



Правото на образование за деца с увреждания в приобщаваща среда и ролята на общините

Работен вариант, ноември 2016г.

Въведение

През последните дванадесет години, в българския образователен контекст се случва постепенна, но значима промяна, преход от сегрегация, интеграция към приобщаващо образование.

Приобщаващото образование стана задължителна част от правото на образование в новия Закон за предучилищното и училищното образование, след като беше гласуван от Парламента през есента на 2015 и влезе в сила през август 2016 г. Новият закон и заложеният към него Държавен образователен стандарт за приобщаващо образование отговарят в по-голяма степен на препоръките в Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Приобщаващото образование е отговорност преди всичко на държавата. Въпреки това училищата остават преди всичко общински институции, базирани в общността и активното участие на общините е от основно значение за успешния процес на приобщаване на деца с увреждания.

Като следствие от този факт, с новия Закон, организацията на подкрепа на процеса на приобщаване все по-активно включва и общините, като им възлага различни отговорности на местно ниво – там, където са децата. В тази връзка, има необходимост от по-добро разбиране сред местната администрация относно значението на приобщаващото образование, както за децата с увреждания, така и за местните общности.

Според Европейската агенция за специални нужди и приобщаващо образование, именно подкрепящите структури и адекватното финансиране са сред структурните и административни предпоставки за успешния процес на приобщаване, тяхната реализация се случва на местно ниво и зависи директно от дейността на общините.¹

Според ЮНЕСКО „Барьерите пред приобщаването могат да бъдат преодолени посредством активна съвместна работа между политиците, представители на образователните институции и други заинтересовани страни, като активно бъдат включени и членовете на местната общност.“²

Анализ на организацията на системите за подкрепа на общинско ниво и тяхното влияние върху приобщаващите училища би помогнал на общинските администрации по-добре да изпълняват своята роля. Подобно изследване би послужило за по-добро планиране във връзка с тяхната нарастваща роля в сферата на приобщаващото образование в контекста на новия закон.

Такъв анализ не е бил правен до сега. Всички изследвания правени до момента по темата Приобщаващо образование в България разглеждат процеса или на макро ниво (цялостна политика) или на микро ниво (ниво училище). Няма изследване за ролята на общините и техните практики (мезо ниво) при прилагане на политиките за приобщаващо образование. Център за приобщаващо образование, като неправителствена организация си поставя за цел да попълни тази празнота на ниво информираност и практиките в приобщаващото образование.

¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2009. Policy Guidelines on Inclusion in Education. Paris: UNESCO

² <https://www.european-agency.org/sites/default/files/Five%20Key%20Messages%20for%20Inclusive%20Education.pdf>

Анализът ще помогне в процеса на създаване на обща визия за приобщаващото образование, споделена не само от училищата, но и общинската администрация и местната общност.

Цел и обхват на изследването

Настоящото изследване има за цел да направи преглед на политиките и практиките на местно ниво по отношение на достъпа до образование за децата с увреждания.

Анализът е, както на ролята, която общините имат към момента на влизане в сила на ЗПУО в осигуряване на качествено образование на децата с увреждания, така и на това доколко те имат готовност да поемат повече нови роли и отговорности, които ЗПУО предвижда за тях в областта на образованието.

Доколкото опитът на всяка община е индивидуален, а обобщенията трудно могат да са валидни за всички общини, изследването не претендира за изчерпателност на темите, казусите и предизвикателствата. То представя пресечната точка между теорията в концепцията за приобщаващо образование, за личностно развитие, за био-психосоциалния модел, с опита на общините да подкрепят образованието на децата с увреждания и със ЗПУО.

Изследването има за крайна цел да осигури подкрепа на общинските администрации в предстоящото планиране и организиране на подкрепата за личностно развитие за децата с увреждания от една страна и да привлече вниманието на местната администрация към приобщаващото образование и как то може да бъде подкрепено в условията на ограничени ресурси на местно ниво.

Изследването се състои от:

- преглед на действащото законодателство в областта на образованието – ЗПУО и на отговорностите и ролите, които Законът определя за общините.
- качествено проучване на мнението на представителите, ангажирани в сферата на образованието в дванадесет общински администрации, избрани по предварително определени критерии;
- количествено проучване сред местната власт във всички общини в страната;
- преглед на темата за образованието на децата с увреждания в документи на дванадесет общински администрации, избрани по предварително определени критерии, вкл. план за развитие на общината, стратегия за образование, стратегия за социалните услуги, програма за закрила на детето.

Растящата нужда от въвеждане на практиките, принципите и философията на приобщаващото образование изисква да бъде формулирано ясно определение за това какво е приобщаване и как то се случва в училище.

