

**НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ**

София 1111, ул. "Гюлан" № 23, тел.: (02) 9434 467, 94 34 468, факс: (02) 94 34 431
e-mail: namrb@namrb.org, web site: www.namrb.org

На Ваш № КН – 253 – 09 – 78 / 06.04.2012 г.

НСОРБ
ул. "Гюлан" 23
1111 София

И-437/2/
10.04.12г.

ДО

Г-н Огнян Стоичков
председател на комисия по
образованието, науката и въпросите
на децата, младежта и спорта

Уважаеми Господин Стоичков,

Приложено предоставям Ви становище на НСОРБ по проекта на Закон за предучилищното и училищно образование. Становището е подготвено след проучване мнението на общините и е прието от Управителния съвет на НСОРБ.

НСОРБ изразява готовност и ще осигури свои представители в заседанието на комисията на 12 април 2012 г. За конкретните имена ще Ви уведоим с оперативен порядък.

Като се надявам, че нашите предложения ще бъдат взети предвид от народните представители, оставам с увереност в бъдещото ни ползотворно партньорство.

С уважение: (

Гинка Ча
Изпълнител

Приложение: съгласно текста



София 111, ул. "Голан" 23, тел./факс: (02) 943 44 67; 943 44 68, e-mail: namrb@namrb.org, web site: www.namrb.org

СТАНОВИЩЕ НА НСОРБ ПО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

През последните години местните власти дават свой принос и поемат тежки отговорности по реформиране на системата на средното образование. С активното участие на общините се извършва процес на оптимизация на мрежата като са закрити над 600 общински училища. Подкрепено беше въвеждането на делегираните бюджети, полагат се значителни усилия за подобряване на материалната база и разширяване възможностите за осмисляне на свободното време на учениците.

Оценяваме положително предвидените в законопроекта регламенти, насочени към подобряване качеството на управление на образователните институции - създаването на Обществени съвети като орган за подкрепа и граждански контрол върху дейността на образователните институции; осигуряване на подкрепа за индивидуалното развитие на всяко дете и ученик; въвеждане на независима експертна оценка за качеството на предоставяното от детската градина или училището образование и определяне на насоките за подобряване му и т.н.

В проекта на Закон за предучилищното и училищно образование са включени мерки за преодоляване на част от слабостите, очертани в SWOT анализа за сектор „Образование“, подготвен в рамките на дейността по разработване на Национална програма за развитие: България 2020.

Предлаганият проект не предвижда съществени промени в правомощията на общините – запазват се съществуващите отговорности, като в допълнение се въвеждат и нови (напр. за финансиране на частните детски градини и училища, създаване и поддържане на регистър за общинските детски градини и центрове за работа с деца и т.л.). Общото впечатление е, че общините отново няма да имат реални права върху управлението и контрола на образователните институции - т. напр. представители на местните власти участват в Обществения съвет, но решенията на този орган не водят до ангажимент на директора за тяхното изпълнение. Със запазването на съществуващата система ще продължи демотивацията на местните власти, а оттам и намаляване ефективността на тяхната работа. Общините изразяват **реални опасения за финансовата осигуреност на проекта** и недостатъчната му обвързаност с количествените измерители, заложили в Стратегия „Европа 2020“ - повишаване на дела за образование поне до 5.5 %- 6% от brutния национален продукт. За България през 2011 г. този показател е 3.4%, от които 2.63% са за средно образование. Поради въвеждането на нови ангажименти за общините (осигуряване на условия за задължителна предучилищна подготовка на децата от 4 годишна възраст, подготовка и изпълнение на общински стратегии за подкрепа на личностното развитие и т.н.), е необходимо да бъде извършена оценка на необходимите финансови средства за прилагане на новата уредба.

