително липса на средства за покриване на разходите за образование, или поради честите си пътувания в търсене на работа. В повечето случаи, това са много бедни и маргинализирани семейства, където самите родители са напълно или почти неграмотни. В хода на изследването няколко от тези родители споделиха, че макар сега да не пращат децата си на училище, не са постъпвали така преди закриването на местното училище. Възможно е това да се дължи донякъде на новите разходи, свързани с транспорта, например според един родител “В други училища има безплатен транспорт в двете посоки, а ние плащаме 1 1.50 лв. за транспорта от училище до къщи.” С други думи, образователните реформи очевидно са повлияли отрицателно на способността им да пращат децата си на училище, за да получат образование.

Варианти за политики

85. **Учениците от езиковите малцинства и учениците от по-бедни семейства имат по-ниски резултати на тестовете за оценка за усвояването на учебния материал.** Повечето ученици имат по-слаби резултати в малките училища, съотнесено към характеристиките на техните домакинства, например социално-икономически статус, но учениците от езиковите малцинства имат по-високи резултати. Това подсказва, че са необходими специални мерки за справяне с потребностите на езиковите малцинства и учениците от бедни семейства. Освен това тези групи се нуждаят от по-голям достъп до инструментите, свързани с отчетността на ниво училище, например засилено взаимодействие при родителските срещи и ефективно представителство в бъдещите училищни настоятелства/съвети.

86. **Предоставянето на родителите роми на повече глас по отношение на съдържанието, управлението и финансирането на училищните програми е възможно да помогне за намаляване на установените чрез интервютата недостатъци, както и за решаването на други проблеми и за намаляване на дела на напусналите обучението ученици.** Основните проблеми, които родителите роми посочват като възпиращи фактори за посещаването на училище от техните деца, е липсата на добра организация и координация на местно ниво при изпълнението на специални мерки, включително организирането на превоза на ученици, организирането на столовото хранене и провеждането на полуинтернатните форми на обучение. Това са ясни и конкретни варианти за политики, а в по-общ план препоръката за политиката

е да се засили участието на родителите роми в разработването на такива мерки, за да се решат не само тези, но и други проблеми, установени от проведените проучвания на отделни казуси, както и на проблеми, които е възможно да възникнат в бъдеще.

87. Необходимо е да се съсредоточи вниманието върху приобщаването на напусналите обучението ученици и върху предотвратяването на нови такива случаи. Някои от мерките, свързани с отчетността, ще помогнат, но е необходимо да се предприемат и по-непосредствени мерки, както финансови, така и нефинансови, например предоставяне на парични помощи под условие, които са доказали ефективността си в други страни (виж например Schultz 2004), а в други случаи – засилено участие на общността в мерките за интеграция. Възможно е да са необходими и други мерки свързани с учениците (Patrinós and Ariasingam 1997), например да се подобри и разшири обхвата на превоза на учениците от средишните училища. Необходимо е да се вземат допълнителни мерки, за да се гарантира адекватен контрол при предоставянето на паричните помощи обвързани с присъствието на учениците на учебните занятия. Това включва мерки за подобряване на контрола по прилагането на условието за присъствие в клас. Предизвикателствата, свързани с информационната осигуреност, се свързват с качеството на контрола на присъствието в училище, свързаното в информационните потоци на данните от провеждания контрол с действителните получатели на помощта, както и институционални и технически аспекти, като организацията, точността и своевременното захранване с данни на информационните потоци. Практиката на прилагане е различна в отделните страни, като в някои санкциите са силно автоматизирани (например в Мексико, ако някой не отиде на училище, има опасност да загуби правото на някои помощи). В други страни има степенувани санкции, започващи от предупреждение, посещение от социален работник, като едва след това се стига до загуба на помощите.

88. Възможността за идентифициране на ромите и останалите ученици в училищните данни ще извади наяве неравенствата. Едно от сериозните ограничения на оценката на въздействието беше неспособността да се определи дали въздействието на закриването на училища е еднакво при ромите и при останалите ученици. Това се дължи на липсата на информация за етническата принадлежност или езика. По тази причина, с изключение на интервютата с родителите, предизвикателството, свързано с измерването на ефекта на реформите върху ромите се запазва.

5. Анализ на отношенията на отчетност

89. **Българското правителство полага усилия да балансира автономията, отчетността и оценяването (*трите А*, от англ. *Autonomy, Accountability, Assessment*) с финансирането на образователната система, за да повлияе на поведението на местните ръководители на политическо ниво и на училищните директори.** С предоставянето на повече правомощия на училищата за вземане на решения, реформите разшириха самостоятелността на директорите, които вече имат повече възможности да правят нововъведения и да влияят върху организацията на учебния процес с цел постигане на по-високи резултати (Osborne and Gaebler 1992; Barrera et al. 2009). Чрез финансирането на училищата по ЕРС и делегирането на правомощия за управление на училищния бюджет, директорите получиха повече стимули да мобилизират ресурси и да ги приспособяват към потребностите на училището. Това създаде предпоставки за постигане на по-голяма ефективност и прозрачност при използването на ресурсите (Levacic 2008; Barrera et al. 2009). Освен това, чрез създаването на Центъра за контрол и оценка на качеството на образованието (ЦКОКО) се повиши капацитета на национално равнище за събиране, анализ и разпространяване на информация за резултатите на учениците и на училищата от външното оценяване.

90. **Образователните реформи в България разшириха правомощията на училищните директори за вземане на решения, като включиха в тях управлението на всички отпуснати на училището средства.** Тези функции включват определяне на индивидуалното възнаграждение на учителите, обема на работа на учителите и броя на учениците в паралелките чрез променените през 2008 г. нормативи и регулатори (Световна банка 2008б). Освен това училищните директори получиха възможност да прехвърлят икономисаните средства за следващата година и по-голяма гъвкавост при преразпределянето на средства между разходите за персонал и разходите за веществена издръжка (Световна банка 2009). Общинските власти прехвърлиха управлението на училищните бюджети на директорите съгласно Закона за държавния бюджет от 2008 г. и бяха задължени да разпределят 80 процента от средствата за училищата на база броя на учениците (Levacic 2008). Бяха създадени диференцирани разходни стандарти за четирите групи общини чрез въвеждане на тегла във формулата за финансиране за 1 ученик с цел отчитане на структурните разлики в разходите и гъстотата на населението (Levacic 2008). Общините получиха правото да разпределят 20 процента от средствата за образование между училищата на база на критерии, договорени с училищните директори, за да се компенсират разликите между училищата и паралелките в тях. Таблица 5.1. представя текущото разпределение на отговорностите между заинтересованите страни в българската образователна система в резултат на започналите през 2007 г. реформи:

Таблица 5.1 Разпределение на отговорностите в рамките на БУУ в българската образователна система

Заинтересована страна	Отговорности	Ограничения
Министерство на образованието, младежта и науката (МОМН) (секторна принадлежност)	Изпълнява националната политика в областта на образованието Планира, организира развитието на образованието Разработва дългосрочни стратегии, програми и оперативни проекти Финансира специализираните училища с национално значение	МОМН все още участва в оперативното управление на централно финансираните училища вместо да се съсредоточи върху националната образователна политика
Министерство на финансите	Разработва бюджетната рамка за образованието, определя трансферите от държавния бюджет за образование (след консултация с МОМН, Националното сдружение на общините) Наблюдава трансферите за образование и отчетите за изпълнението на бюджета	Разходните стандарти за образование не са съобразени с необходимите разходи за постигане на конкретни образователни цели и резултати
Общини (Териториална принадлежност)	Административни и финансиращи функции Разработват и изпълняват общинската образователна политика Контрол върху разходите за образование	Няма връзка между функциите по финансиране и функциите по управление
Център за контрол и оценка на качеството на образованието (ЦКОКО) –	Организация и общо управление на външното оценяване на резултатите от обучението Разработва стандартизирани тестове за външно оценяване Анализира резултатите от тестовете за външно оценяване Координира участието на България в PISA, TIMSS и други международни оценявания	Данните от оценяванията не са сравними през годините (<i>Нивото на трудност на тестовете за външно оценяване се променя всяка година</i>) Недостатъчна достоверност на процеса на външно оценяване (с изключение на тестовете за матурата) (<i>Процедурата и организацията на тестовете за оценяване не гарантират в пълна степен надеждността на резултатите (например квесторите, които обикновено са учители от същото училище или община, е възможно да имат стимули да помагат на учениците с отговорите на въпросите от тестовете)</i>)
Регионални инспекторати по образованието (секторна принадлежност)	Контрол на професионалната квалификация на педагозите Извършват подбор и назначаване на училищните директори Осигуряват методическо ръководство на процеса на обучение Инспектират училищата и извършват тематични проверки на място Наблюдават спазването от училищата на законите, нормите и наредбите в областта на образованието Събират и обработват административни данни за училищата и учениците	Възможно е политическо влияние върху назначаването на ръководителите и висшия управленски персонал на РИО Прекалено много и различни отговорности към голям брой общини и училища в региона, разпределени върху ограничен брой служители Значителна част от правомощията на РИО са формални права, които не се прилагат на практика (например по отношение на инспектирането, професионалната квалификация на педагозите, осигуряването на методическа подкрепа в образователния процес)

Заинтересована страна	Отговорности	Ограничения
Училищен директор (Училищен директор)	Управлява всички средства, отпуснати на училището Определя индивидуалното възнаграждение на учителите, обема на работа на учителите Определя броя на учениците във всяка паралелка в рамките на нормите, установени през 2008 г. Възможност да запазва икономисаните средства и да ги прехвърля за следващата година Гъвкавост при прехвърлянето на средства от разходи за персонал към разходи за веществена издръжка	Бюджетните решения на директорите са обект на натиск от страна на учителите и учителските профсъюзи, а не на родителите и училищната общност
Училищни настоятелства (Доброволни органи)	Набиране на средства и помощ в натура	Не разполагат с официални механизми за участие в решенията на училището Не разполагат с официални механизми за търсене на отговорност от директорите

Източник: Авторска адаптация на таблица в Levacic 2008

Резултати

91. Амбициозната програма за реформи, започната от правителството през 2007-2008 г., започна да преориентира рамката на училищното образование от система, съсредоточена върху ресурсите на входа без измерители на резултатите, към система, при която МОМН определя стратегическите цели за образователната система и се концентрира върху постигането на обективно измерими резултати на учениците, като едновременно с това насърчава ефективното използване на ресурсите чрез подходяща система за финансиране. В рамките на две години реформата доведе до следните резултати:

- а) **Единни разходни стандарти (ЕРС)** – Те обединиха в една обща сума за 1 ученик прилаганите преди това отделни разходни стандарти за численост на персонала и за веществена издръжка. Този ход премахна възпиращите фактори за оптимизация на училищната мрежа, вградени в предишния стандарт за численост на персонала. ЕРС, в съчетание с преразгледаните нормативи за размера на паралелките, позволяващи максимален брой на учениците в една паралелка до 29 или повече (с разрешение на министъра), насърчи оптимизацията на училищната мрежа. Преди това лимитът за размера на паралелките беше по-нисък и понякога водеше до неефективни решения, например сформирани на две отделни паралелки заради няколко допълнителни ученици.
- б) **По-високи заплати на учителите**– Възнагражденията на преподавателите постепенно бяха увеличени и бяха създадени четири длъжностни нива на база на образователната степен, стажа и старшинството. Беше въведено също диференцирано заплащане на учителите на база на резултатите и усърдната работа. Училищните директори правят тази диференциация на база на рамка, дефинирана на централно ниво, и съгласно специфични критерии, определени на ниво училище. Действащото законодателство нито изисква, нито действа възпиращо по отношение на използването на данните от външното оценяване за целите на диференцирането на заплащането на учителите, но директорите все повече се съобразяват с резултатите от външното оценяване.

- c) **Оптимизация на училищната мрежа** –Една от целите на реформите беше да се оптимизира училищната мрежа, като по този начин се подобри учебния процес и ефективността на училищата. Оптимизацията включваше като мярка и закриване на училищата в обезлюдяващите се села, където учителите често превъзхождаха числено учениците. Преди реформите почти 80 процента от селските училища в България поддържаха слети паралелки. Преподаването в слети паралелки, особено в основното образование (1-8 клас) води до слаби резултати от обучението и увеличава разликата в уменията и знанията на завършващите спрямо техните съвипускници от училищата с нормални паралелки. Освен това интегрирането на учениците от слетите паралелки от малките села в големите средни училища в съседните градове, където трябва да продължат образованието си, е изключително трудно. Обучението в слети паралелки увеличава риска от напускане на обучението и като цяло има отрицателни последици за учениците за бъдещата им реализация на пазара на труда. В резултат на съчетанието между задължително прилагане на ДУБ във всички общини и училища (2008 г.) и въвеждането на ЕРС (2007 г.) общините започнаха да приемат планове за оптимизиране на училищната мрежа и закриване на малките и неефективни училища. През 2007 г. общият брой на закритите училища достигна 111, приблизително колкото броя на закритите училища през предходните четири години. През 2008 г. тази тенденция достигна своя връх с 340 закрити училища. През 2009 г. броя на закритите общински училища рязко се понижи до 44, отчасти поради въвеждането на “защитените училища” (виж подточка (г) по долу), но и поради това, че при съществуващата рамка за финансиране и наличните стимули за повишаване на ефективността потенциалът за по-нататъшна оптимизация на училищната мрежа се изчерпва. Вълната от закрити училища показва, че една от целите на реформите във финансирането на училищата, т.е. подобряване на ефективността на училищната мрежа чрез намаляване на дела на малките училища и паралелки и постепенно приближаване към средното съотношение ученици/учител за ОИСР, е постигната.
- d) **Защитени училища и национални програми в подкрепа на реформата** – За да се гарантира, че в дългосрочен план качеството на обучение в училищата се повишава, а не се уврежда от реформите, МОМН и Министерството на финансите внимателно наблюдаваха кои училища са предложени за закриване и какви са възможните ефекти върху възможностите на учениците за образование. Те наблюдаваха също дела на напусналите обучението ученици и резултатите по различни групи ученици в годините след закриването на училищата. За да се гарантира, че всички деца продължават да имат достъп до училища с добро качество, правителството, след консултация с общините, определи критерии, на които едно училище трябва да отговаря, за да получи статут на „защитено”. Бе съставен списък на защитени училища, които получават допълнително финансиране към единния стандарт, за да не бъдат закрити. Обикновено защитените училища са малки училища (с 10 и повече ученици) с екстремно географско разположение, например в планинските райони или в близост до държавните граници. За да получи едно училище статут на защитено, най-близкото друго училище трябва да е на разстояние повече от 20 километра от защитеното (или коригирания еквивалент на 20 километра, ако пътят минава през планински райони). Това допринесе за намаляване на броя на закритите училища. Към момента в България има 90 защитени училища.