1. Същност на приобщаващото образование

Използването на термините приобщаване и приобщаващо образование и свързаните с тях

значения са различни в различните държави, а също понякога и в рамките на една и съща държава. Няма една универсално приета дефиниция, тя може да бъде фокусирана върху ценностите, върху общността, върху възможностите на училището да отговори на потребностите на различните ученици, в зависимост от различния контекст на мястото. За Артилес и Дайсън (2005)³ приобщаващото образование не може да има едно определение, тъй като то се случва по различен начин в различните образователни условия. Според Сли (2006)⁴, трябва да бъдем внимателни за това, приобщаващото образование да не замени специалното образование, посредством запазването на нагласи и отношения, които сами по себе си етикетират и създават дискриминация.

Флориан, 2005⁵ представя някои дефиниции на приобщаващото училище и образование на различни изследователи, от които е видно, че терминът *приобщаващо образование* се използва, както в тесен, така и в широк смисъл:

- „Набор от принципи, които да осигурят условия учениците с увреждания да са ценени и желани в училищната общност. Удитски, 1993
- Промяна, която да позволи на „обикновеното“ училище да може да включи по-голямо разнообразие от ученици. Кларк и кол., 1995
- Училища, които предоставят учебни програми за учениците, посредством организация на работата, която е различна от организацията на работа на училища, които изключват ученици от своите класни стаи. Балард, 1995
- Процес, който се стреми да отговори на всички ученици, като индивидуалности, посредством реорганизация на учебните програми и преподаване, Себа, 1996.
- Училища, които приемат всички деца, Томас, 1997“

За Крауфорд и Портър, приобщаващото образование може да се определи като условия на средата, които позволяват на учителите, благодарение на образователна и друг вид подкрепа, да:

- посрещнат и включат всички ученици, при тяхното многообразие и особености,
- в обща класната стая, в кварталното училище заедно с техните връстници;
- насърчават участието и възможно най-пълно развитие на потенциала на всички ученици;
- насърчават участието на всички учащи във взаимоотношения с връстници и възрастни, които са различни (2004, стр. 8)⁶.

³ Artiles, A. and Dyson, A., 2005. 'Inclusive education in the globalization age. The promise of comparative cultural-historical analysis', in D. Mitchell (Ed.), Contextualizing Inclusive Education. Evaluating old and new international perspectives. London and New York: Routledge

⁴ Slee, R., 2006. 'Limits to and possibilities for educational reform' International Journal of Inclusive Education, 10 (2/3), 109–119

⁵ Florian, L. (2005). Inclusive practice: What, why and how? In K. Topping and S. Maloney (Eds.), The Routledge Falmer reader in inclusive education. Oxon, UK: Routledge, 29-40

В началото, в международен план, приобщаващото образование, като философия е било фокусирано изцяло върху децата с увреждания. С времето, обаче, концепцията се развива и разширява своя обхват на действие, като започва да се отнася за всички деца, които могат да бъдат изключени от общността на своите връстници в училище. Сред причините за изключване, освен увреждането, могат да бъдат и полът, и етническата принадлежност, и езикът, социално-икономическия статус и др.

България не прави изключение от тази тенденция. Законът за народната просвета от 2002 г. отменя Инструкция 6 от 1977, според която някои деца са били категоризирани като „необучаеми“ и дава възможност децата със специални образователни потребности да учат в общообразователно училище. През 2016 г. Законът за предучилищното и училищно образование вече разширява групите деца, които се нуждаят от допълнителна подкрепа в общообразователна среда, освен деца със СОП и хронични заболявания, това са и децата в риск, и децата с изявени дарби.

Приобщаващото образование, според ЗПУО е „процес на осъзнаване, приемане и подкрепа на индивидуалността на всяко дете или ученик и на разнообразието от потребности на всички деца и ученици чрез активиране и включване на ресурси, насочени към премахване на пречките пред ученето и научаването и към създаване на възможности за развитие и участие на децата и учениците във всички аспекти на живота на общността.“

Въпреки, че тази дефиниция не съдържа важното уточнение, че приобщаващото образование се случва в общообразователното училище, можем да кажем, че на държавно ниво, това е първата дефиниция за приобщаващо образование, която е постановена в Закон.

2. Защо е нужно приобщаващото образование?

- в полза на обществото:

Още Платон в Държавата определя образованието като условие за изграждане на справедливо общество. В допълнение, според Епъл⁷ (1985), училището не е място, в което културата се налага на децата, то е място, в което културата се произвежда. В този смисъл, училището има силата да възпроизвежда неравенства.

Освен формално образование, училището е място, където децата учат и неформално, учат чрез преживяване. Общувайки помежду си и с учителите си те могат да се научат на себе-уважение и на уважение към другите.

Смисълът на приобщаващото образование, неговата основна обществена полза е да се пребори със социалното изключване, което е следствие от негативните нагласи към различието по расов, социален, класов, етнически, полов признак, а така също и към увреждането, Витело и Митауг (1998)⁸.

