# Становище по Плана за възстановяване и устойчивост на Република България, версия 1.2. от 16.04.2021 г., стълб 1: 2.A. Иновативна България, Компонент 2.А.1. Образование и умения

Проектът на „Плана за възстановяване и устойчивост“ (ПВУ) в неговата трета версия - 1.2. от 16.04.2021 г., стълб 1: 2.A. Иновативна България, Компонент 2.А.1. Образование и умения (стр. 37-61) предвижда две реформи и четири проекта. Разходи за реформите не са предвидени, а четирите проекта следва да се финансират изцяло от Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС в размер от 1,596,400,000 лв. (един милиард петстотин деветдесет и шест милиона и четиристотин хиляди лева) за срок от 5 години.

Точките „Основни предизвикателства“ и „Цели“ (стр. 38-44) очертават ефектите от лошото управление на сектор „Образование“ досега, вкл. и през последното десетилетие, както и допълнителните негативни ефекти на коронакризата върху вече ерозиралата образователна система в България. В тази точка ГЕРБ планира за след края на третия си управленски мандат действия по специфичните препоръки на Европейския семестър, които поне от четири години имат един и същ характер.

Предложените реформи – в предучилищното и училищното образование, в ученето през целия живот, и във висшето образование (стр. 44-50) на практика показват, че за десет години трите правителствата на ГЕРБ не са съумели да проведат най-важните реформи в областта на образованието и те за пореден път са отложени за следващ управленски период. Иначе посочените в ПВУ цели на реформите съответстват напълно на установените от анализа на Демократична България (ДБ) нужди, както и на заявените в предизборната програма на ДБ направления за модернизация в областта на образованието: действително преминаване към компетентностен модел на обучение; създаване на механизъм за гарантиране на качеството на предучилищното и училищното образование; осигуряване на равен достъп до образование, както и приобщаващо образование за всяко дете, според неговите индивидуални нужди; създаване на благоприятна среда и стимули за учене през целия живот; модернизация на професионалното образование и обучение; създаване на механизъм за гарантиране на качеството на висшето образование и научните изследвания.

Важно е да се отбележи също, че едновременно с непроведените реформи, през последните десетилетия, вкл. през последните десет години, в които действаха трите правителства на ГЕРБ, българската образователна система е системно недофинансирана. През последните три десетилетия публичните разходи за образование се движат между 3,3 и 4,1% БВП, докато средните стойности за ЕС са между 4,7 и 5,1% БВП (Eurostat gov\_10a\_exp) – т.е. средно с около 1% БВП под средноевропейското ниво на финансиране. В резултат на тези два основни фактора – нереформирана система и дългосрочно ниско ниво на финансиране – са натрупани редица дефицити. Далеч не най-важните от тях, но лесно забележими с просто око, са дефицитите в материалната и техническа инфраструктура, които настоящият ПВУ се стреми да адресира.

В следващата част на ПВУ (стр. 50-58) са представени четири проекта за инвестиции:

* Изграждане на училищна STEM среда;
* Модернизиране на образователните институции за по-привлекателна и качествена среда за учене и иновации;
* Обучения за цифрови умения и изграждане на национална онлайн платформа за обучение на възрастни;
* Изграждане на центрове за личностно развитие на ученици и младежи в подкрепа на устойчивото възстановяване на общините.

**1. Изграждане на училищна STEM среда – 552,400,000 лв.**

Този проект предвижда ускорено изграждане на около 2000 „STEM центъра“ – „обединение на няколко съществуващи пространства с обща цел - практическо и приложно обучение по точните, инженерните науки, информационни технологии, и свързаните с това дейности за творчество и иновативност“. Така проектът продължава следните национални програми от 2020 г. „Осигуряване на съвременна образователна среда“, „Информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в системата на предучилищното и училищното образование“, „Изграждане на училищна STEM среда“ като насочва към тях значителен европейски финансов ресурс, който трябва да бъде усвоен в рамките на петгодишния срок на плана. Само по себе си създаването на STEM центрове, според характеристиките, изложени на стр. 7-11 от приложение П1, не лоша идея, но представянето му като част от ПВУ, както и начинът, по който е планирана инвестицията, са силно проблематични.