Финансовият натиск за реорганизация на училищната мрежа беше много силен и доведе до положение, при което някои общини имаха нетни печалби, а други нетни загуби на финансови ресурси. По оценка на Световната банка, през 2007 г. 11 процента от общините попадат във втората категория. През 2008 г., по оценка разходите за ученик на около 53 процента от училищата бяха над единния стандарт, а една трета от общините бяха класифицирани като такива с нетни загуби (Levacic 2008). (Община с “нетни загуби” е такава община, в която съвкупните разходи на училищата надвишават приходите на общината по единния стандарт. Методът, използван при тези оценки, взема под внимание промените в разходите на входа на системата през различните години и не отчита допълнителното финансиране в рамките на националните програми, което може да се използва само при спазването на сравнително строги указания. Този метод допуска също увеличение на учителските заплати с 27 процента за всички учители през 2008 г.) За да се поправи това положение, беше стартиран пакет от национални програми за допълнително финансиране в подкрепа на процеса на реформи, като една от тях е насочена към общините в неравностойно положение, които могат да кандидатстват за компенсации, ако закрийт училища или окрупнят паралелки. Националните програми се управляват от МОМН, а финансирането за тях се осигурява от централния бюджет.

- е. **Стартиране на система за външно оценяване за 4, 5, 6, 7 и 12 клас** – Постигнат е значителен напредък в развитието на капацитета на национално ниво за събиране, анализ и разпространение на информация за резултатите на учениците и на училищата чрез създаването на Центъра за контрол и оценка на качеството на образованието (ЦКОКО). През същата година беше проведено национално оценяване на четвъртокласниците от всички начални училища, както и нов тест за 7 клас за подбор на учениците, желаещи да продължат обучението си в “елитните училища”. През следващите години ЦКОКО проведе национални тестове на учениците от 5 и 6 клас от цялата страна, които дадоха възможност да се оцени напредъкът на учениците след 4 клас. Новият външно зададен зрелостен изпит (матура), използван на национално и международно равнище в някои части на Европа като вход за университета, който учениците (на възраст 18-19 години) държат като заключителен изпит в края на средното образование, беше въведен пилотно в България през април 2007 г., като в него участваха 3700 ученици от 45 училища. Той беше въведен в цялата страна през 2009 г. Справки за резултатите на училищата от външно оценяване започнаха да се изпращат редовно на всички училища, участващи в тестовете за оценяване. През настоящата година (2010) беше въведен национален задължителен тест с външно оценяване след 7 клас за всички ученици в цялата страна, а бившият тест след 7 клас за прием в профилираните гимназии беше трансформиран в незадължителен втори компонент на националния тест за външно оценяване. ЦКОКО подготвя също въвеждането на външно оценяване след 10 клас, с който се предвижда да завършва първия етап на средното образование.

Основни предизвикателства

92. Независимо от подобренията, постигнати в резултат на реформите, **едно от основните нерешени предизвикателства е слабото участие на родителите и местната общност**, с което се ограничава отчетността на училищните директори пред заинтересовани страни на местно ниво (Barrera et al. 2009). Освен това, ръководителите на политическо ниво в МОМН и общините все още не разполагат с повече и по-добри

инструменти за търсене на отговорност от директорите за подобряването на резултатите от обучението. От една страна въвеждането на ДУБ доведе до множество положителни промени и помогна за оптимизацията на училищната мрежа, но има нужда от допълнителна работа и време за постигане на още по-висока ефективност.

93. Училищният съвет е крайно важна институция, каквато в момента липсва в българската рамка на отчетността на ниво училище. Създаването на такива съвети бяха предвидени в *Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015)* и бяха подложени на широко обсъждане. Общините подкрепяха твърдо създаването на такива съвети и през 2007 г. в 10 общини беше стартиран пилотен проект за тяхното въвеждане. Пилотния проект може да се определи като неуспешен, защото съвети бяха създадени само в седем от десетте общини. Не бяха взети никакви мерки за разделяне на функциите между училищните съвети и училищните директори, а директорите нямаха желание да споделят отговорностите си със съветите. Сегашните училищни настоятелства са доброволни НПО и такива има в около 75 процента от училищата. Родителите нямат стимули да участват в заседанията за обсъждане на разпределянето на годишните средства чрез училищните настоятелства, тъй като от тяхното мнение няма никакви ясно забележими последствия. Освен това законът не изисква от училищните директори да се консултират с училищните настоятелства за съставянето на годишния бюджет, нито директорите имат никакви стимули или пък носят отговорност за разпределянето на ресурсите по начин, който да доведе до реално подобряване на резултатите от обучението.

94. В проекта за нов Закон за училищното образование, публикуван за преглед и обсъждане от заинтересованите страни през април 2010 г., се предлага училищните настоятелства да запазят правния си статут на доброволни организации, но се определя, че училищата без училищни настоятелства ще получават по-малко средства за текущи разходи. В закона се определя също изискване за училищните настоятелства да имат два органа – Общо събрание (съставено от родители, представители на местната делова общност и други заинтересовани страни) и Съвет на настоятелите (съставен от трима родители, един представител на общината и един представител, определен с гласуване от Общото събрание). Новият проектозакон предлага по-разширени функции на училищните настоятелства – одобряване на училищния бюджет и периодичните отчети за изпълнението му и одобряване на плана за развитие на училището. Това е важна първа стъпка, но практическото прилагане на концепцията за силни и овластени училищни настоятелства трябва да се пребори с отчуждението на родителите от училищния живот. За справянето с този проблем е необходимо етапът на изпълнение да се предхожда и съпътства от ефективни обществени кампании и масови обучения за родителите и другите членове на новите училищни настоятелства. Това ще изисква координирани усилия на политическите ръководители на национално, регионално и местно равнище, както и по-широко участие на организациите на гражданското общество и медиите.

95. Отслабено чувство за ангажираност на общините към училищната мрежа. Липсата на диалог между правителството и общините преди задължителното въвеждане на делегираните училищни бюджети доведе до значително обтягане на отношенията между централната и местната власт през 2008 г. Общините нямат глас при назначаването на училищните директори, това остава правомощие на РИО, подотчетни на МОМН. Общините негодуват от загубата на правомощия върху

определянето на разходите на училищата и от превръщането им в транзитен пункт на държавното финансиране за училищата. Общият ефект от тези фактори засили още повече разрыва между финансовите отговорности на общините и управленските отговорности на РИО. Освен това то доведе до отслабено чувство за собственост на общините върху училищната мрежа на тяхната територия. Това беше една от основните причини някои общини да не се възползват от правото си на самостоятелна преценка относно разпределението на 20-те процента от ЕРС.

96. Не са достатъчно развити механизмите за отчетност, с които разполагат общините, за да упражняват контрол в системата на самоуправляващи се училища. Независимо, че отговарят за разходването на публичните средства за образование, общините не разполагат с директни механизми за търсене на отговорност от училищните директори за управлението на училищния бюджет и ползването на ресурсите за повишаването на образователните стандарти на училището (с изключение на правото да искат освобождаването на училищния директор, ако той или тя допусне бюджетен дефицит над 20%). РИО запазват правомощията си от предишната централизирана система, т.е. те назначават училищните директори, инспектират училищата и търсят отговорност от училищните директори за качеството на обучението. Днес продължава да съществува недоверие между централната администрация на МОМН и общините. Същевременно все още липсват механизми за търсене отговорност от директорите за ефективното използване на ресурсите в светлината на ясно определени и измерими резултати.

97. Не е достатъчен капацитетът на общинско равнище за разработването на формули за разпределението на ресурсите в еднаква полза на всички училища, а потенциалът на училищно ниво за управление на училищните бюджети е все още малък, особено като се има предвид, че повечето общини и училищни директори нямат достатъчен опит в децентрализираното финансиране на училищата. В стремежа си да се справи с липсата на капацитет в заинтересованите страни за управлението на такава сериозна промяна в ролите и отговорностите, правителството предприе интензивни тридневни обучения на общинския персонал и училищните директори по управление на делегираните бюджети. През 2008 г. Националният институт за обучение на директори проведе обучение на всички училищни директори за финансиране и изготвяне на бюджети с участието на служители от МФ, НПО и персонал от пилотните общини, прилагали ДУБ. Обучението изгради основни познания за начина на функциониране на ДУБ, но на общините по това време им липсваха по-задълбочени познания за това как да разработват формули за финансиране на училищата, които да обслужват конкретните цели на образователната политика, например запазването на малките училища. За да се подобри процесът, правителството публикува подробни брошури и насоки за практическите аспекти на ДУБ, но те дойдоха прекалено късно, за да бъдат ефективно използвани и приложени през 2008 г. В резултат на това много общини или не използваха, или отказаха да използват правомощията си по отношение на 20% процента по формулата и така обърнаха гръб на предоставената им възможност да въздействат върху финансирането. Така през 2008 г. част от общините решиха да разпределят по-голямата част или всички отпуснати им средства (90-100%) по ЕРС на база броя на учениците, формално спазвайки нормативните изисквания. През 2010 г. се провежда нов кръг обучения по управление на делегираните бюджети, насочен към всички училищни директори, заместник-директори и счетоводители в страната. Обучението се опира на поуците от първите

години на приложение на ДУБ и засилва капацитета на управленските екипи на училищата по отношение на ДУБ.

98. **Справките за резултатите на училищата от външно оценяване (СРУВО), съдържащи данни за резултатите на отделните училища, не включват сравнителен анализ на данните, който да показва как се изменят резултатите на дадено училище от година на година и как се съпоставят по-добрите (или по-лошите) резултати с тези на останалите училища, общини и области.** СРУВО не съдържа анализ за добавената стойност на образователния процес в училището, съобразен с конкретния състав, произход и социален статус на учениците в отделните училища, нито съдържа сравнения по тези характеристики на общинско, регионално и национално равнище. На настоящия етап, външното оценяване не генерира сравними данни за резултатите на училищата през годините, тъй като всяка година тестовете са с различно ниво на трудност, а това пречи да се оценят подобряването (добавената стойност) на качеството и резултатите на отделните училища. Освен това СРУВО не могат да предоставят на училищата информация, която е важна за планирането на тяхното развитие. С изключение на матурата, организирането на процеса на полагане на тестовете за външно оценяване следва да се подобри, като се въведе подходящ контрол на процеса в класната стая, за да се гарантира надеждността на резултатите. Например процедурите, създадени за матурата, биха могли да се приложат при другите външни оценявания в 4, 7 и 10 клас. За това ще са необходими допълнителни човешки и финансови ресурси. Една възможна алтернатива би била да се използват средствата, спестени от преустановяването на външното оценяване в 5 и 6 клас, за да се подобрят процесите за външно оценяване в 4, 7 и 10 клас.

Отношения на отчетност в българската образователна система

99. **По-нататъшните реформи в българската образователна система, насочени към нерешените предизвикателства, биха могли да се съсредоточат върху засилване на отношенията на отчетност** между заинтересованите страни, особено що се отнася до възможностите на родителите и членовете на местната общност да контролират ефективното използване на ресурсите от училищните директори, което би довело до подобряване на резултатите от обучението (Varega et al. 2009). На настоящия етап училищните настоятелства, представляващи родителите и местните общности, са доброволни органи и нямат законови правомощия да участват в процеса на вземане на решения на ниво училище (Levacic 2008).

100. **Реформите не създадоха ясни механизми на отчетност, които позволяват на политическите ръководители на общинско ниво да търсят отговорност от училищните директори за използването на финансовите ресурси, измерено с добавената стойност на образователния процес в училищата, по-специално подобренията в училищните условия и резултатите от обучението (Световна банка 2009).** Таблица 5.2 представя сегашните отношения на отчетност между *училищните настоятелства, училищните директори, общините и РИО* – тези четири заинтересовани страни, участващи пряко в организирането и предоставянето на образователни услуги в България. Отношенията на отчетност между *училищните директори и училищните настоятелства*, както и между *училищните директори и общините* е възможно да балансират повишената самостоятелност и отговорност, делегирани на училищните директори, да повлияят на начина на разходване на средствата и да насочат процеса на вземане на решения и управление на ресурсите към

подобряване на обучението, ефективността и равния достъп. Напрежението по отношение на отговорностите, свързани с управлението и финансирането, които са съответно правомощия на РИО и общините, излага на риск възможността на ръководителите на политическо ниво да търсят отговорност от училищните директори за резултатите.

Таблица 5.2 Текущи реформи в България, свързани с БУУ: Рамка на отчетността в светлината на желаните резултати

Отношения на отчетност между	Ефективно използване на финансовите ресурси	Подобряване на резултатите от обучението
Училищните директори и родителите и членовете на общността	На настоящия етап няма официални механизми за това	Родителите не разполагат с официални механизми за търсене на отговорност от училищните директори за резултатите от обучението.
Училищните директори и общинските власти	Училищните директори се отчитат пред общинските власти за използването на финансовите ресурси.	Общините не разполагат с официални механизми за търсене на отговорност от училищните директори за подобряването на училищната среда или на резултатите от обучението.
Училищните директори и РИО	Не е приложимо	РИО разполагат с официални механизми за търсене на отговорност от училищните директори за подобряването на училищната среда или на резултатите от обучението.