- в полза на личността:

Приобщаващото образование се интересува от цялостното преживяване на детето в училище, то е академично, но и социално приобщаване, организира средата и

⁶ Crawford, C. and Porter, G.L., 2004. Supporting Teachers: A Foundation for Advancing Inclusive Education. Toronto: Roeher Institute

⁷ Apple, M. (1985) *Education and Power* (London, Ark Publications)

⁸ Vitello, S. J., & Mithaug, D. E. (Eds.). (1998). *Inclusive Schooling: National and International Perspectives*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

подкрепата за всички деца, за да могат те да се развиват като независими и уважаващи себе си и другите личности, защото се чувстват добре и са подкрепени.

Приобщаващото образование е насочено и към подкрепа за възрастните в училище, защото само ако е подкрепен един учител може да бъде подкрепящ.

Концепцията за личностно развитие

1. Устойчивост на личността

Един от елементите на личностното развитие е устойчивостта на личността, устойчивост, която децата трябва да изградят, а възрастните трябва да помогнат за това. Според Борис Сирюльник⁹ (2001), не е достатъчно да родиш дете, а е необходимо „да го въведеш в света“. Това образно въвеждане са „сетивни и смислови връзки“, които възрастните изграждат около детето и които са опорите на неговото развитие. Отивайки в училище, детето от семейната среда, попада в една по-голяма общност. Там, както и в семейството си, то има нужда от значим възрастен, който с начина си на общуване, с отношението си, дори с езика на тялото си, да помага на детето да навлезе в тази по-голяма общност¹⁰.

За част от децата, този преход от дома в общността е лесен, но за други, той е травматичен, или труден, за трети, той е единственият шанс, който не бива да пропускат.

2. Сигурност

Личностното развитие като концепция се формира и като отговор на основни промени в общественото развитие, които създават по-висока степен на риск за отделния човек и за общността.

Основната промяна се дължи на технологичния, глобализиращ се, отворен свят, в които нашите деца днес растат - свят, който се променя ежедневно, в който взаимоотношенията са по-скоро свързани с липсата на сигурност. Децата трябва да живеят с тази несигурност без да имат за пример своите родители или други възрастни, доколкото за предишните поколения такъв тип предизвикателства не са съществували Бек¹¹ (1992).

Училището и семейството са местата, където подобна несигурност може да бъде преодоляна. Там децата естествено търсят хора, от които да получат някаква форма на увереност и подкрепа. Това обикновено са техните родители и учители.

3. Общност

Поради съществуващата несигурност, общностните структури стават особено важни. Отвореният пазар на труда често принуждава родители да отсъстват трайно, а връзките в семейството да бъдат прекъснати или да са ангажирани с работа. Така основното място, в което децата могат да се чувстват сред значими за тях хора и където прекарват голяма част от времето си, остава училището. Училището се

⁹ Сирюльник. Б. 2001, Грозните патенца, да устоиш и да продължиш, изд. Изток Запад, София, 2016

¹⁰ Маринова, Анет, (2016) Подкрепата за личностно развитие в новите образователни политики за приобщаващо образование, <http://priobshti.se/article/reformata-v-priobshtavashhtoto-obrazovanie/podkrepat-a-za-lichnostno-razvitie-v-novite>

¹¹ Beck, U., (1992), Risk Society : Towards a New Modernity. London : Sage

превръща в място, където трудностите от ежедневието на нашите деца, било субективни, било обективни, се събират. Смята се, че като институция, разполагаща с човешки и финансов ресурс, то трябва да посрещне всички потребности на своите възпитаници, а така също и на персонала.

От друга страна, училището е част от общност, в която е необходимо да получи подкрепа. И така, в условията на съвременно общество, в което индивидите са дистанцирани едни от други, все по важна става ролята на общностните структури.

Именно затова приобщаващото училище, а все повече и приобщаващата местна общност се стремят да изградят отношения и организирана система за подкрепа, които да са необходимата опора за всички деца, включително деца, които са в риск от отпадане, децата с увреждания, децата с изявени дарби, така че всяко дете да бъде устойчива и уважаваща себе си личност.

Концепцията за ролята на общината в подкрепата на децата с увреждания

Това изследване се занимава изключително с децата с увреждания и с това по какъв начин тяхното образование е подкрепено на местно ниво. Често приобщаващото образование се разбира в контекста на уврежданията, но все повече практиката налага разбирането, че приобщаващото образование е посрещане на различието във всички форми, а подкрепата за един вид различие, означава качествено образование за всички деца.