Националното сдружение на общините в Република България подкрепя по принципи предоставения за съгласуване проектозакон със следните принципи и конкретни бележки и предложения:

ПРИНЦИПНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

- **Възлагане на работодателски функции на кметовете на общини по отношение на директорите на общински училища.**

С изключение на образованието, този модел е реализиран и работи успешно във всички останали сфери на делегирани от държавата дейности – социална, култура, здравеопазване. Практиката показва, че децентрализацията е възможна и успешна само при прехвърляне от централно на местно ниво на цялостни правомощия – както като отговорности, така и като права за тяхното ефективно изпълнение. В допълнение, единствено общините като финансиращ орган не са работодатели на директорите на общински училища (министрите на културата и на физическото възпитание и спорта са работодатели на финансираните от тях училища). Същевременно, практиката по управление на детските градини показва повишаване ефективността и повишаване ангажираността на общините към проблемите на ръководените от тях заведения.

Регламентираните в проектозакона условия и ред за придобиване на директорска правоспособност, атестиране и т.н., които са в правомощията на институции към МОН, са достатъчна гаранция за професионализма на кадрите. В допълнение, участието на представители на РУО в комисии за подбор на директори, ще подпомогне избора на най-подходящата кандидатура.

От друга страна, местната власт съвместно с родителите и неправителствения сектор много по-ефективно ще осигуряват така необходимия граждански контрол върху дейността на директора на училището.

Предлагаме:

чл.216, ал.2 от проекта да придобие следната редакция

(2) Кметът на общината сключва и прекратява трудовите договори с директорите на общинските училища

чл.216, ал.6 от проекта да придобие следната редакция

(6) За длъжностите по ал. 2 в комисията за провеждане на конкурса се включват представители на Регионалното управление на образованието, определени от началника на РУО, както и на Обществения съвет към съответната образователна институция.

- **Осигуряване на държавна подкрепа за отглеждане и възпитание на децата в детските градини (от 2 до 4-годишна възраст). Поемане от държавата на разходите за целодневно обучение в детските градини и училищата на децата, подлежащи на задължителна предучилищна подготовка (от 4 до 7-годишна възраст)**

Възможно най-ранната социализация на децата (особено от рисковите групи), гарантира в голяма степен тяхната интеграция в образователната система на по-късен етап. Консенсусно е мнението, че създаването на навици за учене от ранна възраст е един от основните фактори за предотвратяване отпадането от училище. Издръжката на децата в детските градини продължава да е отговорност единствено на общините и родителите, като държавата поема само разходите по възнаграждения на персонала и малка част от текущите разходи. На фона на намаляващите общински приходи и обедняването на населението, е от изключителна важност осигуряването на държавна подкрепа за детските градини – от една страна чрез поемане на част от издръжката (с цел намаляване размера на таксата за родителите), а от друга – чрез подпомагане инвестиционните дейности по изграждане на нови детски градини (крайно необходимо за големите градове) и модернизиране на базата.

Осигуряването на условия за целодневна организация на учебния ден е сред основните цели на предлагания проект. Със средства от държавния бюджет целодневна организация е осигурена за всички пътуващи ученици в средните училища, както и за учениците от 1 и 2

клас (от 15 септември 2012 г. – и за 3 клас). Предвидено е поетатно въвеждане на целодневна организация за всички ученици в основен етап на образованието. На този фон е нелогично за най-малките – децата от 4 до 7 годишна възраст, държавата да осигурява средства за обучение само в полудневна форма, а целодневното обучение (което е предпочитано от родителите) – да се осигурява със средства от общинските бюджети и от запазиците от родителите такси.

Предлагаме:

чл.298, ал.1 да придобие следната редакция

Чл. 298. (1) Целодневното обучение на децата в предучилищното образование и държавните и общински детски градини и училища е делегирана от държавата дейност и се осигурява със средства от държавния бюджет.

чл.50, ал.2 да придобие следната редакция

(2) Общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование се финансират през бюджета на общините. Държавата подпомага финансово отглеждането и храненето на децата в общинските детски градини.