На първо място в точка 7. Индикативно разпределение на финансовия ресурс, според типа разход (стр. 19-20 от приложение П1) пише, че 90% от разходите ще се инвестират в материална и техническа инфраструктура (40% за СМР, 35% за машини и съоръжения, 10% за софтуер, и 5% за консултантски услуги), а само 10% за повишаване на квалификацията на човешкия капитал, който се очаква да използва ефективно тази инфраструктура. Тук ясно личи фундаментална грешка във философията на планираната инвестиция – образованието не е индустриална, а човешка система и качеството на обучението зависи най-вече от квалификацията и мотивацията на педагогическите и непедагогически специалисти в нея. Именно тези хора са ключовия компонент от т.нар. „STEM среда“ и те би следвало да бъдат основен приоритет на такава инвестиция.

Също така, като се има предвид бързата амортизация на материалната и остаряване на техническата инфраструктура в училище, както и скоростното развитие на новите технологии, е нелогично да се инвестира ударно, в рамките на 5 години, в инфраструктура и технологии, а развитието на способностите за тяхната пълноценна употреба да се неглижира или да се оставя за времето след този период. Твърде вероятно е в този случай докато дойде време да влязат в употреба STEM центровете да са вече амортизирани и технологиите в тях да са морално остарели. Единственият разумен подход, който може да осигури устойчива ефективност, е развиването на учебните пространства и технологиите в тях да става паралелно с развиването на уменията на учителите, както и останалия училищен персонал, да ги използват смислено за постигане на истинските дългосрочни цели: напр. „изградени компетентности и умения за комуникация и работа с екип, креативност, комуникативност, мотивация за решаване на проблеми, насоченост към иновации“ (стр. 23). За целта финансовият ресурс трябва да се разпредели балансирано между тези два паралелни приоритета. От своя страна това би наложило промяна и на времевия хоризонт на планираната инвестиция – от ударна и краткосрочна тя трябва да стане постъпателна и дългосрочна.

От съществено значение е и формата на инвестицията – в последната версия на ПВУ се предвижда цялата стойност на инвестицията, 552,400,000 лв., да бъдат изцяло за сметка на европейския Механизъм за възстановяване и устойчивост, т.е. под формата на пряка безвъзмездна помощ без изискване за съфинансиране, което да осигури гаранции за качествено изпълнение и граждански контрол. По принцип формата безвъзмездна помощ, в контекста на Механизма за възстановяване и устойчивост, би следвало да се прилага за бързо изпълнение на конкретни срочни проекти с потенциал за устойчиво положително въздействие върху обществото, икономиката и/или околната среда. Изграждането на училищна STEM среда, макар и добра идея, просто не представлява такъв проект. Концептуализирано по начина, описан в приложение П1, т.е. като безконтролно усвояване на евросредства, може да се очаква по-скоро от да създаде възможност за корупция и злоупотреби при възлагането на СМР и закупуването на голямо количество техника. Изграждането на STEM среда би следвало да премине от пилотна национална програма в дългосрочен стратегически приоритет на управлението и развитието на българските държавни училища, който да напредва балансирано и постъпателно, по линия на нормалното, по-добро финансиране на институциите, в условия на оптимални гаранции за качеството и граждански контрол.