1. Защо участието на общината в областта на образованието и в частност на осигуряване на подкрепяща среда за приобщаващото образование на децата с увреждания е важно, според прегледа на литературата:

- Био-психо-социалният модел, приет и от СЗО, налага разбирането, че увреждането съществува тогава, когато съществува ограничение на функциите на отделния индивид. Увреждането се определя от степента, в която човек има възможност да участва в средата, в която се намира. Това означава, от една страна, че човек следва да може да участва, а от друга, че средата следва да се променя, така, че да му позволява да участва. **Общността е пресечната точка на човешкото функциониране и на възможностите на средата, в която участието се случва.** Именно затова е важно да имаме предвид по какъв начин общината организира средата така, че да позволи максимално участие на децата с увреждания.
- Училището има отговорността да подготвя кадри, от които зависи производителността на икономиката, Сандерс¹² (2003). А общината има интерес да подпомага училището в тази му функция, защото работещите са основен капитал на общината. По отношение на децата с увреждания, **участието им в училище е условие за независимост в живота им на възрастни, приобщаването в училище е гаранция за тяхното социално приобщаване в общността.**
- **Знанията и ценностите на дадена общност се предават по-лесно, тогава когато общността, част от която са и нейните институции, участва в живота на**

¹² Sanders, M. (2003) Community involvement in schools from concept to practice, in *Education and urban society*, February 2003.

училището, Бенсон¹³ (1996). Изследване на ЦПО на нагласите на шестокласниците в България показва, че колкото повече общността, вкл. местната власт е ангажирана и участва в живота на училището, толкова повече се повишава мотивацията на децата да ходят на училище¹⁴. Участието на общината в училищния живот има значение и за изграждането на отношения и за подобряването на благосъстоянието на учениците, Мерц и Фурман¹⁵ (1997).

2. Преглед на участието на местната власт в образователното приобщаване на децата със специални потребности в други страни от ЕС¹⁶

Овластяването на общините и синхронизирането на услугите на местно ниво е заложено в законодателната рамка в повечето страни от Европейския съюз, макар и в различна степен.

Във Финландия, която напоследък все по-често се асоциира с качествено образование, социалните услуги са толкова ключова част от дейността на училището, колкото и самото преподаване, а училищата и общините са задължени да вписват въпросните услуги като част от учебните програми. Като основна мярка за подобряване на специалното образование се приема интегрирането и синхронизирането на образованието с всички други подкрепящи го услуги (здравни, социални, дневни центрове, услуги в подкрепа на младежите).

Във Великобритания Директивата за децата и семействата (Children & Families Act) от 2014 възлага на местните администрации определени отговорности, свързани с осигуряването на образование. Например:

- Да идентифицират децата и младите хора (до 25 год. Възраст), които има нужда от допълнителна подкрепа;
- Когато е необходимо, да правят оценка на потребностите на децата и младите хора, свързани с образование, здравна и социална грижа;
- Когато е необходимо да изготвят индивидуален план за подкрепа.

Местните администрации са задължени, в партньорство с учениците и родителите да изработят и публикуват „оферта“ за всички услуги в областта на образованието, здравеопазването и социалната грижа, които са на разположение на съответната територия. Те поемат и ангажимента да осигурят на децата и учениците с индивидуални планове за подкрепа достъп до обучение в общообразователни училища и колежи.

Отговорностите на местните администрации не се изчерпват с това: те трябва да предоставят грижа за децата на работещи родители, както и на родители, които са ангажирани с кариерно обучение. По отношение на грижата за децата със специални потребности, местните власти се ангажират да предоставят на родителите на деца и младежи с увреждания и СОП информация, съвети и насоки по отношение на СОП и увреждания, както и услуги като медиация и консултиране при разрешаване на конфликти.

¹³ Benson, P. (1996) Beyond the “village” rhetoric, what makes a healthy community for children and adolescents, *Asset magazine*, 1 (1) 3-4.

¹⁴ Национално представително проучване на нагласите на учениците в шести клас, 2016 г. ЦПО: <http://priobshti.se/category/izsledvaniya>

¹⁵ Mertz, C. and Furman, G. (1997), *Community and schools, promise and paradox*. New York, Teachers college press.

¹⁶ Източник: Европейската агенция за специални потребности и приобщаващо образование: <https://www.european-agency.org/country-information>

Законът за равнопоставеност от 2010 изисква от училищата и местните администрации да не дискриминират по никакъв начин учениците с увреждания: те не бива да ги поставят в по-малко благоприятно положение от връстниците им и да предприемат активни дейности по посока на това да адаптират средата, така че тя да е в тяхна подкрепа. Същият закон задължава училищата и местните администрации да се грижат за елиминирането на дискриминацията и повишаване на равните възможности на различните групи от хора.

Може би най-подходящите и близки до българската действителност примери, идват от някои държави от централна Европа и Прибалтика, с които споделяме сходен политически контекст и близка история на организацията на публичния сектор. Като част от процеса на преход към демократично управление, още в първата половина на 90-те години, държави като Литва, Латвия, Чехия и Словакия предприемат законодателни реформи, които предвиждат значителни права и отговорности по отношение на образователните, социалните и здравните услуги (и особено що се касае до подкрепата на децата с увреждания и специални потребности), на общинско ниво.