Източник: Авторска разработка

Препоръки по отношение на отчетността и международният опит

За засилено участие на родителите и общността

101. Реформите в България, свързани с управлението и финансирането, прехвърлиха *административните правомощия* към училищата, тъй като след пълното въвеждане на делегираните бюджети през 2008 г. всички училищни директори получават средствата от общините и имат задължението да съставят бюджети и да вземат решения за оптималното разпределяне на ресурсите. Въпреки това в българската рамка на отчетността на ниво училище все още липсва една крайно важна институция – училищното настоятелство.

Как другите държави овластяват училищните настоятелства и ги включват в процеса на вземане на решения на ниво училище?

102. Моделите на БУУ, използвани в Мексико, Холандия и други страни от ОИСР, са полезни примери, които могат да дадат представа на ръководителите на политическо ниво в България за процеса на разработване на модел, който включва активно родителите и общността в процеса на вземане на решения на ниво училище. Що се отнася до реформите, насочени към повишена автономия на училищата, Мексико положи сериозни усилия да засили участието на общността, като ѝ възложи отговорностите за някои делегирани функции (каре 5.1). В няколко страни от ОИСР местните власти и училищните настоятелства имат значителна автономия по отношение на адаптирането и прилагането на учебното съдържание и/или разпределянето и управлението на ресурсите. Независимо от различията между системите на страните от ОИСР, делегирането на отговорности се характеризира с

висока степен на административен контрол на ниво училище (каре 5.2), а в някои страни като Австралия, Австрия, Канада, Ирландия, Испания и Швейцария е налице силна и съществена връзка между училищната автономия и резултатите на учениците. Холандия е пример за модел на балансиран контрол на БУУ, при който училищата се отчитат пред родителите, правителството и обществото, а училищното настоятелство отговаря за прилагането на наредбите в училището (каре 5.3) (Gertler et al 2008; ОИСП 2004; Patrinos 2010)

Варианти за политики за засилване на участието на родителите и общностите във вземането на решения на ниво училище

103. В България липсата на ясни насоки за ролята на училищните настоятелства води до слабо участие на родителите във вземането на решения на ниво училище. Аналогично, родителите имат малко стимули да се включат в училищния живот, тъй като почти не виждат последствията от своите действия. Данните показват, че БУУ може и да не доведе до подобряване на качеството на училището (виж например Galiani et al. 2008 за случая с Аржентина), когато родителите нямат възможност да изразяват мнението си по училищни въпроси, когато само местните елити се разпореждат с обществени ресурси (Bardhan и Mookherjee 2005, 2006) или когато училищните настоятелства нямат капацитет да влияят ефективно върху решенията на ниво училище или имат по-малко технически възможности за администрирането на училищата в сравнение с по-високите нива на управление (Smith 1985; Gertler et al. 2008).

104. Новият проект за Закон за училищното образование в България признава правото на родителите да получават копие от училищния бюджет, запазва се правният статут на училищните настоятелства като доброволни сдружения, но училищата без настоятелства ще получават по-малко финансиране за текущи разходи. Предлага се също създаването на съвет на настоятелите към училищното настоятелство, който да одобрява проектобюджета и стратегията за развитието на училището. Наред с това, вариантите за политики за засилване на участието на родителите биха могли да включват:

- a. Очертаване на ясни насоки, определящи ролята на училищните настоятелства в решенията на ниво училище (виж примера от Англия в каре 5.4).
- b. Създаване на официални процедури, чрез които родителите могат да обсъждат с директорите и общинските власти решенията, свързани с разпределянето на бюджета, човешките ресурси, инфраструктурата и програмите за подпомагане, за да се овластят училищните настоятелства да влияят на решенията на ниво училище (виж примера от Мексико в каре 5.1).
- c. Създаване на ясни механизми за разпространение на информация, за да се гарантира потокът на информация към родителите за резултатите на училището, съотнесени към тези на другите училища, и за разпределянето на бюджета (виж примера от Холандия в каре 5.3).
- d. Подпомагане изграждането на необходимия капацитет на училищните настоятелства чрез осигуряване на обучение и кампании за повишаване на осведомеността относно ролята на родителите за повишаването на качеството на училището (виж примерите от Мексико и Холандия в каре 5.1 и 5.3).

Каре 5.1 Реформите в Мексико за засилване на участието на родителите

Програмите за БУУ в Мексико са резултат от загрижеността за справедливостта по отношение на бедните, селските и силно сегрегирани училища, която доведе до създаването на мащабна компенсаторна образователна програма. Тази програма включва малка програма за участие на родителите, която беше въведена през 1996 г. – програмата Подпомагане на училищното управление (или AGE). AGE включва финансова подкрепа и обучение на сдруженията на родители. Сдруженията на родители могат да изразходват средства за цели по свое усмотрение, въпреки че разходите са ограничени до малки строителни работи и подобрения на инфраструктурата. Те нямат право да изразходват средства за заплати и възнаграждения на учителите. Независимо че представлява ограничен вариант на БУУ, AGE е съществен напредък в мексиканската образователна система, в която сдруженията на родителите играеха малка роля във вземането на решения на ниво училище. Финансовата помощ по AGE се състои в тримесечни трансфери по училищните сметки APF в размер от 500 до 700 щ.д. годишно според размера на училището. AGE помага да се постигнат съществено по-високи нива на участие в училищните работи и комуникацията – в резултат на проектите, предприемани от сдруженията на родители, но в още по-голяма степен в резултат на обучението, което получават, и срещите, които организират. AGE помага за ясно изразяване на очакванията и насърчава участието в училищните работи. Много родители смятат, че AGE оказва натиск върху училищните директори и учителите да помагат на техните деца. Освен това AGE мотивира родителите да следят напредъка на своите деца. Щателните оценки на въздействието показват, че AGE засилва участието на родителите и подобрява климата в училището (Gertler et al. 2008). Има данни също, че AGE води до подобряване на резултатите от обучението, например намаляване на дела на второгодниците и учениците със слаб успех и подобряване на резултатите от тестовете (Shapiro and Moreno 2004; Lopez-Calva and Espinosa 2006).

Успешният опит на Мексико с БУУ в селските райони доведе до създаването през 2001 г. на актуализирана градска национална програма, известна като Програма за качествени училища (PEC), с цел разширяване на автономията и подобряване на обучението в мексиканските училища. Участието в PEC включва следното: персоналът и родителите от дадено училище изготвят план със стъпки за подобрения, училищата получават петгодишна безвъзмездна помощ за изпълнението на дейностите, родителите участват в разработването и изпълнението на плановете, провежда се обучение на училищните директори. Няколко качествени оценки установяват положителни ефекти върху резултатите от тестовете, като най-голямо е подобрението в училищата с най-слабо представящи се ученици, както и положително въздействие върху училищния климат и процеси (Loera 2005). Освен това PEC води до повишаване на нивата на отчетност и прозрачност (Patrinis and Kagia 2007). Само няколко години след стартирането на програмата PEC доведе до значително намаляване на дела на напусналите обучението ученици и на дела на второгодниците и учениците със слаб успех (Skoufias and Shapiro 2006).

Източник: Barrera et al. 2009

Каре 5.2 Децентрализацията на вземането на решения може да подобри качеството на училищата: уроци от ОИСР

От 80-те години на миналия век страните от ОИСР се концентрират върху засилването на автономията по отношение на цяла група институционални дейности с цел да се повишат резултатите чрез делегиране на отговорности на преките участници в образователния процес и насърчаване на отчетността към местните потребности. В повечето страни с добри резултати от PISA местните власти и училищата имат значителна автономия по отношение на адаптирането и прилагането на учебното съдържание и/или разпределянето и управлението на ресурсите. В някои страни като Австралия, Австрия, Канада, Ирландия, Испания и Швейцария е налице силна и съществена връзка между училищната автономия и резултатите на учениците. В други страни връзката е по-слаба, често защото законодателството определя разпределението на отговорностите за вземането на решения, така че разликата между училищата е малка. Някои страни се концентрират върху укрепването на управлението и администрирането на отделните училища чрез пазарно-ориентирани управленски инструменти или сътрудничество между училищата и други заинтересовани страни от местните общности. По-голямата училищна автономия не е свързана непременно с по-големи различия в резултатите на училищата, доколкото правителствата осигуряват рамка, в която училищата с по-слаби резултати получават необходимата подкрепа за подобряване на резултатите. Финландия и Швеция, които са сред страните с най-висока степен на училищна автономия по много от показателите, използвани в PISA 2000, имат заедно с Исландия най-малки разлики между отделните училища.

Източник: ОИСР 2004 г.

Каре 5.3 Холандия: Вариант на силно управление на ниво училище

Една от основните характеристики на холандската образователна система е свободата на обучението. От една страна 70 процента от училищата се администрират от частни настоятелства, но от друга страна системата въпреки всичко може да служи като пример за други страни, тъй като всички училища се финансират от правителството. Родителите могат да избират между няколко училища, а училищата са задължени да предоставят информация на обществеността. Правителството осигурява капиталовите и текущите разходи, а общината осигурява сградите. Училищните настоятелства могат да запазват излишъка от приходите. Училищата се отчитат пред родителите, правителството и обществото. Училищното настоятелство отговаря за прилагането на наредбите в училището. Свободата на организиране на преподаването означава, че училищата могат сами да определят начина на преподаване, независимо че има национални стандарти. Холандската образователна система съчетава централизираната образователна политика с децентрализираното администриране и управление на училищата.

Парите следват учениците, като за всеки записан ученик всяко училище получава сума, равна на разходите за обществено обучение за 1 ученик. Училището, което получава средствата, тогава има право на финансиране за покриване на определените суми за заплатите на учителите и за други разходи. Общинските училища вземат малки такси по време на 12-годишното задължително училищно обучение. Училищата се отчитат изцяло пред родителите за използването на събираните такси.

Националното правителство насърчава родителите в избора на училище като разпространява информация. Родителите получават брошура с указания, свързани с избора на училище. В нея се разяснява образователната система, разходите, правилата, училищните въпроси и техните права. Те получават дори контролен списък с въпроси, на които да си отговорят преди да изберат училище. Резултатите на училищата се публикуват във вестниците, в Интернет страници, както и от министерството и инспектората, а също и от неправителствени организации.

Източници: Patrinos 2010; Ritzen et al. 1997

Каре 5.4. Правна рамка, регламентираща ролята на управителните органи в Англия

Управителните органи получават правомощия и задължения като официално регистриран орган. Законите отговорности на управителния орган **са изложени подробно в чл. 21 от Закона за образованието от 2002 г.** Управителите имат задължението:

- Да управляват училищния бюджет, да разглеждат годишната бюджетна прогноза, да одобряват бюджета, да разглеждат и одобряват всякакви предложени промени в бюджетната прогноза;
- Да вземат решение за начина на изразходване на делегирания бюджет в зависимост от условията, определени в схемата на местната власт в рамките на финансовата година;
- Да вземат решение относно делегирането на техните правомощия за изразходване на делегирания бюджет на директора, като при това положение те трябва да определят финансовите граници на делегираните правомощия;
- Да се консултират с местната власт по съществени изменения в справедливото финансиране от местната власт.
- Да осигурят воденето на точни сметки;
- Да определят допълнителния персонал и училищната политиката за условията на работа и заплащане (в съответствие с Условията за работа и заплащане на учителите в училище);
- Да действат като “критичен приятел” на директора, като предоставят съвети, мнения и подкрепа;
- Да разработят въз основа на консултации с целия персонал писмена политика за управление на резултатите за целите на оценяването на персонала.

Източник: Департамент за децата, училищата и семействата 2008 г.

Към засилване на отслабеното чувство на общините за съпричастност към училищата на тяхната територия

105. Общините не са доволни от загубата на правомощия върху определянето на разходите за училищата и превръщането им в поводник за държавното финансиране за училищата. Те нямат думата по отношение на назначаването на училищните директори; това е правомощие на РИО, подчинени на МОМН. Общият ефект от тези фактори засилва разрыва между отговорността на общините за управлението на средствата за училищата и отговорността на РИО за назначаването на училищните директори. Освен това води до отслабено чувство за ангажираност на общините към училищата на тяхната територия, а това е една от причините някои общини да не използват в достатъчна степен правото си на самостоятелна преценка относно разпределението на 20-те процента от ЕРС.

Как другите страни управляват връзката между финансирането на училищата и назначаването на училищните директори?

106. Във Великобритания и Холандия отговорността за назначаването на и контрола върху училищните директори по отношение на управлението и финансирането на училищата се носи от една и съща институция. Въпреки това в различните образователни системи за контрола и за оценката на дейността на училищните директори отговарят различни организации, в зависимост от цялостната организация на системата (Barrera et al. 2009).

107. В Англия контролът върху училищните директори се осъществява или изцяло от местното училищно настоятелство, или от общински орган в режим на консултация с училищното настоятелство, в зависимост от управленската структура на училището

(Евридика 2008 г.). Финансовите ресурси за училищата се предоставят от централното правителство на местните власти. След това местните власти делегират тези средства на училищата. Всяко училище има ръководен орган (еквивалентен на училищните настоятелства в България), който носи законовата отговорност за ръководството и резултатите в рамките на училището; на практика, обаче, тази отговорност за управлението на бюджета е предоставена като цяло на училищния директор. Повечето ръководни органи имат финансова подкомисия, която осъществява контрол върху финансите на училището, но по принцип училищният директор изготвя годишния бюджет и предложенията за бъдещите финансови разходи. По закон ръководният орган на всяко училище носи отговорност за изразходването на средствата пред родителите и широката общественост (Департамент за децата, училищата и семействата 2008 г.).

108. В Холандия училищните директори се контролират от компетентния орган, който е или общината за обществените училища, или частен ръководен орган за публично финансираните частни училища, заедно със създаден по закон съвет, съставен от учители и родители (Евридика 2008/9). Компетентният орган споделя отговорността за управлението на финансовите и човешките ресурси на училищата, с други думи отговаря за назначаването на училищните директори и за прехвърлянето на средствата, предоставени от централното ниво.