➤ **Осигуряване на държавна подкрепа за малките училища в селските и планински райони.**

Единотипното въвеждане на системата на делегираните бюджети доведе до закриване на училища основно по икономически причини. Въвеждането на защитените училища е стъпка в посока гарантиране достъпа на всяко дете до качествено образование. Все още обаче има какво да се усъвършенства по отношение избора на критерии за тяхното определяне, които в момента не са обвързани с възрастовите характеристики на децата и отчитат единствено количествени показатели.

Същевременно е необходима и целенасочена подкрепа за сравнително жизнените малки училища (с между 50 и 100 ученика). Крачка в тази посока беше направена чрез въвеждане през 2012 г. на ново групиране на общините за определяне размера на ЕРС, при което се отчита броя на населените места с над 600 жители (практиката показва, че в тези населени места подлежащи на обучение са поне 60 деца). Прогнозите за преодоляване на негативните демографски тенденции, правят целесъобразно полагането на допълнителни усилия за запазването им в следващите години.

Предлагаме:

в чл.283 да се създаде нова ал.б със следното съдържание:

(6) Допълнително финансиране от държавния бюджет се осигурява и за училища, в които се обучават между 60 и 100 ученици при условия и ред, определени с акт на Министерски съвет.

➤ **Прехвърляне на държавни училища към общините след съгласие на съответните общини**

Проектът предвижда преобладаващата част от съществуващите държавни училища да бъдат преобразувани в общински. На практика това означава, на общините да бъдат прехвърлени над 200 професионални училища, които в момента са в системата на Министерството на земеделието и храните и на Министерството на образованието, младежта и науката. Като се отчита, че мрежата от тези училища не е оптимизирана през последните години, механичното има прехвърляне към общините ще създаде редица затруднения в тяхната работа. Логично е да се даде възможност на местните власти да заявят желанието си кои от училищата желаят да бъдат преобразувани в общински, а останалите – да останат на досегашното финансиране или да бъдат закрити от съответното министерство.

Предлагаме:

➤ **§7, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби да придобие следната редакция:**

§ 7. (1) Считано от 1 януари 2013 г. заварените към влизането в сила на този закон държавни училища, с изключение на помощните училища, на училищата по чл. 42, училищата по

изкуствата, училищата по култура и държавните спортни училища, стават общински училища след съгласие на съответната община, на чиято територия се намират.

КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В допълнение към гореспоменатото, НСОРБ предлага промени и в други текстове, засягащи отговорностите и ангажиментите на общините, както следва:

➤ **чл. 22, ал.6 да придобие следната редакция:**

(6) Държавният образователен стандарт по ал. 2, т. 11 се приема с наредба на министъра на образованието, младежта и науката, съгласувано с министъра на здравеопазването, с министъра на регионалното развитие и благоустройството и с председателя на УС на НСОРБ.

Мотиви: Стандартът регламентира физическата среда на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностното развитие. Поради възлагането на тези отговорности изцяло на общините, изискванията на стандарта следва да отразяват както националните регламенти, така и реалните възможности за тяхното изпълнение от местните власти.

➤ **чл. 22, ал.8 да придобие следната редакция:**

(8) Държавният образователен стандарт по ал. 2, т. 17 се приема с наредба на министъра на образованието, младежта и науката, съгласувано с министъра на физическото възпитание и спорта, министъра на културата и с председателя на УС на НСОРБ.

Мотиви: Стандартът се отнася за организацията на дейностите в институциите, поради което следва да бъде съгласуван и с общините в качеството им на отговорни за дейността на детските градини и общинските училища.

➤ **чл. 24, ал.2 да придобие следната редакция:**

(2) При условията и по реда на този закон и по преценка на финансиращия орган, в детската градина може да се приемат за отглеждане, възпитание и обучение и деца на 2-годишна възраст.

Мотиви: Предложената редакция ще даде възможност на отделните общини да се възползват или не от предоставената в закона възможност в съответствие с конкретните потребности на населението и съществуващата организация в детските заведения и ясли.

➤ **чл. 48, ал.5 да придобие следната редакция:**

(4) Устройството и дейността на центровете за подкрепа за личностно развитие се уреждат в правилници, издадени от съответния общински съвет по предложение на кмета на общината.