В Литва „Всяка община отговаря за това да осигури достъп до образование на всички учащи се на нейната територия. Достъпното образование предполага адаптиране на средата чрез предоставяне на психологическа и специална педагогическа подкрепа, съответното оборудване, и други предвидени от закона мерки.“

В Латвия „Регионалното и общинското ръководство има за задължение в партньорство с Министерството на образованието и науката да разкрива, реорганизира и закрива образователни заведения, в т.ч. пансиони, специални училища и паралелки, както и предучилищни и подготвителни групи за деца със специални потребности; образователни заведения, свързани с развитието на способности и интереси; заведения за професионално образование.; да „...наема и уволнява директорите на институциите на поверената му територия, определя начините на финансиране и алокира бюджетите на съответните институции...“ ; да „... се грижи за транспорта до съответните институции, за осигуряването на дейности по интереси за децата и младите хора, за допълнителната им подкрепа и консултиране...“

Според нормативната рамка в Чехия „...мерките, предвидени в Националната стратегия не могат да служат за дефиниране на цели за отделните региони, но е необходимо на общините да се предоставя редовна методологическа подкрепа и да се насърчава диалога между тях по въпросите , касаещи регионалните политики в полза на хората с увреждания и заздравяване на връзките между регионалните и националните политики в полза на тази група от граждани.“

Правомощия на местната власт в образователната сфера - преглед на законодателството до август 2016 г.

Съгласно действащия до месец август тази година Закон за народната просвета и подзаконвата уредба към него, общините имаха доста ограничени възможности за реализиране на образователна политика на местно ниво.

Те можеха да предлагат за откриване и преобразуване училища, имаха право да упражняват контрол върху бюджетите на образователните институции, а така също и да назначават директорите на детските градини.

Общините осигуряваха и контролираха¹⁷: задължителната предучилищна подготовка на децата и задължителното училищно обучение на учениците до 16-годишна възраст; здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците, като разкриват здравни кабинети за извънболнична медицинска помощ; средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата, детските градини и обслужващите звена; средствата за изпълнение на ДОО, както и за финансовото осигуряване на учебния план за общинските детски градини, училища и обслужващи звена; условия за столово хранене, организирано в съответствие с изискванията, определени в наредби на министъра на здравеопазването, за общежития, отдих, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите, както и безплатен транспорт и целодневна организация на учебния ден и столово хранене по чл. 26, ал. 5; стипендии и специални помощи на ученици.

Съгласно Закона за народната просвета, кметовете на общини упражняваха контрол върху начина на изразходване на предоставените средства на общинските детски градини, училища и обслужващи звена.

Средствата за издръжка и развитие на просветата се определяха с държавния бюджет, приет от Народното събрание, и с бюджетите на общините, а за развитие на материално-техническата база и от източници, предвидени в други закони и актове на Министерския съвет, и от собствени приходи.

За родители, които не осигуряват посещение на децата си в училище се предвиждаха глоби, а нарушенията се установяваха с актове, съставени от съответните органи на общините. Наказателните постановления се издаваха от кмета на общината.

Децентрализацията, според Закона за народната просвета, до влизането в сила на ЗПУО, е преди всичко на правомощия, без да има реална възможност за участие на общината в търсенето на решения на проблемите, доколкото това търсене е ограничено нормативно и финансово.

Правомощия на местната власт в образователната сфера - преглед на Закона за предучилищно и училищно образование

1. Общи положения

Съгласно новия ЗПУО, общините са страна в образователния процес и следва да бъдат ангажирани с него. С новия закон се цели децентрализацията да бъде и чрез получаване на повече местни отговорности.

Общините продължават да бъдат отговорни за осигуряване на физическата среда в институциите на предучилищното и училищно образование.

Детските градини са изключително общински.

Училищата продължават да бъдат общински или държавни. Професионалните училища са държавни.

През 2016 г., МОН направи стъпки за децентрализация, като се опита да прехвърли все по-голям брой професионални училища като отговорност на общините.

¹⁷ Закон за народната просвета - <http://www.mon.bg/?go=page&pageId=7&subpageId=57>

Мотивацията е, че общините могат да реализират местни политики, защото най-добре познават местните потребности от кадри и от развиване на съответните професионални сфери¹⁸. Има притеснения, че в някои случаи общините няма да могат да се справят с финансирането на училищата. Затова се очаква, че в случаи на проблемно финансиране общините ще да решат дали да запазят учебното заведение.

РУО остава децентрализирано звено на МОН по места, от което общината следва да иска одобрение за свои инициативи в образователните институции, напр. кметът може да обявява неучебни дни, след като съгласува това с РУО. Намерението да се намали административната тежест в тази посока, изразено в Националната програма за училищно образование не е спазено.

Кметът на общината може да учредява награди за децата и учениците, като част от правомощията на общините.

Органите на местното самоуправление осигуряват и контролират:

- условията и организацията на дейностите в предучилищното образование в общинските детски градини;
- обхвата на подлежащите на задължително предучилищно и училищно образование деца и ученици;
- условията за функциониране и развитие на общинските центрове за подкрепа за личностно развитие;
- финансирането на делегираните от държавата дейности и на местните дейности по образование;
- необходимото имущество за функциониране на общинските институции в съответствие с държавния образователен стандарт за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;
- условията за целодневната организация на учебния ден;
- сигурността на децата и учениците в детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностно развитие;
- здравното обслужване на децата и учениците;
- условията за детско и ученическо хранене, отдих и спорт;
- безплатен транспорт на децата и учениците при условията на този закон;
- разходването и разпределението на други целеви средства от бюджета;
- изпълнението на общинската програма за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование и реализирането на местните политики.