Варианти за политики за премахване на разединението между финансирането и управлението на училищата

109. България е изправена пред двойно предизвикателство, свързано с хармонизирането на отговорностите за управлението и финансирането на училищата. Бъдещите политики трябва да овластят общините с ясни функции по отношение на училищната мрежа, за да се засили чувството им на собственост и да им се даде стимул да упражняват по-добре правото си на самостоятелна преценка за разпределянето на 20 процента от средствата за училищата. Необходимо е също да се подчертае, че институцията, отговаряща за назначаването на училищните директори следва да е същата институция, която трябва да им търси отговорност за постигнатите резултати.

В тази връзка има три различни възможности:

- a. Един възможен вариант е да се приложи опитът на други децентрализирани системи и да се овластят съветите на училищните настоятелства да назначават училищния директор, но като се им предвид ограниченият брой действащи училищни настоятелства и малкият им опит, ще бъде сериозно предизвикателство да се накарат родителите да участват в по-обикновени задачи като прегледа и одобряването на училищните бюджети и плановете за развитие на училището (както се предвижда в новия проектозакон), да не говорим за подбора и назначаването на училищния директор. Предложеният състав на съвета на училищното настоятелство обединява различни перспективи и може да създаде възможности за родителите да научат повече по въпросите на училищното управление.
- b. Друг вариант е да се засили чувството на общините за собственост върху училищата като се дадат правомощия на общината да участва в избора, а кметът да назначава училищните директори. Общинският съвет е местният парламент, представен от съветници от всички политически партии, избран на местни

избори. Училищните настоятелства могат също да участват или да бъдат представени в процеса на подбора на директорите. Ролята на РИО би могла да включва определянето на критерии за подбора на училищния директор, но самият подбор би трябвало да се извършва от общината с участието на училищното настоятелство. Недостатъкът на този вариант е в това, че е възможно да доведе до смяна на един вид политически натиск върху училищния директор (от страна на РИО) с друг (от избраните общински органи – общинския съвет и/или кмета).

- c. Или би могло да се запази сегашното разпределение на отговорностите и да се създадат стимули за общините да упражняват по-добре правото си на собствена преценка по отношение на разпределянето на 20-те процента финансиране за училищата, като се институционализират други функции, които биха възстановили чувството на общините за собственост върху училищата. При този вариант, полезна първа стъпка би било изпълнението на мерките в актуализираната Стратегия и програма за децентрализация, предвиждащи паритетно участие на местната власт и училищните настоятелства в подбора на училищни директори. Следващите стъпки могат да включват делегирането на повече правомощия за наблюдение и контрол по спазването на наредбите свързани с финансирането и управлението на училищата, да подпомагат училищата в неравностойно положение и да гарантират мястото на всички ученици от дадена община в училищната система. При този вариант от ключово значение е да се засили капацитета на РИО да търсят отговорност от училищните директори за резултатите от образователния процес, тъй като с оглед на отговорността им за назначаването, те биха могли най-добре да наблюдават и оценяват ролята на директора по отношение на педагогическите въпроси и дали добавят стойност в образователния процес, измерена чрез резултатите от обучението на учениците.

110. Силното училищно ръководство, олицетворено от висококвалифицирани директори, е от основно значение за насърчаване на отчетността и качеството на образованието. Училищните директори би трябвало да се назначават измежду група от висококвалифицирани лица, способни да управляват педагогическия и помощния персонал, да изпълняват политики за професионално развитие и да използват в оптимална степен финансовите ресурси (ОИСП 2007б), независимо коя институция отговаря за назначаването на училищните директори и какви инструменти съществуват за търсенето на отговорност от директорите за резултатите. Създаването на стабилен процес за сертифициране и атестация на училищните директори е първата стъпка към повишаване на квалификацията на училищните директори и привличането на висококвалифицирани лица към професията.

За по-голяма отчетност по отношение на подобряването на резултатите и на добавената стойност от образователния процес в училищата: ролята на инспекторатите

111. В процеса на засилване на отношенията на отчетност между органите на държавно управление и училищата с цел повишаване на качеството, проектозаконът предлага да се създаде нова институция – Национален инспекторат по образованието, който да извършва преглед на образователните политики на общинско, регионално и национално ниво, да изготвя аналитични доклади и да извършва диагностика.

112. Уроците от международния опит (Холандия, Англия и Нова Зеландия) подсказват, че има няколко принципа, които трябва да бъдат спазвани от агенциите за осигуряване на качеството, за да се гарантира тяхната ефективност. Първо, агенциите които осъществяват контрол на изпълнението и качеството на училищата, трябва да бъдат **независими** от организациите, които определят политиките в областта на образованието. В това има основания, като се вземе предвид, че като се позволи на контролните институции, например инспекторатите по образованието, да бъдат независими, ще им се даде възможност да предоставят полезна информация за качеството на образованието и да повдигат въпроси, свързани с политиките, засягащи училищата (Световна банка 2010в). Второ, **координацията** между институциите, отговарящи за общата цел за наблюдение и контрол на качеството на образованието (т.е. МОМН, РИО), е крайно важна, за да се гарантира, че всяка институция се концентрира върху конкретна и ясно определена група от функции (например формулиране на политиките спрямо контрол) и да се осигури относителна независимост между техните функции в ежедневната им работа (Световна банка 2010в). В Холандия и Англия координацията между институциите е определена със закон. Третата поука е свързана със значението на **консултациите** с различните заинтересовани страни при определянето на функциите на институциите, отговарящи за контрола на качеството в системата. В няколко страни от ОИСР е налице засилен диалог по отношение на гледните точки, идеите и препоръките на заинтересованите страни, когато се разработва концептуалната рамка за създаване на нова агенция/институция (Световна банка 2010в). Крайно важно е също да се създадат **механизми на отчетност** за агенциите, отговарящи за осигуряването на качеството на образованието, за да се създаде легитимност на собствените им функции. В няколко страни от ОИСР съществува комбинация от външни и вътрешни механизми, които гарантират, че агенциите, отговарящи за контрол на качеството, изпълняват функциите си и от тях се изисква да изготвят годишни доклади, описващи доколко агенцията е изпълнила собствените си цели (Световна банка 2010в).

Изграждане на капацитет и синхронизация на реформите

113. Реформите в България бяха осъществени в рамките на относително кратък период и независимо, че са налице значителни постижения, свързани по-специално с въвеждането на политики за ефективно изразходване на средствата и делегирането на правомощия на училищно ниво, необходимо е да се постигне още по-голям напредък, за да се изпълни концепцията за по-добро предоставяне на услугите и за да се види подобрене в резултатите от обучението и в равните възможности за населението от малцинствата. Важна част от успеха на досегашните реформи е демонстрираната готовност на българското правителство да идентифицира слабостите на системата през

трите години от началото на реформите през 2007 г. и желанието да търси диалог, например със Световната банка, за да бъдат определени политики, които биха засилили отчетността и отзивчивостта на местните власти за справяне с останалите предизвикателства в областта на образованието. Подобряването на системите и инструментите за оценяване е следващата логична стъпка към овластяването на всички заинтересовани страни, участващи в предоставянето на услугите и към подпомагането им да формират и вземат обосновани решения за изразходването на средствата, да измерват резултатите от вложените ресурси и да участват в целенасочени дискусии за управлението на училището. В хода на този процес, измерването на промените в поведението на заинтересованите страни и в процесите на местно ниво и на ниво училище (междинни резултати) може да помогне да се определи дали националните политики ще доведат до промени на местно равнище (таблица 5.3).

114. Необходимо беше повече време за предварителна подготовка и повишаване на капацитета на местно ниво за разработване на формули за финансиране на училищата, които да гарантират финансовата стабилност на малките училища в общините, където все още има нужда от тях. От една страна решението на правителството за въвеждане на ЕРС и ДУБ е похвално, но от друга страна бързите темпове на реформата ограничиха процеса на диалог между общинските администрации и училищните директори. Изискването в рамките на една година всички училища да преминат към финансиране по формула значително увеличи вероятността много училища да станат финансово нежизнеспособни, тъй като нямаше достатъчно време за разработването на качествени общински формули за финансиране, отчитащи неизбежно по-високите разходи за 1 ученик на малките училища. Опитът от предходните години, свързан с пилотното прилагане на ДУБ, показва, че въвеждането на системата е постепенен процес, и че на някои места, независимо от значителната по обем подготвителна работа, са били необходими години на експериментиране с различни формули, докато бъде намерено най-доброто решение. По-бавното въвеждане в рамките на две до четири години на финансирането на училищата по формула би осигурило повече време на общините да разберат по-добре как да разработят формула за финансиране, която да обслужва преследваните от тях цели.

115. Изграждането на капацитет на ниво училище, по-специално във връзка с обучението, сертифицирането и атестирането на училищните директори, но също и на членовете на училищните съвети, е препоръчително като следваща стъпка за българските власти в процеса на укрепване на базираното в училище управление. По-големият брой отговорности, прехвърлени на училищния директор, включително контрол върху бюджета и персонала, изискват да се засили капацитетът за ефективно управление на училищните ресурси, за да се оптимизира образователният процес. Изграждането на капацитет, сертифицирането и атестирането на училищните директори са една от основните промени, предложени в новия проектозакон за училищното образование. Засилването на ръководството на ниво училище и създаването на прозрачен механизъм за атестиране на училищните директори, който гарантира качеството и ефективността на училищните ръководители, е крайно важен елемент за постигането на дългосрочен успех в реформите, свързани с училищната автономия (Световна банка 2010г), по-специално що се отнася до способността на директорите да управляват училищните бюджети, инфраструктурата и персонала за постигането на по-добри резултати. От друга страна, обучението на родителите и останалите членове на училищните съвети може да засили възможностите им за търсене на отговорност от училищните директори, за активно участие в решенията на

ниво училище, за подкрепа на училищното ръководство и персонала и за оказване на натиск за подобряване на предоставяните образователни услуги и резултатите от тях (Световна банка 2010г). Опитът на Мексико с изпълнението на реформите, свързани с базираното в училището управление, показва, че засилването на капацитета на родителите и членовете на общността, по-специално на малцинствените групи, има основно значение за създаването на стимули за участие в училищни живот и за засилване на възможностите им да влияят положително върху решенията на ниво училище (каре 5.5).

Каре 5.5. Обучение на родителите по управление на училищните дейности: два случая от Мексико

РЕС (Програма за качествени училища)

За да се включат в програмата и да получат училищен грант, училищата трябва да изготвят петгодишен План за стратегическа трансформация на училището (РЕТЕ), като училищната общност определя целите, които иска да постигне в средносрочен план и средствата, които ще се използват за постигането им. За изпълнението на РЕТЕ училищата изготвят като допълнително условие за кандидатстването по програмата Годишни работни програми (*Programa Anual de Trabajo*, РАТ), в които определят инвестициите и дейностите, които ще бъдат изпълнявани всяка година. Тъй като огромното мнозинство от училищата нямат опит в стратегическото планиране или управлението със засилено участие, РЕС предоставя техническа помощ и обучение на всички училища, заявили интерес от участие в програмата. Тази помощ се предоставя от държавните образователни власти под различни форми: (а) пряка помощ за училището от техническото координационно звено на програмата на държавно ниво; (б) технически срещи, организирани от контролния екип на всяка степен на образованието (предучилищно, начално и основно) или (в) услуги, предоставяни на училищата от педагогически помощници, назначени към съответните екипи за контрол. Във всички случаи техническата помощ се концентрира върху училищното управление и планиране, диагностиката на потребностите на училището и оценката на резултатите. Техническата помощ се предоставя основно на училищните директори, които от своя страна отговарят за споделянето на информацията с учителите и родителите.

АGE (Програма за подпомагане на училищното управление)

По програмата се предоставя Подкрепа и обучение за сдруженията на родители (*Asociaciones de Padres de Familia*, АРFs). Целта е да се консолидират и заздравят АРF чрез обучение и финансова помощ. Обучението се концентрира върху (а) управлението на училищните средства, предоставени от CONAFE на АРFs; (б) умения за засилване на участието с цел засилване включването на родителите в училищните дейности и (в) информация за резултатите на учениците и начините, по които родителите могат да им помогнат да подобрят резултатите си от обучението.

По проекта се обучават организатори и учители, предоставят се подходящи дидактически материали и се подпомагат училищните сдружения на родители на предучилищно ниво в училищата на местното коренно население. На начално ниво учениците от коренното население и училищата, обучаващи местното коренно население, се ползват от предимствата на редица мерки по проекта:

- Подобряване на инфраструктурата, включително допълнителни класни стаи, санитарни услуги и допълнителни механизми за училищен контрол и обучение на родителите;
- Оборудване – училищна мебелировка и спортно оборудване;
- Дидактически материали, включително ученически пакети от училищни пособия и основни дидактически материали за класната стая;
- Обучение на учителите без откъсване от работа по педагогически техники в условия на слети паралелки и двуезично обучение и по мултикултурен подход към преподаването и обучението, в допълнение към обучението по избрани национални и регионални курсове. Обучението на учителите се подпомага и с техническа помощ за учителите в класната стая, предоставяна от технически педагогически помощници;
- Подобряване на училищното управление чрез модернизация на контрола и подпомагане на инспекторите и ръководителите на направления за улесняване на по-честите посещения в училището;
- Стимули за резултати, постигнати от началните учители – предоставят се на учители, които (а) преподават през цялата учебна година и водят специални часове, удостоверено от училищните сдружения на родителите, (б) изготвят съвместно с консултанта конкретни дейности по обучение за решаване на конкретни проблеми (в) предоставят поправително обучение на ученици, които изостават от съучениците си и водят часове след основните занятия най-малко три пъти седмично (г) участват в програми за обучение (д) сътрудничат си със сдруженията на родителите и (е) разработват образователни дейности с общността;

Източник: Световна банка 2005; 2004

6. Заключение и варианти за политики

116. **Мащабната реформа за децентрализация на образователната система, започната от правителството през 2007 г. с цел да се насърчи по-голямата автономия на училищата и по-ефективното изразходване на средствата, доведе до впечатляващо повишаване на ефективността и положи основите за по-добро приспособяване към местните потребности.** Независимо от първоначалните успехи, все още съществува известна загриженост относно отчетността на училищата пред местната общност. В тази връзка, като част от постоянния ангажимент с българското правителство, настоящото изследване регистрира постиженията на реформите и набляга на нерешените предизвикателства.