**Какво предлагаме ние**

Считаме, че един нов **проект за ускорена цифровизация на образованието** би отговорил по-добре на целите и възможностите на Механизма за възстановяване и устойчивост, както и на нуждите на българската образователна система в настоящата ситуация. Коронакризата и последствията от нея наложиха нуждата от ускорено изграждане на капацитет за провеждане на пълноценно електронно и дистанционно обучение във всички етапи на образователния процес. За да може да се осигури системен подход, е необходимо да се консолидират ресурси и експертиза за изграждане на интегрирана информационна и комуникационна среда. Най-общо погледнато, тя би следвало да включва два основни елемента:

● виртуална среда за обучение – платформа за оптимална комуникация между участниците в учебния процес, управление на съдържанието, интерактивна синхронна и асинхронна работа, формативно (формиращо) и сумативно (обобщаващо) оценяване, обратна връзка, която разполага с добре развит собствен инструментариум, но може да интегрира и утвърдили се като полезни външни инструменти, и не на последно място – да може да се използва ефективно от устройства със скромни технически възможности;

● свързана управленско-административна система за административна комуникация, електронен документооборот, електронни дневници, бази данни, регистри, кандидатстване, прием, отчетност, атестация, акредитация.

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

● улесняване на ежедневните образователни и административни дейности;

● провеждане на политики и вземане на управленски решения на базата на данни;

● анализ на резултатите от политиките и управлението, отчетност, участие в международни изследвания и проекти, съизмеряване с други държави, интеграция в европейското и световното образователно пространство.

Необходимо е да се гарантира сигурността на информацията, защитата на личните данни, както и устойчива поддръжка и техническа подкрепа. Необходимо е също да се осигури продължаване и надграждане на усилията за обезпечаване на образователния процес чрез осигуряване на по-добра свързаност и достъп до устройства, както и други приобщаващи мерки за учениците, особено тези от уязвими групи.

Разбира се, цифровизацията на образованието има не само технологично, но също човешко измерение. За да може да се осигури пълноценното използване на тази информационна и комуникационна среда, е необходимо паралелно с нейното изграждане да се осигури развиването и усъвършенстването на цифровите компетентности на всички участници в образованието, вкл. специфичните компетентности за преподаване в такава среда. От методична гледна точка електронните и дистанционни форми на обучение предполагат преподаване при непрекъснат достъп до информация, което налага промяна в образователния дизайн на дейностите.

Така осмислена цифровизацията на образованието ще способства използването на електронното обучение не само в контекста на текущата коронакриза, то ще продължи да се прилага след нейния край успоредно с присъствената форма. Освен по-ефективна, това ще направи българската образователна система много по-гъвкава и устойчива на бъдещи предизвикателства.

**2. Модернизиране на образователните институции за по-привлекателна и качествена среда за учене и иновации – 604,600,000 лв.**

Проектът предвижда „цялостни ремонти и изграждане на детски градини, училища и общежития и кампуси“, както и „ремонт, реконструкция, саниране, изграждане на инсталации за използване на алтернативни източници на енергия, отопление, вентилация и охлаждане на сградния фонд, озеленяване и други“. В количествен план това представлява: цялостни ремонти на 130 детски градини и училища; 20 нови детски градини и училища; пристрояване, надстрояване и реконструкция на 20 детски градини и училища; 20 обновени ученически общежития; 200 зелени класни стаи на открито, открити детски и спортни площадки и площадки по БДП; 20 обновени студентски общежития; 5 изградени кампуса. Според П2, точка 5.1. Индикативно разпределение на финансовия ресурс, в материална инфраструктура се предвижда да се инвестират 100% от предвидените средства (СМР – 80 %, закупване на машини и съоръжения – 15 %, разходи за трудови възнаграждения, консултантски услуги – 5%). Всички тези средства следва да бъдат изцяло за сметка на европейския Механизъм за възстановяване и устойчивост. Проектът продължава следните национални програми от 2020 г. „Осигуряване на съвременна образователна среда“, „Създаване на достъпна архитектурна среда и сигурност в училище“ и донякъде „Изграждане на училищна STEM среда“. Само по себе си създаването на качествена образователна среда не е лоша идея, но аналогично на предходния проект считаме, че представянето му като част от ПВУ и начинът, по който е планирана инвестицията, са силно проблематични.