2. Подкрепата за личностно развитие на децата и учениците в ЗПУО

Раздел "Подкрепа за личностно развитие на децата и учениците" в Глава "Деца и ученици" регламентира един от новите аспекти на Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), който е разгърнат и в Държавния образователен стандарт за приобщаващо образование (ДОС ПО). В тази нова за образованието сфера – подкрепа за личностно развитие, услугите на местно ниво ще имат ключова роля.

¹⁸ М.Кунева, Министър на образованието и науката, февруари, 2016г.
<http://mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=1539>

Според Концепцията за ЗПУО¹⁹, личностното развитие е пресечната точка за междусекторните политики и грижата за деца на всички равнища на управление, на общинско, областно, регионално ниво.

Подкрепата стартира в училището, но излиза извън границите на институцията, доколкото може да се реализира ефективно единствено в сътрудничество между отделните сфери – социална, здравна, образователна, а това сътрудничество се случва на местно ниво.

Видове подкрепа

За първи път се въвежда две нива на подкрепа на децата – обща, за всички деца и допълнителна, за деца, които имат нужда от още време, ресурси и работа за подкрепа. За първи път, освен децата със специални потребности/хронични заболявания, системата признава, че децата в риск, децата с дарби също имат нужда от подкрепа, за да не отпаднат.

Общата подкрепа на нивото на образователната система, обединява съществуващите видове образователна среда у нас – образователни институции, центрове за подкрепа за личностно развитие, вкл. центрове за специална образователна подкрепа, регионални центрове за подкрепа на процеса на приобщаващо образование, обществения, обсерватория и други, чиято функция е да подпомагат развитието на знанията и уменията на децата, а така също и различни образователни потребности.

На нивото на детската градина и училището, общата подкрепа свързва всички услуги, които представляват базисни грижи за физическото, психичното и социалното благополучие, мотивиращи и развиващи интересите дейности²⁰.

Допълнителната подкрепа се предоставя въз основа на оценка на индивидуалните потребности, която се провежда от екип за подкрепа за личностното развитие към детската градина или училището. Тези екипи могат да привличат като членове извън границите на конкретната институция, включвайки представители на Агенцията за закрила на детето, както и специалисти от ЦПЛР, при необходимост.

3. Център за подкрепа за личностно развитие

Чл. 26 от Закона за предучилищното и училищното образование регламентира „*Център за подкрепа за личностно развитие*“ (ЦПЛР) като институция в системата на предучилищното и училищното образование, в която се организират дейности, подкрепящи приобщаването, обучението и възпитанието на децата и учениците, в сътрудничество с учителите, обучаващи ги в училище.”

В чл. 48 се регламентират видовете центрове за подкрепа за личностно развитие според дейността им:

¹⁹ Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта за нов закон за предучилищното и училищното образование, (2011):

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Uqy7zCP4JwsJ:www.capital.bg/getatt.php%3Ffilename%3Do_1063817.pdf+&cd=1&hl=bg&ct=clnk&gl=bg

²⁰ Маринова, Анет. Кръстева, Лилия 2016 Подкрепата за личностно развитие в новите образователни политики за приобщаващо образование, <http://priobshti.se/article/reformata-v-priobshtavashoto-obrazovanie/podkrepat-a-za-lichnostno-razvitie-v-novite>

- „1. развитие на интересите, способностите, компетентностите и изявата в областта на науките, технологиите, изкуствата и спорта;
2. кариерно ориентиране и консултиране;
3. превантивна, диагностична, рехабилитационна, корекционна и ресоциализираща работа с деца и ученици;
4. ресурсно подпомагане на деца и ученици със специални образователни потребности;
5. педагогическа и психологическа грижа;
6. прилагане на програми за подкрепа и обучение за семействата на децата с увреждания.“

Предоставянето на подходящи услуги предполага проактивност от страна на общините в откриването на варианти за осигуряването им, като например намиране на подходящите доставчици: „За определени функции (т. 3-6) има възможност кметът на общината да делегира предоставянето на ЦПЛР по реда на Закона за социално подпомагане (ЗПУО, чл. 198) на лицензирани доставчици на социални услуги за деца“.

Въпреки, че ЦПЛР са общински, не всяка община е задължена да открие ЦПЛР – дейностите по подкрепа на личностното развитие могат да се възложат на съседна община. Не е ясно при какви условия, напр. при каква бройка на децата, се прави това възлагане.

В Закона са предвидени и ЦПЛР за специална образователна подкрепа (чл. 49, ал. 2), които могат да предоставят и обучение на деца и ученици със специални образователни потребности, които могат да бъдат и държавни.