117. **Целта на прегледа на реформите в България, свързани с училищната автономия, е да се оцени модела на финансиране чрез делегирани бюджети и напредъка в управлението на образователния сектор.** Той изследва възможностите моделът да бъде подобрен, така че да гарантира успешното постигане на целите на реформата. Набелязани са четири области, които представляват интерес: ефективност, качество, равен достъп и отчетност. В тази връзка изследването се концентрира върху четири въпроса:

- Доколко реформите водят до повишаване на ефективността на системата?
- Има ли доказателства, че те са повлияли върху качеството на образованието?
- Какво е въздействието на закриването на училища върху равния достъп до образование?
- Как механизмите на отчетност влияят върху ролята на основните заинтересовани страни?

Доколко реформите водят до по-ефективна система?

118. **България започна процеса на децентрализация на вземането на финансови решения и прехвърлянето им към училищата още през 1998 г., но по-съществените реформи в това отношение бяха осъществени почти десетилетие по-късно.** През 2001 г. беше даден старт на всеобхватна реформа, насочена към финансова децентрализация и преустройство на общинските финанси. За две години средата, в която органите на местното управление изпълняват задълженията си в служба на обществото, беше съществено променена. Бяха създадени прозрачни механизми за формиране и разпределение на държавните субсидии между общините, а въведените през 2007 г. единни разходни стандарти (ЕРС) за финансиране на образованието създадоха предпоставки за значително повишаване на ефективността на училищната мрежа. Системата на делегираните училищни бюджети (ДУБ), внедрена във всички училища в България през 2008 г. осигури ясен и прозрачен механизъм, по който средствата за образование да стигат до училищата. Тези мерки бяха придружени от съществено прехвърляне на правомощия за вземане на решения на училищните директори. Финансирането на база брой ученици чрез ЕРС и ДУБ представлява най-съществената част от реформите във средното образование до сега и е основна предпоставка за възможността да се формират и изпълняват училищни политики.

119. **Сериозно предизвикателство представлява намаляващият брой на населението и очакваната промяна във възрастовата му структура.** В периода от

2000 до 2009 г. населението в училищна възраст намаля с 30%. Населението на възраст за основно образование се сви с 26 процента, а за средно образование – с 31 процента. В резултат на това образователният сектор се изправи пред предизвикателството да извърши спешни структурни промени, за да запази ефективността си и да се приспособи към свитото търсене. През 2007 г. общините започнаха да оптимизират училищната си мрежа.

120. Реформата доведе до значителни икономии. Ако българското правителство не беше осъществило реформите през 2007 г. и 2008 г. и не беше оптимизирало училищната мрежа, общият прогнозен бюджет за 2008 г. щеше да бъде с 4 процента по-голям от реалния. През 2007-2008 г. общите икономии в резултат на реформата възлизат на над 100 млн. лв. Чрез реформата правителството спести значителен обем от средства, което му позволи да увеличи заплатите в сектор „Образование” с 46 процента между 2006 и 2008 г. и да насочи повече ресурси за капиталови инвестиции в сектора.

Има ли доказателства, че реформите са повлияли върху качеството на образованието?

121. Все още няма убедителни доказателства, че осъществените реформи водят до подобряване на резултатите от обучението. До 2006 г. няма съпоставими доказателствени данни, че в общините, където са осъществени реформи, свързани с базираното в училището управление (по-голяма автономия и участие на местната общност в училищните решения) има подобрене на резултатите от обучението. Все още е рано да се видят и ефектите от реформите от 2007 г. и 2008 г. и в тази връзка международните и националните оценявания биха могли да са използват като базова линия за бъдещите кръгове на международните изследвания и за оценка на въздействието на реформите върху качеството

122. От друга страна, малките училища, при които вероятността от закриване в резултат на реформите е по-голяма, се свързват със съществено по-слаби резултати. Ето защо намаляването на броя на малките училища би могло да доведе до по-високи общи резултати от изпитите. Не е напълно изяснен обаче случаят с учениците от езиковите малцинства, които макар да имат по-ниски общи резултати, се представят по-добре в малките училища, отколкото в големите (контрол за социално-икономическите условия).

123. Въпреки че оценката на въздействието на реформите върху качеството на образованието е важна, няма разработен национален стандартизиран тест за тази цел. Националните изпити по линия на външното оценяване не са предназначени да измерват промените в резултатите от обучението през годините. Национално външно оценяване се провежда в 4, 5, 6, 7 и 12 клас, но не позволява съпоставка на резултатите за даден етап на обучение/клас от година на година, а най-важните от тях – след 7 и 12 клас – са изпити с цел вход за по-високи степени на образование.

Какво е въздействието на реформите върху достъпа до образователната система на най-бедните ученици и тези от етнически малцинства, засегнати от закриването на училища?

124. Данните подсказват, че е възможно оптимизацията на училищната мрежа да води до увеличаване на дела на напусналите обучението ученици. Един от

основните елементи на реформата бяха мерките за повишаване на ефективността, които включваха оптимизация на училищната мрежа. С оглед на намаляващия брой на населението, свиващите се бюджети, исканията за увеличаване на заплатите на учителите, възникна необходимост от закриване на някои неефективни училища. Сериозна загриженост поражда въпросът дали учениците от закритите училища са успели да се интегрират напълно в своето ново средищно училище. Резултатите от щателното изследване за оценка на въздействието подсказват, че закриването на училища и последващата консолидация са допринесли за малко, но съществено увеличение на дела на напусналите обучението ученици от закритите училища.

125. Двата основни фактора, които възпират ромите да посещават средишните училища, са свързани с интеграцията на учениците и отдалечеността. Оптимизацията на училищната мрежа бе извършена основно в селските райони, включително в места с преобладаващо ромско население. Доказателствените данни от качествено изследване показват, че ромските деца не винаги се интегрират лесно в средишните училища. Голяма част от намалението на общия брой записани ученици е възможно да се дължи на отрицателния опит на ромските ученици с интеграцията в средишните училища. Основните проблеми, които родителите роми посочват като възпиращи фактори за посещаването на училище от техните деца, е недостатъчната координация на местно ниво при организирането и изпълнението на специални програми като училищния транспорт, столовото хранене и осигуряването на условия за полуинтернатни форми на обучение.

Как влияят мерките, свързани с отчетността, върху ролята на основните заинтересовани страни?

126. Децентрализираното вземане на решения на ниво училище овластява училищните директори и родителите. Училищните директори са доволни от реформата, тъй като са овластени да управляват бюджета, да назначават и уволняват учители, да вземат педагогически решения, да управляват отношенията с Министерството на образованието, училищните настоятелства, общините и родителите. Родителите са свободни да избират училището и да получават информация за успеха и развитието на детето им.

127. Въпреки това, дори с информацията и избора на училище, реформите не доведоха до по-високо ниво на участие на родителите и общността, а това ограничи нивото на отчетност на училищните директори пред местните заинтересовани страни. Големите разлики в резултатите на отделните училища, регистрирани в България, вероятно са резултат от комбинацията на строгия подбор на ученици, осъществяван от училищата и недостатъчно информирания избор на родителите за училище. Така се облагодетелстват по-образованите и информирани родители, които са в състояние да изберат по-добро училище, и с това се допринася за увеличаване на неравенството. Родителите нямат официално право на глас по училищните въпроси и не влияят върху решенията на директора, свързани с бюджета. Изказват се мнения, че родителите слабо се интересуват от тези въпроси и не са много наясно с тях, но в действителност те нямат и много стимули да участват. Освен това не съществуват официални механизми, чрез които те могат да търсят отговорност от училищните директори за резултатите от обучението, а дори и да има такива механизми, те биха били неефективни, защото родителите не получават достатъчно информация за резултатите от учебния процес в другите училища.

128. **Ръководителите на политическо ниво се нуждаят от повече и по-добри инструменти за търсене на отговорност от директорите за повишаването на резултатите от обучението.** Отслабено е чувството на общините за собственост върху училищната мрежа. Не са достатъчно развити механизмите за отчетност, с които разполагат общините, за да упражняват контрол в системата на самоуправляващите се училища.

Предизвикателства и варианти за политики

Ефективност:

129. **Демографските тенденции дават възможност за още по-големи икономии.** Демографските промени и намаляващата численост на възрастовите групи създават възможност за допълнително повишаване на ефективността на публичните разходи за образование, за подобряване на качеството му и за повишаване на обхвата на намаляващото население в училищна възраст. Независимо от реформите и постигнатия досега напредък има възможности за още подобрения в разпределянето на ресурсите и за по-голяма ефективност на системата. Съотношението ученици/учител се повиши, но остава сравнително ниско, което показва, че все още има неизползван потенциал за оптимизация, но в степен, която не би повлияла неблагоприятно на достъпа до образование на групите от населението в неравностойно положение.

Качество:

130. **По-малко от половината от българските ученици успяват да достигнат определения от ОИСР критичен праг на грамотността при четене и на математическите знания и умения.** През годините България регистрира рязко влошаване на резултатите по математика и в двете международни изследвания PISA и TIMSS. България регистрира най-големите амплитуди в резултатите между включените в изследванията училища от всички участвали в PISA страни. За да запази конкурентоспособността си, страната трябва да помисли за подобряване на качеството на училищното образование и това би могло да бъде следващата стъпка от реформите.

131. **Първата стъпка към подобряване на качеството е измерването или оценката на системата.** България участва и в двете основни международни оценявания на учениците. Последните кръгове на PISA и TIMSS бяха преди началото на реформите, но въпреки това те осигуряват базова линия за бъдещите кръгове и за оценка на въздействието на текущите и бъдещите реформи върху равния достъп и качеството на образователната система. Би било от полза да се определят конкретни целеви равнища за резултатите от бъдещите кръгове на международните оценявания. Към момента резултатът на България по математика е 413 точки, а 53 процента от учениците имат резултати под второ ниво на знания и умения. Би могло да се постави като цел намаляване броя на учениците под това ниво. Намаляването наполовина на броя на учениците с резултати под ниво 2 би означавало резултат от 443 точки през 2012 г., с който България би се изравнила с Чили и би изпреварила Русия. Други страни, включително Бразилия, Мексико и Нова Зеландия, използват такъв подход при определяне на целите на образователната политика.

Конкретните мерки за подобряване на качеството биха могли да включват:

- Засилване на отчетността и автономията на училищата (виж по-долу);
- Създаване на стимули за добри резултати—например определяне на цели по PISA или подобен подход, като се използва националното външно оценяване;

132. Те биха могли да включват стипендии за висок успех, които осигуряват достъп до по-нататъшно образование за най-добре представящите се ученици в неравностойно положение (Kremer et al. 2004) или парични награди за учениците за по-високи резултати от тестовете (Angrist and Lavy 2002; Lavy 2002), или възнаграждаване на учителите (Contreras et al. 2003). За това, разбира се, е необходимо:

- Да се засили общообразователната подготовка за всички ученици в задължителното училищно обучение до 16 години (10 клас);
- Включването на повече ученици в еднаква по съдържание общообразователната подготовка може да подобри общото ниво и резултатите от учебния процес.
- Реформата в Полша, която разшири общообразователната училищна подготовка, доведе до съществено подобряване на резултатите от обучението (Jakubowski et al. 2010)
- Наблюдение на резултатите от обучението в малките училища;
- Насоченост към езиковите малцинства, изпълнение на програми за обучение по български език за деца, чийто майчин език е друг и увеличаване на програмите за развитие в ранна детска възраст

133. Програмите за развитие в ранна детска възраст водят до висока възвращаемост през целия живот (Patrinos 2008) и в голям брой щателни оценки се посочва, че наред с останалите ползи, те подобряват и готовността на детето за училище. България трябва да продължи да подкрепя мерките за разширено участие на ромите в предучилищното възпитание и подготовка. От една страна няма убедителни данни от изследванията на двуезичното обучение (Patrinos and Velez 2010), но от друга страна, с оглед на опита на другите страни, може би си струва да се помисли за въвеждането на учебници на майчин език за ромското езиково малцинство.

134. **България би могла да подобри допълнително своята национална система за външно оценяване, като я заздравя и хармонизира с рамката на отчетността и автономията на училищата.** Не съществуват национални изпити за външно оценяване, пригодени за наблюдение на промените в качеството на образованието в резултат на реформите. Както споменахме, международните изследвания са полезни за целта, но е възможно да не съответстват на българската учебна програма или образователни цели, докато едно национално оценяване би съответствало. Освен това международните оценявания са на основата на извадки. Информацията, предназначена за местната общност и родителите, трябва да позволява сравнение на промените в резултатите на отделните училища, а за тази цел външното оценяване трябва да обхваща всички ученици и резултатите от различните години да са съпоставими. Това е основно изискване по отношение на отчетността, за да има успех на реформите в условията на засилена автономия на училищата. Националните изпити за външно оценяване са необходими, за да измерят напредъка и добавената стойност на образователния процес в училищата, и за да дадат възможност на родителите и местните власти да търсят отговорност от училищните директори.

Равен достъп:

135. Учениците от езиковите малцинства и тези от по-бедните семейства се представят най-слабо на тестовете за оценка на усвояването на учебния материал. Мнозинството от учениците имат по-слаби резултати в малките училища, съотнесени към характеристиките на домакинствата, от които произхождат, като например социално-икономически статус, но учениците от езиковите малцинства имат по-добри резултати в малките, отколкото в големите училища. Това подсказва, че са необходими конкретни мерки за справяне с потребностите на езиковите малцинства и учениците от бедни семейства. Освен това тези групи се нуждаят от по-голям достъп до инструменти за отчетност на ниво училище, например засилено взаимодействие по време на родителските срещи и ефективно представителство в бъдещите училищни настоятелства/съвети.