Аргументите ни тук са сходни с тези, изразени по повод на предходния проект – в областта на образованието трябва да се приоритизира инвестицията в хора, а не тази в материална инфраструктура; неправилно и рисковано е инвестиция с подобен мащаб да се прави ударно, изцяло със средства, предоставени под формата на безвъзмездна помощ, без гаранции а качествено изпълнение и граждански контрол, защото така се рискува да се създаде възможност за корупция и злоупотреби при възлагането на СМР; тя трябва да се направи като дългосрочен стратегически приоритет на управлението и развитието на българските държавни училища, който да напредва постъпателно, по линия на нормалното, по-добро финансиране на институциите, основаващо се на реални нужди, които да се верифицират в условия на оптимални гаранции за качеството и граждански контрол. Към това трябва да добавим, че от приложение П2 не става ясно по какъв начин, според какви приоритети следва да се определи къде ще се строят нови детски градини и училища, сградите на кои институции ще се ремонтират, кои общежития ще се обновяват, за кои висши училища ще се строят кампуси и ще се обновяват общежития, къде ще се строят детски и спортни площадки.

**Какво предлагаме ние**

Редица изследвания, международни и национални, показват, че един от съществените проблеми, които се откроиха по време на наложилите се периоди на дистанционно обучение е неефективното участие и неучастието на някои ученици, вкл. ученици от уязвими групи, в задължителния предучилищен и училищен етап на обучение. Всичко това добавя към вече съществуващи образователни дефицити и рискове от ранно отпадане, академична сегрегация и социално изключване. Затова предвид философията на европейския Механизъм за възстановяване и устойчивост – а именно, че на първо място той трябва да послужи за възстановяване от последствията на коронакризата – смятаме, че е изключително необходимо националният ПВУ да включва **проект за създаване на работещ механизъм за приобщаваща грижа и образование**.

Този механизъм следва да установи плътна координация между секторните политики и институции в областите образование и наука, култура, спорт, здравеопазване, социални услуги, обществен ред и сигурност, правосъдие, както и местната власт – в центъра на която ще бъдат децата, учениците и младежите. Основната цел на този координационен механизъм трябва да бъде идентифицирането и посрещането на индивидуалните нужди на всяко дете или ученик, както и за преодоляване на факторите, пречещи на физическия или функционален достъп до качествено образование и личностно развитие. Той трябва също да включва политики за интеграция на родителите и местната общност, както и за изграждане на култура на гражданско участие на децата и учениците. Единствено посредством такъв механизъм педагогическите специалисти, психолози, педагогически съветници, логопеди, социални работници и ресурсни учители, които винаги ще бъдат на първа линия в предоставянето на приобщаваща грижа и образование, могат да получат адекватна подкрепа в усилията си за оптимално развитие на потенциала на всяко дете или ученик. Не на последно място, на този механизъм не трябва да се гледа само като на антикризисна мярка, той следва да се развие като устойчива хоризонтална политика, която заедно с компетентностния модел на обучение да бъде един от двата основни стълба на гарантирания от държавата достъп до качествено образование за всяко дете.

Друг отдавна наложителен проект, чиято реализация може да бъде започната и придвижена бързо напред посредством националния ПВУ, е **проект за гарантиране на достъпа по местоживеене до ранна грижа и образование за всяко дете след изтичане на платеното майчинство/бащинство**. За изпълнението на този проект трябва да се изготви план за ускорено изграждане на капацитет за гарантиране на достъп до ранна грижа и образование за всяко дете, основаващ се на актуални демографски данни и прогнози. Освен за изграждане на висококачествена материална инфраструктура и стимулираща физическа среда, за което следва да бъдат преразгледани съществуващите стандарти, този план трябва гарантира създаването, привличането и задържането на висококвалифициран и мотивиран човешки капитал, както и съставянето на процедури за гарантиране на качеството на ранната грижа и образование под експертен и граждански контрол.