Мотиви: Предложеното допълнение е редакционно и пояснява кой е отговорен за подготовката и внасянето в общинския съвет на правилниците. В същото време остава открит въпроса дали е задължително във всяка община да съществува поне 1 Център за подкрепа за личностното развитие и в тази връзка – как ще бъдат създадени такива в общини, в които няма съществуващи общински обслужващи звена?

➤ **чл. 196, ал.4 да отпадне**

Мотиви: Предложенията цели отстраняване на техническа грешка – ал.3 и ал.4 са с идентичен текст.

➤ **в чл. 196 да се създаде нова ал.4 със следното съдържание:**

(4) Общините получават финансова подкрепа от държавата за реализация на общинската стратегия за личностно развитие на децата и учениците и на годишните планове за нейното изпълнение.

Мотиви: Приетите от общините документи трудно ще бъдат реализирани в случай, че не бъдат финансово осигурени. Досегашната практика показва, че общините не разполагат с необходимия финансов ресурс за покриване на цялата палитра от дейности, насочени към развитие специфичните интереси на всяко дете. В тази връзка, в случай, че не се осигури финансова подкрепа от държавата (напр. под формата на отделна национална програма), подготовката на подобни документи се обезсмисля.

➤ **чл.269, ал.1, т.6 да придобие следната редакция**

6. участва при подбора и атестирането на директора, както и при атестирането на учителите при условията и по реда на държавния образователен стандарт за статута и професионалното развитие на педагогическите специалисти;

Мотиви: Предложението кореспондира с предложената редакция на чл.216, ал.6 (вж принципните предложения).

➤ **в чл.269 да се създаде нова ал.3 със следното съдържание:**

(2) Директорите на училища и детски градини се отчетат пред Обществения съвет за изпълнение на препоръките му най-малко веднъж на три месеца.

Мотиви: Предложението създава условия за отчетност пред Обществения съвет за изпълнението на дадените от него препоръки. В случай, че не бъде създаден подобен механизъм за отчетност, Общественият съвет няма работеща форма за получаване на обратна информация, т.е. неговата роля се обезсмисля.

➤ **текста на чл.270 да стане ал.1 със следната редакция**

(1) Общите условия и ред за конституирането, устройството и дейността на Обществения съвет се уреждат с примерен правилник, който се издава от министъра на образованието, младежта и науката след съгласуване с общините и представители на родителските организации.

➤ **в чл. 270 да се създаде нова ал.2 със следното съдържание:**

(2) Правилникът по ал.1 се утвърждава от Обществения съвет, който има право да го донялва и променя в съответствие със специфичните условия при спазване на нормативната уредба.

Мотиви: Законопроектът определя Обществения съвет за орган, който осъществява граждански контрол върху дейността на образователната институция. В този смисъл е неприемливо, правилника за неговата дейност да се утвърждава еднолично от министъра на образованието, младежта и науката. Считаме, че издадения от министъра правилник следва да задава само обща рамка, произтичаща от разписаниите в закона регламенти. Логично е общите условия да бъдат предварително съгласувани с лицата, ангажирани с тяхното изпълнение – общините и родителите. В допълнение, всеки Обществен съвет следва да има право за дообогатяване на Правилника в съответствие със спецификата на училището или детската градина и потребностите на децата и учениците.

➤ **чл.288, ал.1, т.2 да отпадне**

Мотиви: Текстът регламентира, че допълнителното финансиране, осигурено от финансиращия орган (чл.286, ал.1, т.3) се предоставя в изпълнение на акт на Министерския съвет или на министъра на образованието, младежта и науката. Подобен текст е в противоречие с основна Конституционна разпоредба за самостоятелността на общинските бюджети (чл.141, ал.1). Министерският съвет и министъра на образованието, младежта и науката не могат със свои актове да вмещават ангажиментите за осигуряване на допълнителни финансови средства за системата на предучилищното и училищно образование.

➤ **чл.288, ал.2 да придобие следната редакция**

(2) Допълнителните средства по ал. 1, т. 1 и т.3 се предоставят при условия и по ред, определени от финансиращия орган.