136. Необходимо е да се съсредоточи вниманието върху приобщаването на напусналите обучението ученици и предотвратяването на нови такива случаи. Някои от мерките, свързани с отчетността, ще помогнат, но е необходимо да се предприемат и по-непосредствени мерки, както финансови, така и нефинансови, например предоставяне на парични помощи под условие, които са доказали ефективността си в други страни (виж например Schultz 2004), а в други случаи – засилено участие на общността в мерките за интеграция. Възможно е да са необходими и други мерки свързани с учениците (Patrinós and Ariasingam 1997), например да се подобри и разшири обхвата на превоза на учениците от средишните училища. Необходимо е да се вземат допълнителни мерки, за да се гарантира адекватен контрол при предоставянето на паричните помощи обвързани с присъствието на учениците на учебните занятия. Това включва мерки за подобряване на контрола по прилагането на условието за присъствие в клас. Предизвикателствата по отношение на информационната осигуреност се свързват с качеството на контрола на присъствието в училище, обвързването в информационните потоци на данните от провеждания контрол с действителните получатели на помощта, както и институционални и технически аспекти, като организацията, точността и своевременното запазване с данни на информационните потоци. Практиката на прилагане е различна в отделните страни, като в някои санкции са силно автоматизирани (например в Мексико, ако някой не отиде на училище, има опасност да загуби правото на някои помощи). В други страни има степенувани санкции, започващи от предупреждение, посещение от социален работник, като едва след това се стига до загуба на помощите

137. Интеграцията на ромите е приоритет. Един от механизмите за по-доброто им приобщаване е по-активно да се чува техният глас. Предоставянето на по-голямо право на глас на родителите роми при разработването, управлението и финансирането на училищните програми е вариант за основна политика, която може да помогне за преодоляване на недостатъците, установени в хода на качествено изследване. Основните проблеми, които родителите роми посочват като възпиращи фактори за посещаването на училище от техните деца, са недостатъчната координация и организация на местно ниво при изпълнението на специални мерки като ученическият превоз, столовото хранене и адекватна организация на полуинтернатните форми на обучение. Това са ясни и конкретни варианти за политики, а в по-общ план препоръката за политиката е да се засили участието на родителите роми в разработването на такива програми, за да се решат конкретните проблеми, установени

от тези няколко проучвания, както и на такива, които е възможно да възникнат в бъдеще.

Отчетност:

138. Необходимо е да се засилят механизмите за отчетност и да се хармонизират с рамката за самоуправление на училищата и със системата за външно оценяване. Според последните данни за България от PISA 2006 (една година преди реформите) училищата, показващи признаци за по-голяма автономия, не се представят по-добре от останалите училища. Това не би следвало да се тълкува като причинно-следствена връзка, а по-скоро се дължи на факта, че реформите, насочени към постигането на по-голяма училищна автономия и отчетност са осъществени след повеждане на оценяването. Ако бъдат въведени, пилотно изпробвани и оценени промените в предложения за обществено обсъждане вариант на нов Закон за училищното образование, то резултатите от анализа на PISA 2006 ще служат като базова линия, на чиято основа да се анализират бъдещите резултати, допълнени с оценки на въздействието..

Една по-строга система на отчетност би могла да включва:

- a. Засилено участие на родителите и местната общност чрез задължителни за всички училища, овластени и подготвени за новата си роля училищни настоятелства.
- b. По-добри механизми за търсене на отговорност от училищните директори за подобряването на резултатите от обучението, например по-голяма роля на общината, засилен контрол от страна на родителите и училищното настоятелство и реално поемане на последствията за слаби резултати.
- c. Преразглеждане на отношенията община-училищен директор и на трудовите взаимоотношения между училищните директори и регионалните инспекторати по образованието.
- d. Публикуване, разпространение, анализ и използване на съпоставима информация за оценката на училищата, която да се предоставя на разположение на училищата, родителите и широката общественост. Това се оказва полезно при оценката на отчетността на ниво училище и на резултатите на учениците в Съединените щати (Hanushek and Raymond 2005; Carnoy and Loeb 2002) и Мексико (Alvarez et al. 2007). Базираните на тестове системи на отчетност варират от такива, при които се само се провеждат тестове на учениците, през такива, при които се публикуват резултатите и такива, при които се получава обратна информация за резултатите от училищата, до такива, при които резултатите и обратната връзка с обществото се използват за разработването на политики, стратегии и конкретни мерки за подобряване на резултатите. Последната система, която представлява цялостна система за отчетност, е особено полезна за подобряването на резултатите от обучението. Външното оценяване може да бъде инструмент, от който зависи много, според който на училищата, които не показват напредък, се налагат финансови санкции, или може да бъде инструмент, от който не произтичат директни последствия – например, не се налагат финансови санкции, но родителският натиск би могъл да доведе до промени в това отношение. В българските условия фактът, че родителите могат да избират публичното училище и че финансирането следва

ученика, означава, че незадоволителният напредък в резултатите от обучението би имал реални последствия за училището.

139. По-нататъшните реформи в българската образователна система, насочени към нерешените предизвикателства, следва да се съсредоточат върху засилване на отношенията на отчетност между заинтересованите страни. Особено важно е да се гарантира възможността на родителите и представителите на местната общност да контролират ефективното използване на ресурсите от училищните директори, което би довело до подобряване на резултатите от обучението. Важна стъпка в тази посока е да се изгради капацитета на училищните настоятелства за пълноценно участие в процеса на вземане на решения на ниво училище и да се засили участието на родителите и на общността на основата на пакет от варианти за политики, извлечени от международния опит.

140. Необходими са по-силни инструменти на отчетност в ръцете на вземащите решения на общинско ниво, които да им позволяват да търсят отговорност от училищните директори за използването на финансовите ресурси. Това може да стане чрез оценка на добавената стойност на образователния процес в училищата и по-специално оценка на подобренията в училищните условия и на резултатите от обучението. Изложените в проектозакона планове за училищните настоятелства са необходимата първа стъпка. Трябва да се обърне внимание на отношенията на отчетност между общините и училищните директори, като това би могло да стане чрез преразглеждане на трудовите взаимоотношения. В тази връзка са възможни три различни варианта: (1) да се запази сегашното разпределение на отговорностите и да се предоставят на общините допълнителни правомощия, които биха засилили чувството им на собственост върху училищната мрежа (като начало, паритетно участие заедно с настоятелствата и РИО при избора на училищни директори); (2) да се възприеме опитът на други децентрализирани системи и да се овластят съветите на училищните настоятелства да назначават училищния директор; и (3) да се засили чувството на общините за собственост върху училищната мрежа като се овластят общините да назначават училищните директори.

141. В процеса на засилване на отношенията на отчетност между държавните власти и училищата по отношение на качеството, проектозаконът предлага да се създаде нова институция – Национален инспекторат по образованието, който да извършва преглед на образователните политики на общинско, регионално и национално ниво, да изготвя аналитични и диагностични доклади. Поуките от международния опит подсказват, че има няколко принципа, които трябва да бъдат спазвани от институциите за осигуряване на качеството, за да се гарантира тяхната ефективност: (1) институциите, които осъществяват контрол на изпълнението и качеството на училищата, трябва да бъдат независими от организациите, които определят политиките в областта на образованието; (2) координацията между институциите, отговарящи за формулирането на общите цели за наблюдение и контрол на качеството на образованието, е от ключово значение, за да се гарантира, че всяка институция се концентрира върху конкретна и ясно определена група от функции (формулиране на политиките спрямо контрол) и да се осигури относителна независимост между техните функции в ежедневната им работа; и (3) важен е диалога между заинтересованите страни при определянето на функциите на институциите, отговарящи за контрола на качеството в системата.

142. **България постигна голям напредък в насърчаването на училищната автономия.** Тя създаде законодателна основа за подобряване на отношенията на отчетност чрез институционализиране на национална система за външно оценяване. Похвално е постоянното участие на страната в международните изследвания на учениците. Предложените тук варианти за политики имат за цел да предизвикат дискусия за допълнителните мерки, които биха засилили автономията, отчетността и оценяването. Концентрирането върху *трите А* (*Автономия, Отчетност, Оценяване, от англ. Autonomy, Accountability, Assessment*) ще помогне да се подобри качеството на образованието, а това ще направи по-ефективни другите мерки на политиката (като например въведените реформи във финансирането). Но за да се постигнат по-добри резултати от работата на системата, тези мерки трябва да бъдат свързани в интегрирана система от стимули, награди и санкции.

Каре 6.1: Предложения за образователни реформи

Българското правителство е в процес на подготовка на нов проектозакон за училищното образование. Въз основа на варианта, публикуван за преглед от заинтересованите участници, и дискусията през април 2010 г., предложените изменения, имащи връзка с настоящия доклад, включват:

- Признава се правото на родителите да получават копие от училищния бюджет (член 141)
- Създава се нова структура – Национален инспекторат по образованието – който да извършва преглед на политиките в областта на образованието на общинско, регионално и национално равнище, да изготвя аналитични доклади, анализи, прогнози, диагностика
- Училищните настоятелства запазват правния си статут на доброволни сдружения, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, но училищата без настоятелства ще получават по-малко финансиране за текущи разходи. Училищните настоятелства ще включват Съвет на настоятелите, който ще утвърждава стратегията и плана за развитие на училището и училищния бюджет (членове 161, 167, 168)
- Средищните и защитените училища вече са част от новия закон за училищното образование. Проектозаконът определя правото на тези два типа училища на допълнително финансиране освен средствата по единния разходен стандарт за 1 ученик (член 175)
- Проектозаконът определя отделен поток от средства (съгласно законов акт на правителството) за стимулиране на по-високо качество на обучението и по-високи резултати на учениците (член 176)
- Правото на училищния директор самостоятелно да определя числеността на персонала, големината на паралелките и индивидуалните възнаграждения на учителите в границите на рамка, определена на централно ниво, е включено в закона (член 179)
- Законово изискване училищата да публикуват своите бюджети (в своята Интернет страница или по друг начин, за да осигурят достъп на общността до тази информация) а общините да публикуват разпределението на средствата за образование по училища (на техните Интернет страници или по друг начин).

Обобщение на проблемите и вариантите за политики	
Проблем	Варианти за политики
<i>Ефективност</i>	
Населението в училищна възраст намалява, а това води до свиване на търсенето на образование	Да се оптимизира броят на училищата в рамките на всяка община, като се обърне нужното внимание на въпросите, свързани с равния достъп и включването. Да се насърчат още по-големи съотношения ученици/учител в големите градове, където оптимизацията няма да бъде толкова болезнена (доколкото това не вреди на условията на обучение и преподаване)
Малките общини от трета и четвърта група поеха основната тежест от оптимизацията на училищната мрежа, като в тях има най-много закрити училища.	За да се избегне ново увеличение на дела на напусналите обучението ученици в малките общини, за омекотяване на въздействието на оптимизацията биха могли да се използват защитените училища
Необходимо е да се преразгледа формулата за финансиране, за да се осигури устойчивост и да се насърчи равния достъп, а също и да се гарантира хармонизирането на формулата с реалните разходи на училищата	Да се помисли за преразглеждане на групирането на общините, като се включат допълнителни критерии с различни тегла за определени групи население, в това число например езиковите малцинства. Да се гарантира, че финансирането да става на база на текущи и реални цифри за записването и разходите
<i>Качество</i>	
Все още няма неопровержими доказателства, че реформите, свързани с автономията и участието, подобряват резултатите от обучението (но е възможно да е прекалено рано, за да се видят ефектите то първоначалните реформи)	Международните оценявания служат като базова линия за бъдещите кръгови
Малките училища се свързват с по-ниски резултати	Да се наблюдават резултатите от обучението в малките училища
Езиковите малцинства имат по-ниски резултати, но обикновено се справят по-добре в малките, отколкото в големите училища (контрол за социално-икономическите условия)	Насоченост към езиковите малцинства, изпълнение на програми за обучение на втори език (двуезично обучение) и изследване на връзката с малките училища
Необходим е национален стандартизиран тест за измерване на въздействието на реформите върху качеството	За целта да се преработят националните изпити или да се създаде отделен национален стандартизиран тест за тази цел. И в двата случая резултатите трябва да се публикуват, разпространяват, анализират и използват за разработването на политики и стратегии, както и да бъдат съпоставими. Необходимо е заздравяване на системата за оценяване и хармонизирането и с рамката на отчетността и автономията. Необходими са национални оценявания за измерване на напредъка, реалната стойност на училищата и за определяне на възможностите на родителите и местните власти да търсят

	отговорност от училищните директори
По-малко от половината ученици успяват да достигнат определения от ОИСП критичен праг на грамотността при четене и на знанията и уменията по математика	Насочване на конкретните подобрения през годините, като се използва PISA, например намаляване броя на учениците с резултати под ниво 2 Конкретните мерки за подобряване на качеството биха могли да включват заздравяване на отчетността и автономията (виж по-долу) Стимули за резултати – например целеви стойности по PISA или други подобни при използване на националните оценявания Увеличаване на възрастта за задължително общообразователно училищно обучение до 16 годишна възраст
<i>Равен достъп</i>	
Закриването на училища и консолидацията на училищната мрежа води до малко, но съществено увеличение на дела на напусналите обучението ученици	Програми за социални помощи под условие и подходящ контрол на ефективното им прилагане Засилено участие на общността в мерките за интеграция Други мерки насочени към потребителите, като например подобрена организация и координация и разширен обхват на превоза на ученици, посещаващи средищни училища
Конкретни мерки за справяне с потребностите на учениците от езиковите малцинства, по-специално ромите	Разширяване и продължаване на програмите за развитие в ранна детска възраст Въвеждане на учебници на майчин език за групите от ромското езиково малцинство
Интегриране на ромите с останалите ученици в средищните училища	Да се помисли за повече защитени училища в случай на голяма вероятност от напускане на обучението от страна на ромите при нова консолидация Да се помисли за полуинтернатни училища за ромите, ако са разходно ефективни Да се насърчат извънкласните дейности за ромските деца, за да се повиши привлекателността на новото училище Да се насърчат родителите роми да изкажат мнението си
Нетният коефициент на записване в началните училища (1-4 клас) се понижи от 100% през 2002 г. на 93% през 2009 г.	Интегриране на напусналите обучението ученици и предотвратяване на нови такива случаи чрез: Интеграция на ромите и засилено участие в управлението Участие на родителите роми и повече участие в процеса на вземане на решения по отношение на съдържанието, управлението и финансирането на програмите Подобряване на координацията и организацията на местно ниво по отношение на автобусния транспорт, столовото хранене и полуинтернатните форми на обучение Използване на удобства за полуинтернатни