Законът въвежда възможността за дейности за обща подкрепа, които не се финансират от държавния бюджет, да се събират такси по реда на Закона за местните данъци и такси.

Организирането на ресурсите и разпределението на финансите, свързани с предоставяне на услуги за децата и учениците, които имат нужда от допълнителна подкрепа, ще се случва на общинско и регионално ниво: «...(5) Когато детската градина или училището не могат да осигурят ресурсното подпомагане съгласно държавния образователен стандарт за приобщаващото образование, средствата по ал. 4 се предоставят на съответната община за организиране на ресурсното подпомагане от център за подкрепа за личностно развитие, съответно на центъра за специална образователна подкрепа в случаите по чл. 195 на територията на съответната община или за възлагане при условията и по реда на чл. 198...»; «...(6) Когато общината не може да осигури ресурсното подпомагане съгласно държавния образователен стандарт за приобщаващото образование при условията на ал. 5, средствата за изпълнение на дейностите за ресурсно подпомагане се предоставят на съответния регионален център за подкрепа на процеса на приобщаващото образование...»

Общините следва да правят свой анализ на потребностите от подкрепа за личностно развитие и го предоставят на областта, която използва обобщените данни, за да направи двугодишна стратегия за личностно развитие. В разработването на тази стратегия участват представители на отделните общини, на РУО, РЦПППО, на граждански организации. Съгласува се с РУО. След областната стратегия и на нейна база се разработват общинските стратегии, също за период от две години.

Чрез подкрепата за личностно развитие, общините получават платформа, върху която да организират и координират различните услуги за децата.

Във философията си, подкрепата за личностно развитие съдържа принципа за хоризонталното равенство, или компенсирание и преодоляване на естественото неравенство.

Правомощия на местната власт в образователната сфера - преглед на стратегически документи и програми

1. Националната програма за развитие на предучилищното възпитание и подготовка и училищно образование (2006-2015)

Документ, който застъпва в дълбочина децентрализацията в образователната сфера е Националната програма за развитие на предучилищното възпитание и подготовка и училищно образование (2006-2015)²¹, според която децентрализацията не бива да спира до общините, а следва да продължи и към училищата. Посоките, които децентрализацията следва да развива към общините са:

- назначаване и освобождаване на директори – участие и правомощия на общините;
- разкриване и закриване на училища и определяне на вида на професионалните училища – по инициатива на общините и съгласувано с областната администрация.

Необходимите условия, които Националната програма предвижда, за да може децентрализацията да продължи:

- финансова децентрализация към училищата, за провеждане на самостоятелна политика на училищно ниво;
- създаване на училищни съвети и активиране на родителските асоциации;
- нови правомощия за директора, които ще позволят да утвърди училището и да го развие.

По отношение на финансирането в образованието, Програмата очертава необходимостта то да гарантира правото на образование на гражданите, т.е. осигуряване поне на минимални средства за покриване на нуждите от образование. Финансирането следва принципа на икономическа ефективност и едновременно с това на равенство, което „компенсира естествените неравенства в достъпа“ (стр. 35).

Финансирането следва да бъде децентрализирано, като ясно се посочат правомощията на училището и на общината. Акцентът тук е доброто познаване на местния контекст и необходимостта общината да има финансови лостове, с които да балансира неравенствата между училищата.

Компенсирането на неравенствата освен на ниво училище следва да намери отражение и в единния разходен стандарт за ученик. За тази цел е необходимо да бъдат определени обективни фактори, имащи отношение към този неравен достъп – структурни, демографски.

Програмата, която очертава най-добре мащаба на децентрализацията се характеризира с висока чувствителност към неравенствата на всички нива в системата на образованието – от общините, до училищата. Посоките на компенсирание на тези неравенства са установяване на стандарти за финансиране, които ги отчитат, а така

²¹ Национална програма за развитие на предучилищното възпитание и подготовка и училищно образование (2006-2015) - <http://mon.bg/?go=page&pageId=74&subpageId=143>

също и делегиране на общините на възможност сами да преценяват кои институции в системата имат нужда от подкрепа, за да осигурят равен достъп до образование за децата.

2. Национална стратегия за хората с увреждания (2016-2020)

В Националната стратегия за хората с увреждания за следващите 4 години, предизвикателствата в образователната сфера са свързани с политиките на всички нива, малка част от тях, обаче са местни политики:

- националните политики: недостиг на специалисти за работа с децата и учениците съобразно различните видове увреждания и нарушения, най-вече в отдалечените и в малките населени места; осигуряването на своевременна и постоянна квалификация и обучение на педагогическите специалисти в детските градини, училищата и обслужващите звена за работа с деца и ученици със специални образователни потребности;
- местните политики: осигуряване на достъпна архитектурна среда за децата и учениците с увреждания в детските градини, училищата и обслужващите звена; изграждането на положителна нагласа в процеса на включващото обучение на децата и учениците със специални образователни потребности в общообразователна среда;
- училищните политики: недостатъчната екипна работа и партньорство с родители и институции за осигуряване на подкрепяща среда в детските градини и училищата.