Важно е да се отбележи, че тези два проекта много по-пряко и адекватно адресират специфичните препоръки на Съвета на Европейския съюз към България в областта на образованието, които се повтарят година след година от Европейския семестър, но досега са останали неизпълнени.

**3. Обучения за цифрови умения и изграждане на национална онлайн платформа за обучение на възрастни – 379,500,000 лв.**

Проектът предвижда две основни дейности 1. „изграждане и развитие на виртуална платформа за електронно обучение на възрастни (лица над 16 г.)“, както и „изграждане на мрежа от дигитални клубове...в сгради на общини, областни информационни центрове, библиотеки, читалища, дирекции „Бюро по труда“, и др.“ и 2. „обучения за DI-GI умения и компетенции“ на „базово и средно равнище на дигитални умения и компетенции“, както и валидиране на такива компетентности. В количествен план проектът заявява създаването на 1 виртуална платформа, 760 дигитални клуба, 100 онлайн курса, 3708 обучени обучителя, 500,000 обучаеми с базово или средно равнище на дигитални компетентности, 100,000 лица с валидирани компетентности. Отново, само по себе си развиването на достъпа до учене през целия живот в България е отдавна необходимо и изключително важно – по този показател страната ни изостава съществено от развития свят (към 2018 г. само 2,5% от българите учат през целия живот, докато в ЕС средният процент е 11,1%), фокусът върху цифрови умения и компетентности също е изключително важен, особено сега в контекста на промените в пазара и условията на труд, които настъпват и очакваме да настъпят в резултат от коронакризата, начинът, по който тези дейности са планирани в настоящата версия на ПВУ, обаче, определяме като проблематичен и неамбициозен.

**Какво предлагаме ние**

В случая **считаме, че този проект трябва да остане в ПВУ, но предлагаме той да бъде съществено променен**. На първо място смятаме, че при наличие на проект за ускорена цифровизация на образованието, какъвто предлагаме по-горе, фокусиран върху изграждането на интегрирана информационна и комуникационна среда, няма нужда да се създава отделна „виртуална платформа за електронно обучение на възрастни“, както е описано в приложение П3 – такава платформа трябва да развие като свързан модул от споменатата вече среда. Второ считаме, че щом основната цел е „подобряване пригодността за заетост“ на големи групи български граждани, този модул трябва да се развива по-амбициозно и да обхваща широк спектър от курсове за изграждане на ключови и професионални компетентности, отвъд базовото и средно ниво на цифрови умения и компетентности, и това следва да бъде предвидено в неговата архитектура и дизайн от самото начало. Трето, в този контекст, впечатление отново прави погрешната философия (концептуализираща образованието като индустриална система), с която се подхожда към предварителното разпределение на финансовия ресурс (стр. 26-8 от П3). При обща стойност от 379,470,088 лв. предвидените инвестиции за разработване на методики и електронно съдържание са 1,649,045 лв., или само 0,43%. От друга гледна точка, при планирани 100 електронни кура и 50 ресурса, това означава около 11,000 лв. (или около 120-140 квалифицирани човекочаса) за курс/ресурс. Това е абсолютно недопустимо ако искаме да гарантираме изобщо някакво качество на планираното обучение. Инвестицията в разработване на методики и образователен дизайн би следвало да бъде основното, не само по важност, но и като предвиден ресурс, перо в подобен проект. Четвърто при наличие на уникална, вече изградена и равномерно разпределена на територията на страната мрежа от читалища и библиотеки, с вече изградени граждански общности, която от десетилетия е тежко недофинансирана и неглижирана (ще се върнем към тази тема по повод на следващия проект), разполагането на т.нар. „дигитални клубове“ в „сгради на общини, областни информационни центрове, дирекции „Бюро по труда““ – ни се струва възможно само когато в дадено населено място или район няма читалище или библиотека. Не на последно място, като заинтересовани страни в разработването и провеждането на курсовете, както и във валидирането на придобитите, чрез формално и неформално обучение, умения – трябва задължително решително участие да вземат работодателите и работодателските организации. Само те могат да бъдат адекватен гарант за качеството на полученото обучение.