	<p>групи</p> <p>Двезично обучение или по-гъвкава езикова политика в училищата, обслужващи езиковите малцинства</p>
<p>Учениците от малцинствата обикновено се представят по-слабо на тестовете за оценка на усвояването на учебния материал</p>	<p>Международните оценявания служат като базова линия за бъдещите кръгови и позволяват да се разбере въздействието на реформите върху равния достъп до образователната система</p>
<p><i>Отчетност</i></p>	
<p>Няма засилване на участието на родителите и общността</p>	<p>Овластяване на училищните настоятелства</p> <p>Предоставяне на повече публична информация за резултатите на училищата</p>
<p>Да се търси отговорност от училищата за подобряването на резултатите от обучението</p>	<p>Повече и по-добри инструменти като:</p> <p>Овластяване на училищните настоятелства</p> <p>Публикуване на информацията за резултатите</p> <p>По-тесни взаимоотношения между общината и училищния директор</p> <p>Система на независимо оценяване</p>
<p>Делегираните бюджети изискват повече време и конкретни стимули, за да бъдат напълно ефективни</p>	<p>Да се увеличи капацитетът на персонала и родителите (и на училищните настоятелства)</p>
<p>Отслабено чувство на общините за собственост върху училищната мрежа, недоразвити механизми за отчетност, с които разполагат общините, за да упражняват контрол, сфери на отчетност за общините в системата на самоуправляващите се училища</p>	<p>Да се преразгледа назначаването на училищните директори (понастоящем се осъществява от МОМН (чрез РИО); би могло да става чрез общините</p>
<p>Реформата за децентрализация на училищната система доведе до значително повишаване на ефективността и положи основите за по-добро приспособяване към местните потребности, но модела на отчетност и резултатите продължават да поражда известна загриженост</p>	<p>Редовна оценка на резултатите от текущите и бъдещите училищни реформи (PISA 2006 да служи като базова линия за анализ на бъдещите резултати, вкл. PISA 2009 , допълнена с оценки на въздействието)</p>

Литература

- Alvarez, J.V. Garcia Moreno and H.A. Patrinos. 2007. "Institutional effects as determinants of learning outcomes: exploring state variations in Mexico." *Well-Being and Social Policy* 3(1): 47-68.
- Angrist, J. and V. Lavy. 2002. "The Effect of High Schooling: Some Lessons for the Economics of Education." *Journal of Economic Literature* 40: 1167-1201.
- Augustine, C.H., G. Gonzalez, G. Schuyler Ikemoto, J. Russell, G.L. Zellman, L. Constant, J. Armstrong, J.W. Dembosky. 2009. *Improving School Leadership. The Promise of Cohesive Leadership Systems*. Santa Monica: RAND.
- Barrera, F., T. Fasih and H.A. Patrinos. 2009. *Decentralized Decision-Making in Schools, The Theory and Evidence of School-Based Management*. Washington DC.
- Carnoy, M. and S. Loeb. 2002. "Does external accountability affect student outcomes? A crosstate analysis." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24(4):305-331.
- Contreras, D., L. Flores and F. Lobato. 2003. "Monetary Incentives for Teachers and School Performance: The Evidence for Chile." Department of Economics, University of Chile.
- Department for Education and Skills. 2007. S1.2. Role of the Governing Bodies and its Committees. A Summary Guide developed by IPF as part of the Toolkit supporting the DfES Financial Management Standard in Schools.
- Department for Children, Schools and Families. 2008. Guidance on the Roles of Governing Bodies and Headteachers. Financial Management Standards in Schools. (<http://www.fmsis.info/uploads/r3.pdf>).
- Eurydice, 2008. Education in England, Wales and Northern Ireland. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/UN_EN.pdf
- Euridyce 2008/09. Organisation of the Education System in the Netherlands. (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/NL_EN.pdf)
- Gertler, P., H.A. Patrinos and M. Rubio-Codina. 2008. Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico. Impact Evaluation Series No. 4. World Bank Policy Research Working Paper 3935. Washington DC.
- Hanushek, E.A. and M.E. Raymond. 2005. "Does school accountability lead to improved student performance?" *Journal of Policy Analysis and Management* 24(2): 297-327.
- Jakubowski, M., H.A. Patrinos, Porta, E. and J. Wiśniewski. 2010. "The Impact of the 1999 Education Reform in Poland." World Bank Policy Research Working Paper.

- Kremer M., E. Miguel and R. Thornton. 2004. "Incentives to Learn." The Brookings Institution.
- Lavy, V. 2002. "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement." *Journal of Political Economy* 110(6): 1286-1317.
- Levacic, R. 2008. Assessing Progress in Implementing Financing and Governance Reform in Bulgaria's Education Sector. The World Bank. Washington DC.
- Lopez-Calva, L.F. and L.D. Espinosa. 2006. "Efectos diferenciales de los programas compensatorios del CONAFE en el aprovechamiento escolar," in A.B. Lerín, ed., *Efectos del Impulso a la Participación de los Padres de Familia en la Escuela*. Mexico: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- OECD. 2007a. *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis*. Paris: OECD.
- OECD. 2007b. "Improving School Leadership – OECD Review Background Report for the Netherlands." Directorate for Education. Improving School Leadership Activity, Education and Training Policy Division.
- OECD. 2004. "Raising the quality of educational performance at school." Policy Brief.
- Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publ. Co.
- Parker, C.E. 2005. "Teacher incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools," in E. Vegas, ed., *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Patrinos, H. 2007. "The Living Conditions of Children." World Bank Policy Research Working Paper No. 4251, Washington, DC
- Patrinos, H.A. and E. Velez. 2009. "Costs and benefits of bilingual education in Guatemala: A partial analysis." *International Journal of Educational Development* 29(6): 594-598.
- Patrinos, H.A. and D.L. Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. Washington DC: World Bank.
- Patrinos, H.A. 2010. "Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands." World Bank Policy Research Working Paper Series No. 5185.
- Ritzen, J.M.M., J. Van Dommelen and F.J. De Vijlder. 1997. "School Finance and School Choice in the Netherlands." *Economics of Education Review* 16(3):329-335.
- Rodriguez, A. and K. Hovde. 2002. "The Challenge of School Autonomy: Supporting School Principals." The World Bank. Latin America and the Caribbean Regional Office. Human Development Department. LCSHD Paper Series No. 77.
- Roma Education Fund. 2010. *Strategy Paper: Bulgaria*. Draft April 21, 2010.

- Schady, N., L. Sondergaard, C. Bodewig, T.P. Sohnesen. 2009. "School Closures Impact on Dropout Rates: Main Results and Lessons for the Future." World Bank and the Task Force on Impact Evaluation.
- Schultz, T.P. 2004. "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program." *Journal of Development Economics* 74(1): 199-250.
- Sondergaard, L. 2009. Summary report of discussions with Regional Education Inspectorate Offices.
- Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education: Effective School Self-Evaluation Project, "School self-evaluation in 13 European Countries/Regions (2001) (http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/school-self-eval-in-13-countries.pdf).
- World Bank. 2010a. *Stepping up skills for more jobs and higher productivity*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2010b. "Skills, not Diplomas – The Path for Education Reforms in the Europe and Central Asia Region (ECA)." Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2010c. "Implementation of Education Quality Assurance Reforms. Lessons for Chile from selected OECD systems and local reforms in other sectors."
- World Bank. 2010d. "Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Bulgaria for an Education System Performance Project." Washington DC.
- World Bank. 2009. *Mapping Bulgaria's Future. Inclusive Growth and Productive Jobs.* Policy Notes. Europe and Central Asia Region. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2008a. "Education Finance Reform In Bulgaria." Draft. Washington DC.
- World Bank. 2008. "Social Sector Institutional Reform – Development Policy Loan Phase 3" (SIR DPL 3). Aide Memoire – Identification Mission. December 2-15, 2008.
- World Bank. 2007. "Chile: Institutional Design for Effective Education Quality Assurance." Washington DC.
- World Bank. 2006. *Bulgaria Public Finance Policy Review. Leveraging EU Funds for Productivity and Growth*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2005. "Project Appraisal Document: Mexico - School-Based Management Project In support of the First Phase of the School-Based Management Program." (Report No. 33894). Washington DC.
- World Bank. 2004. "Project Appraisal Document: Mexico - Basic Education Development Project in Support of the Third Phase of the Basic Education Development Program" (Report No. 29091). Washington DC.

Приложение 1: Тенденции на изменение в структурата и числеността на учителите

Таблица 1а. Общо педагогически персонал в общообразователните училища (2000-2009)

Година	Начално			Средно			Общо		
	Учители	$\Delta(t-t^{+1})$		Учители	$\Delta(t-t^{+1})$		Учители	$\Delta(t-t^{+1})$	
		#	%		#	%		#	%
2000	21,459			42,293			63,752		
2001	21,223	236	1%	42,038	255	1%	63,261	491	1%
2002	18,938	2,285	11%	42,416	-378	-1%	61,354	1,907	3%
2003	18,317	621	3%	42,021	395	1%	60,338	1,016	2%
2004	17,459	858	5%	41,676	345	1%	59,135	1,203	2%
2005	16,886	573	3%	41,119	557	1%	58,005	1,130	2%
2006	16,469	417	2%	40,047	1,072	3%	56,516	1,489	3%
2007	16,099	370	2%	38,355	1,692	4%	54,454	2,062	4%
2008	14,879	1,220	8%	34,768	3,587	9%	49,647	4,807	9%
2009	14,722	157	1%	33,571	1,197	3%	48,293	1,354	3%

Източник: Национален статистически институт, май 2010 г.

Таблица 1б. Съотношения ученици – учител (2000-2009)

Година	Начално	Средно	Общо
2000	17.1	11.8	13.6
2001	16.1	11.8	13.3
2002	17.2	11.8	13.5
2003	16.8	11.6	13.2
2004	16.3	11.4	12.8
2005	15.9	11.1	12.5
2006	16.0	10.9	12.4
2007	16.1	10.8	12.3
2008	17.4	11.1	13.0
2009	17.5	11.0	13.0

Източник: Оценки на Световната банка с използване на данни от Националния статистически институт, май 2010 г.

Таблица 1в. Педагогически персонал в общообразователните училища по степен на образование

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Общо	63752	63261	61354	60338	59135	58005	56516	54454	49647	48293
бакалавър и магистър	49175	50176	50233	50326	50190	49917	49281	47946	44348	43446
професионален бакалавър	13482	12144	10385	9367	8358	7581	6799	6109	4960	4568
Средно	1095	941	736	645	587	507	436	399	339	279

Източник: Национален статистически институт, май 2010 г.

Таблица 1г. Педагогически персонал в общообразователните училища по възраст (2000-2009)

Общо	63752	63261	61354	60338	59135	58005	56516	54454	49647	48293
Под 25	1658	1657	1318	1143	967	787	674	532	401	254
25 - 29	6590	6255	5730	5172	4552	3936	3236	2636	1884	1404
30 - 34	9761	9499	8801	8178	7601	6862	6399	5599	4598	3807
35 - 39	11046	10626	10207	9904	9710	9495	9061	8425	7239	6450
40 - 44	12229	11848	11551	11261	10708	10203	9820	9518	8649	8515
45 - 49	10571	10960	10988	11080	10956	10960	10916	10592	9861	9415
50 - 54	7531	7780	8270	8714	9093	9475	9770	9937	9618	9753
55 - 59	3744	3900	3650	3921	4418	5013	5381	5897	6142	7216
60 и повече	622	736	839	965	1130	1274	1259	1318	1255	1479

Източник: Национален статистически институт, май 2010 г.

Таблица 1д. Изменение на месечните заплати (в лв.) по икономически дейности в публичния сектор (2001 – 2008 г.)

Източник: Национален статистически институт, април 2010 г.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ 2006 -08	
									#	%
Общо	257	282	308	332	370	395	449	563	168	43%
Земеделие, ловно, горско стоп., рибовъд..	203	216	238	252	279	301	353	442	141	47%
Добивна промишленост	376	404	438	506	586	678	900	1245	567	84%
Преработваща промишленост	286	310	328	371	444	498	553	720	222	45%
Произв.и разпр.на електроен.,газ и вода	427	428	438	509	541	591	671	817	226	38%
Строителство	223	247	264	300	331	373	458	550	177	47%
Търговия, ремонт на автомобили, лични вещи и стоки за дома	262	305	365	462	521	416	534	628	212	51%
Хотели и ресторанти	186	202	221	250	271	289	318	385	96	33%
Транспорт, складиране и комуникации	302	322	347	371	404	451	488	712	261	58%
Финансово посредничество	366	428	489	822	824	930	1042	1130	200	22%
Недвижими, наеми и стоп.дейности	245	276	286	297	355	385	441	529	144	37%
Публична администрация, задължително социално осигуряване	283	323	358	411	430	455	512	605	150	33%
Образование	202	227	251	276	303	331	370	483	152	46%
Здравни и социални дейности	205	230	279	315	361	364	430	508	144	40%
Други комунални, социални и персонални услуги и дейности	173	211	209	177	215	251	296	355	104	41%

Приложение 2: Данни за регресионната оценка на постиженията по математика

Таблица 2а: Регресионна оценка на постиженията по математика, PISA

	(1)	(2)	(3)	(4)
Езиково малцинство	-80.36*** (9.08)	-18.51*** (6.57)		
Най-бедните 20% приблизително.			- 56.39*** (6.88)	-14.98*** (4.11)
Управляващи променливи за домакинствата на учениците	Не	Да	Не	Да
Константа	423.48*** (5.91)	373.18*** (6.54)	428.9*** (6.17)	375.32*** (6.7)
Наблюдения	4382	4114	4405	4135
Коефициент на детерминация R-квадрат	.06	.26	.06	.26

Източник: Авторски изчисления с използване на данни от PISA 2006 за България. Забележка: стандартните грешки са посочени в скоби, а статистическата същественост на равнище 1%, 5% и 10% е обозначена с ***, **, *

Таблица 2б: Малки училища

Оценка на процента от 15 годишните ученици, които са в малки училища	10.1
Оценка на процента от 15 годишните ученици в малки училища, които са	
Езиково малцинство	28.7
Сред най-бедните 25% (приблизително)	53.7
Оценка на процента в малките училища	
От 15-годишни ученици от езиковите малцинства	27.3
От всички 15-годишни ученици, които са сред най-бедните 25% (приблизително)	20.4

Източник: Авторски изчисления с използване на данни от PISA 2006 за България.