Мотиви: Считаме, че както одобреното от финансиращия орган допълнително финансиране, така и средствата за сметка на бъдещи постъпления и приходи следва да се отпускат при определен от финансиращия орган ред и условия.

➤ **чл.288, ал.3 да отпадне**

Мотиви: Разпоредбата предвижда предоставянето на допълнително финансиране по решение на финансиращия орган срещу бъдещи приходи да става за сметка на субсидията на детската градина или училището за следващата година. Това противоречи на разпоредби на годишния ЗДБРБ, в които ясно са регламентирани срокове за превеждане от общините на дължимите средства, получени по ЕРС. В Закона за общинските бюджети и в Закона за

устройството на държавния бюджет не съществуват текстове, които да регламентират предоставяне от общините на собствени средства, с които след това да бъде намаляван размера на субсидията. Считаме, че е предлаганата промяна на ал.2 коректно урежда, че допълнителното финансиране за сметка на бъдещи постъпления на училището или детската градина се предоставят по определени от него ред и условия.

➤ **чл. 294, ал.1, т.2 да придобие следната редакция:**

2. след становище на Обществения съвет, да извършва компенсирани промени по плана на приходите и разходите, в това число и между дейности, като уведомява първостепенния разпоредител с бюджетни кредити за това;

Мотиви: Ако директорът може единично да извършва промени между дейности, това обезсмисля правомощието на Обществения съвет по чл.268, ал.1, т.4 --, дава становище по разпределение на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи...". Логично е след като първоначалното разпределение е след становище на Обществения съвет, всяка промяна също да бъде съгласувана от него.

➤ **в чл. 305 предложеният текст да стане ал.1 и да се създаде ал.2 със следното съдържание:**

(2) Освободените в резултат на закриване или преобразуване на общински училища, детски градини и обслужващи звена имоти или части от тях и вещи, могат да се използват и за други дейности, в случай, че не е наличие обществена необходимост от използването им за образователни, здравни, социални или хуманитарни дейности. В тези случаи, разпореждането с тях се осъществява по реда на Закона за общинската собственост и подзаконовите актове по прилагането му.

Мотиви: Имотите, освободени в резултат от закриване на общински училища, детски градини и обслужващи звена се намират в малки населени места със застаряващо население. Това прави почти невъзможно използването им за други образователни, здравни и т.н. дейности. Практиката през последните години показва, че в преобладаващата си част тези имоти не се използват като същевременно общините заделят финансов ресурс за охраната им. Поради това предлагаме да се разширят възможностите за използване на тези имоти от общините и след доказана липса на необходимост, те да могат да бъдат използвани и за други дейности или да бъдат разрушени в случай, че представляват опасност за живота и здравето на населението.

➤ **чл. 330, ал.1 да придобие следната редакция**

(1) Създадените частни детски градини и училища може да осъществяват дейността си само след разрешение от министъра на образованието, младежта и науката, след предварително съгласуване с общината, на чиято територия се намират.

Мотиви: Определянето на общината за финансиращ орган на частните училища и детски градини, налага предварително съгласуване и при разкриването им. В допълнение, местните власти са отговорни за състоянието на мрежата от общински училища и детски градини и би следвало да дават предварително становище за дейността на други образователни институции на своята територия.

➤ **чл. 339, ал.2 да придобие следната редакция:**

(2) Производството за отнемане на разрешение започва по инициатива на министъра на образованието, младежта и науката, по предложение на регионалното управление на образованието или на съответния общински съвет, при констатирано нарушение в дейността на частната детска градина или на частното училище.

Мотиви: Освен изложението по предложението за промяна на чл.329, ал.1, като финансиращ орган общината също следва да има право на инициатива за започване на производство за отнемане на разрешението при констатирано нарушение на финансовата дисциплина или други нередности.

НСОРБ има готовност за допълване на становището и с други конкретни текстове в зависимост от отразяването в проекта на принципните ни предложения.