**4. Изграждане на центрове за личностно развитие на ученици и младежи в подкрепа на устойчивото възстановяване на общините – 60,000,000 лв.**

Проектът предвижда изграждането на 20 центъра за личностно развитие на ученици и младежи (10 в областни и 10 в по-малки градове). На първо място идеята съществен публичен ресурс да се концентрира в строителство (или ремонт) на малък брой нови младежки центрове, както и въобще развиването на паралелна мрежа от такива центрове при наличие на вече изградена и географски равномерно разпределена мрежа от 3,321 читалища, голяма част от които се намират в упадък, поради дългосрочно неглижиране от страна на държавата – ни се струва крайно цинично. Отново всички разходи, предвидени в приложение П4, таблица 5.1., изглеждат преимуществено свързани със СМР (71,63%), което не съответства на заявените цели за „подобряване на пригодността за заетост“ чрез „неформално обучение“, „личностното развитие“ и „интеграцията“ на младите хора – все цели, ключово значение за постигането на които има човешкият фактор, вкл. развиването на местните общности. По повод на последното, от описанието в приложение П4 не става ясно какво участие се предвижда да имат местните общности в дизайна и работата на въпросните центрове, нито как следва да се гарантира достъпа до тях на ученици и младежи от семейства с нисък социално-икономически статус. В този контекст е изключително странно, че в проекта се говори за „обхващане“ на младежи.

**Какво предлагаме ние**

Предлагаме алтернативен **проект за равен достъп до качествени извънкласни и извънучилищни дейности за ученици и младежи**. На първо място в контекста на последствията от коронакризата в образованието и негативните ефекти от нея под формата на образователни дефицити, намаляване на мотивацията, проблеми с психичното здраве и социализацията, обездвижване, риск от отпадане и социално изключване, вкл. младежите в категорията NEET (които не работят, не учат и не са на стаж или обучение). За компенсирани на тези ефекти трябва приоритетно да се осигури безплатен достъп с ваучери, до безопасни и качествени дейности, насърчаващи физическата активност, социализацията, развиването на компетентности, както и безплатен достъп до култура. На второ място, след преодоляване на преките негативни ефекти от коронакризата в образованието, следва да се развие цялостна държавна политика за координация на неформалното образование и личностно развитие на децата и младежите посредством извънкласни и извънучебни дейности. Тази част от държавната политика следва да бъде насочена към създаването на оптимална физическа но също човешка и културна среда за игра, спорт, неформално и информално обучение, доброволчество, участие в управлението и вземането на решения и др. Целите следва да включват: здравословен начин на живот, психично здраве, борба със зависимостите, изграждане на ключови компетентности и умения на бъдещето, развиване на културна компетентност и умения за творческо мислене и изразяване, социално включване, кариерно консултиране и развитие, повишаване на политическата чувствителност, международния обмен, ангажираността с глобални и зелени каузи. Необходимо е също да се предвиди специален ресурс за изравняване на достъпа до качествени извънкласни и извънучебни дейности, включително осигуряване на свободен или силно облекчен достъп до спорт, култура и др. за всички деца и младежи. Финансовият ресурс трябва да бъде насочен приоритетно към хората и общностите, и чак след това към изграждане на материална инфраструктура. Последното трябва да стане след внимателна оценка на наличната инфраструктура и нуждите на читалищната и библиотечната мрежа, както и на базата на общ дългосрочен план, който да координира общо финансиране не само от европейския Механизъм за възстановяване и устойчивост, но също от националния бюджет за образование и култура, дерегулирани местни бюджети, националните програми, оперативните програми и др. Необходимо е да се гарантира гражданския контрол, вкл. и чрез предвиждане на схеми за съфинансиране от страна на местните общности и други заинтересовани страни.