Таблица 2в: Резултати от регресията на резултатите по математика, PISA

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Малко училище	-72.53*** (10.09)	-20.87* (10.61)	-77.83*** (10.46)	-35.56*** (10.11)	-78.94*** (12.16)	-41.97*** (11.23)
Езиково малцинство			-83.39*** (11.33)	-31.56*** (7.99)		
Малко училище x езиково малцинство			65.12*** (17.3)	65.16*** (17.02)		
Най-бедните 20% приблизително					-53.36*** (7.81)	-20.17*** (4.92)
Малко училище x най-бедни					38.55*** (13.47)	48.25*** (13.28)
Управляващи променливи за домакинството на ученика	Не	Да	Не	Да	Не	Да
Constant	420.4*** (7.02)	372.4*** (7.05)	429.54*** (6.54)	378.48*** (6.86)	433.85*** (6.74)	377.21*** (6.96)
Малко училище x езиково малцинство + малко училище			-12.71 (16.74)	29.59* (16.82)		
Малко училище x езиково малцинство + езиково малцинство			-18.27 (13.55)	33.60** (13.74)		
Малко училище x най-бедни + малко училище					-40.39*** (11.37)	6.28 (12.78)
Малко училище x най-бедни + най-бедни					-14.81 (10.97)	28.08** (11.72)
Наблюдения	4350	4002	4237	3978	4260	3999
Коефициент на детерминация R-квадрат	.05	.27	.1	.28	.09	.27

Източник: Авторски изчисления с използване на PISA 2006 за България. Забележка: стандартните грешки са посочени в скоби, а статистическата същественост на равнище 1%, 5% и 10% е обозначена с ***, **, *

Таблица 2г: Процент на 15-годишните ученици в училища с:

Автономия по отношение на:

Назначаването на учители	92.9
Уволняването на учители	92.5
Стартовата заплата на учителите	8.5
Увеличаването на заплатата на учителите	9.0
Формулирането на бюджета	29.1
Разпределението на бюджета	57.5
Дисциплината на учениците	44.5
Оценяването на учениците	8.9
Приема на ученици	47.0
Използването на учебници	74.1
Учебното съдържание	9.5
Предлагани учебни предмети	10.2

Родителите участват в решенията, свързани с:

Персонала	6.1
Бюджета	10.4
Съдържанието на учебния материал	4.6
Оценяването	11.0

Източник: Авторски изчисления с използване на данни от PISA 2006 за България

Таблица 2д: Регресионна оценка на постиженията по математика, PISA – Училищна автономия

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Автономия – наемане на учители	-1.08 (25.35)											
Автономия – уволняване на учители		41.71 (29.61)										
Автономия – стартова заплата на учителите			20.98 (20.1)									
Автономия – увеличаване на заплатата на учителите				-1.09 (18.68)								
Автономия – формулиране на бюджета					-4.44 (12.46)							
Автономия – разпределение на бюджета						8.15 (14.09)						
Автономия – дисциплина на учениците							-5.85 (13.27)					
Автономия – оценяване на учениците								16.68 (25.18)				
Автономия – прием на ученици									-60.82 *** (11.95)			
Автономия – използване на учебници										-7.83 (16.17)		
Автономия – учебно съдържание											33.44 (22.94)	
Автономия – предлагани учебни предмети												-1.08 (14.65)
Константа	414.1 1*** (23.83)	374.5 1*** (28.41)	411.3 3*** (6.71)	413.2 *** (6.68)	414.4 *** (8.25)	408.4 2*** (9.65)	415.7 1*** (9.46)	411.6 2*** (6.41)	441.6 9*** (8.41)	418.9 1*** (14.06)	409.9 3*** (6.49)	413.2 2*** (7)
Наблюдения	4467	4467	4467	4467	4467	4467	4467	4467	4467	4467	4467	4467
Коефициент на детерминация R-квадрат	0	.01	0	0	0	0	0	0	.09	0	.01	0

Източник: Изчисления на автора с използване на данни от PISA 2006 за България. Забележка: Стандартните грешки са посочени в скоби, а статистическата същественост на равнище 1%, 5%, и 10% е отбелязана с ***, **, *

Таблица 2е: Регресионни оценки на постиженията по математика, PISA – Участие на родителите в училищните решения

	(1)	(2)	(3)	(4)
Участие на родителите – персонал	10.03 (27.24)			
Участие на родителите – бюджет		-6.43 (17.79)		
Участие на родителите – учебно съдържание			-7.47 (21.78)	
Участие на родителите - оценяване				-10.68 (15.25)
Константа	412.49*** (6.54)	413.77*** (6.78)	413.45*** (6.42)	414.28** * (6.91)
Наблюдения	4467	4467	4467	4467
Коефициент на детерминация R-квадрат	0	0	0	0

Източник: Изчисления на автора с използване на данни от PISA 2006 за България. Забележка: Стандартните грешки са посочени в скоби, а статистическата същественост на равнище 1%, 5%, и 10% е отбелязана с ***, **, *

**Таблица 2ж: Регресионни оценки на постиженията по математика, PISA –
Взаимодействие между училищната автономия и равния достъп**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Автономия – наемане на учители	2.36											
	(24.9)											
Автономия – уволняване на учители		24.81										
		(25.37)										
Автономия – стартова заплата на учителите			13.87									
			(20.18)									
Автономия – увеличаване на заплатата на учителите				-5.03								
				(17.54)								
Автономия – формулиране на бюджета					-10.52							
					(12.46)							
Автономия – разпределение на бюджета						8.58						
						(13.63)						
Автономия – дисциплина на учениците							-4.04					
							(12.59)					
Автономия – оценяване на учениците								12.66				
								(25.7)				
Автономия – прием на ученици									-55.67			

									(11.66)			
)			
Автономия – използване на учебници										-11.61		
										(15.08)		
)		
Автономия – учебно съдържание											30.89	
											(23.19)	
Автономия – предлагани учебни предмети												-8.81
												(14.88)
)
Езиково малцинство	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	50.76	97.64	79.8*	80.06	87.96	77.98	76.86	80.77	70.61	90.26	80.46	81.14
	***	***	**	***	***	***	***	***	***	***	***	***
	(17.18)	(24.85)	(9.58)	(9.88)	(12.03)	(12.3)	(13.02)	(9.28)	(11.57)	(19.52)	(9.46)	(9.66)
))))))))))))
Взаимодействие	-31.7	21.95	18.6	-3.76	32.38	-3.17	-7.02	13.53	-9.8	13.7	11.06	10.16
	(20.79)	(26.77)	(30.3)	(29.82)	(19.1)	(19.08)	(18.99)	(26.24)	(16.21)	(22)	(27.31)	(29.43)
))))))))))))
Константа	420.9	400.0	421.9	423.6	426.3	418.1	424.9	422.0	448.2	431.7	420.2	424.1
	8***	1***	1***	4***	4***	9***	5***	4***	5***	8***	***	4***
	(23.41)	(24.1)	(6.5)	(6.5)	(8.1)	(9.6)	(9.1)	(6.05)	(8.58)	(13.21)	(6.19)	(6.79)
))))))))))))
Наблюдения	4353	4353	4353	4353	4353	4353	4353	4353	4353	4353	4353	4353
Коефициент на детерминация	.06	.07	.06	.06	.06	.06	.06	.06	.14	.06	.07	.06
R-квадрат												

Източник: Изчисления на автора с използване на данни от PISA 2006 за България. Забележка: Стандартните грешки са посочени в скоби, а статистическата същественост на равнище 1%, 5%, и 10% е отбелязана с ***, **, *

Таблица 2з: Регресионни оценки на постиженията по математика, PISA: взаимодействие между участието на родителите и равния достъп

	(1)	(2)	(3)	(4)
Участие на родителите – персонал	3.8 (27.55)			
Участие на родителите – бюджет		-7.26 (17.7)		
Участие на родителите – учебно съдържание			-9.96 (20.44)	
Участие на родителите - оценяване				-12.01 (15.48)
Езиково малцинство	-79.59*** (9.23)	-78.57*** (10.26)	-80.98*** (9.45)	-81.8*** (9.92)
Взаимодействие	-22.56 (36.66)	-25 (23.13)	21.56 (20.72)	15.15 (22.18)
Константа	422.92*** (6.26)	423.95*** (6.65)	423.64*** (6.22)	424.48** (6.62)
Наблюдения	4353	4353	4353	4353
Коефициент на детерминация R-квадрат	.06	.06	.06	.06

Източник: Изчисления на автора с използване на данни от PISA 2006 за България. Забележка: Стандартните грешки са посочени в скоби, а статистическата същественост на равнище 1%, 5%, и 10% е отбелязана с ***, **, *

Приложение 3: Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици

Таблица 3а: Средни разлики, Характеристики на училищата и общините

	Брой ученици	Съотношение ученици/учител	Дял на училищата в градски райони	Равнище на бедност	Процент на ромите	Гъстота на населението в общината
(1) Училища закрити през 2007	41	11.5	11.6%	18.8%	6.0%	90
(2) Училища закрити през 2008	62	11.2	10.5%	17.1%	6.7%	81
(3) Незакрити училища	211	12.7	36.9%	16.1%	6.1%	223
<i>Статистически тест за съществена разлика</i>						
Разлика: (1)-(2)	(3.44)**	(0.48)	(2.46)*	(0.31)	(1.27)	(0.48)
Разлика: (1)-(3)	(8.15)**	(3.10)**	(5.04)**	(3.68)**	(0.22)	(2.50)*
Разлика: (2)-(3)	(12.27)**	(6.33)**	(8.95)**	(2.21)*	(1.78)	(4.61)**

Забележка: Разликите показват t-стойността за тест с еднакво средно. * означава съществено на равнище 5 процента, ** съществено на равнище 1 процент

Таблица 36: Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици през 2007 г.

	<i>Група за сравнение: училища, закрити през 2008 г.</i>				<i>Група за сравнение: незакрити училища</i>			
	Метод на най-малките квадрати (OLS)			Съпоставяне	Метод на най-малките квадрати (OLS)			Съпоставяне
	Без контроли (1)	Контроли за училище (2)	Контроли за училище + фиктивни променливи за местоположение и регион (3)	Abadie-Imbens (4)	Без контроли (1)	Контроли за училище (2)	Контроли за училище + фиктивни променливи за местоположение и регион (3)	Abadie-Imbens (4)
Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици (стандартна грешка)	0.066 (0.012)**	0.073 (0.013)**	0.078 (0.014)**	0.077 (0.021)*	0.088 (0.007)**	0.088 (0.008)**	0.092 (0.008)**	0.124 (0.022)**
N	382	370	364	364	1640	1613	1565	1565
R-квадрат	0.07	0.10	0.22		0.08	0.15	0.24	

Забележка. Таблицата показва оценката на въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици. Колона 1 представя регресията на дела на напусналите обучението ученици върху закриването на училища.

Колона 2 е същата като колона едно плюс следните променливи за училищата: размер на училището, фиктивна променлива градски училища, и вид училище. Колона 3 е същата като колона 2 и включва следните променливи за общини: равнище на бедност, гъстота на населението, дял на турското население, дял на ромското население, фиктивни променливи за всички райони. Колона 4 е най-близкото съседно съпоставяне с използване на същите променливи като в колона 3. Оценките с * са със същественост на равнище 5%; ** същественост на равнище 1%

Таблица 3в: Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици през 2008 г.

	<i>Група на сравнение: незакрити училища</i>				<i>Разлика в разликата</i>		
	Метод на най-малките квадрати (OLS)			Съпоставяне	Метод на най-малките квадрати (OLS)		
	Без контроли (1)	Контроли за училище (2)	Контроли за училище + фиктивни променливи за местоположение и регион (3)	Без контроли (1)	Контроли за училище (2)	Контроли за училище + фиктивни променливи за местоположение и регион (3)	Без контроли (1)
Въздействие на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици (стандартна грешка)	0.064 (0.004)**	0.062 (0.005)**	0.062 (0.005)**	0.064 (0.010)**	0.043 (0.004)**	0.047 (0.006)**	0.048 (0.005)**
N	1832	1809	1757	1757	1832	1809	1757
R-квадрат	0.11	0.15	0.23		0.06	0.05	0.09

Забележка. Таблицата показва оценката на въздействието на закриването на училища върху дела на напусналите обучението ученици. Колона 1 представя регресията на дела на напусналите обучението ученици върху закриването на училища. Колона 2 е същата като колона едно плюс следните променливи за училищата: размер на училището, среден размер на паралелките, фиктивна променлива за градски училища, и вид училище. Колона 3 е същата като колона 2 плюс следните променливи за общини: равнище на бедност, гъстота на населението, дял на турското население, дял на ромското население, фиктивни променливи за всички райони. Колона 4 е най-близкото съседно съпоставяне с използване на същите променливи като в колона 3. Оценките с * са със същественост на равнище 5%; ** същественост на равнище 1%