3. Други национални програми и стратегии

- Национална стратегия за детето 2008-2018: определя държавната политика за детето и е приета от Народното събрание. Министерството на образованието и науката самостоятелно или заедно с Държавната агенция за закрила на детето, Министерството на труда и социалната политика, Агенцията за социално подпомагане, Министерството на здравеопазването, Агенцията за хората с увреждания е отговорна институция или институция-партньор по изпълнение на дейностите, предвидени по оперативна цел 2: Осигуряване на равен достъп до качествена предучилищна подготовка и училищно образование на всички деца. В Националната програма за закрила на детето за 2011 г. и за следващите години е заложена цел: Развиване на различни видове и форми на услуги, насочени към по-пълно обхващане на децата в образователната система. Предвидени са редица дейности, които да допринесат за постигането на тази цел.
- Национална програма за гарантиране на правата на децата с увреждания за периода 2010 г. - 2013 г.: има за цел да допринесе за осъществяването на мерките на българското правителство за подобряване на условията на живот на децата с увреждания и техните семейства. Основна цел на програмата е грижата за децата с увреждания чрез създаване на оптимални условия за развитие на техния личностен потенциал и равноправно социално включване, като предпоставка за равни шансове на всички деца.
-

Практиката на подкрепата на децата със специални образователни потребности в училище до влизане в сила на ЗПУО

1. Организация на подкрепата - специалисти

Нормативните разпоредби постановяват специалистите за подкрепа да бъдат организирани в Ресурсни центрове на областно ниво, откъдето се разпределят, съобразно потребностите на училищата областта. Специалистите са административно подчинени на Директора на Ресурсния център, въпреки, че дейността им е в училищата.

Осигуреността със специалисти, ресурсни учители, логопеди и психолози в страната варира, но недостигът на една или друга експертиза се среща във всички области на страната. От одитния доклад н. 0300000112 от 2012 на Сметната палата става ясно, че: *«При осигуряването на достатъчно и квалифициран персонал са установени и проблеми, като: недостиг на кадри в малките и отдалечени общини с лоши транспортни връзки, което затруднява пътуването на специалистите от областния град и прави невъзможно всекидневното им присъствие при децата (Пловдив, Пазарджик, Смолян, Разград, Бургас, Пазарджик), липса на специални педагози, логопеди, сурдопедагози, слухово-речеви рехабилитатори, тифлопедагози (Русе, Силистра, Габрово, Разград, Смолян, Търговище, Ловеч, Враца, Видин, Пловдив), недостатъчно квалифицирани или неспособни ресурсни учители (Сливен, Ловеч, Враца, Видин), незаинтересованост на младите кадри да работят в ресурсните центрове (Сливен, Русе)»*. 43% от Ресурсните центрове заявяват, че имат трудности при назначаване на ресурсни учители, както и че нямат назначени сурдо-и тифло-педагози.

Натовареността на ресурсните учители е различна, като средно един учител работи с от 8 до 12 ученика. Психолозите и логопедите работят с около 90, до 100 деца.

2. Организация на подкрепата - екипна работа в училище

Екипната работа е един от основните компоненти на приобщаващото образование в училище. Тя е основата, както на работата на специалистите, така и на учителите, доколкото позволява на всички участници в образователния процес да споделят информация за детето, да поставят общи цели и да координират постигането на тези цели за напредък в ученето и развитието на детето.

За оценката на образователните потребности на училищно ниво на децата, както и за отбелязване на техния напредък по време на учебната година не се използват стандартизирани и унифицирани инструменти, а всеки ресурсен център сам разработва и предлага такива на своите специалисти. Само по себе си това представлява риск за доброто качество на събираната информация, доколкото не отразява споделено разбиране за принципите и целите на оценката на образователните потребности на всяко дете в училище. Експертизата, която специалистите притежават има нужда да бъде подкрепена именно посредством инструменти и ръководства.

Макар, че общуват преди всичко неформално, в междучасията или след часовете, формалните, модерирани срещи на екипите за обсъждане на състоянието и напредъка на децата са само в началото и в края на учебната година, време което е недостатъчно, за да се преразгледат подходите на работа и да се променят, съобразно напредъка на детето.

3. Организация на подкрепата – ролята на учителите

За общообразователните учители приобщаващата преподавателска практика продължава да бъде трудност.

Практиката показва, че за училищните екипи е предизвикателство изготвянето на индивидуалната програма, разчита се преди всичко на експертизата на ресурсните учители.

4. Недостатъци по отношение на оценка на потребностите:

- Медицинската диагноза е определяща за това дали детето да получи ресурсна подкрепа. Като следствие медицинският модел, според който детето трябва да бъде излекувано, или е нелечимо болно определя убежденията и действията при работа с детето, както от страна на учителите и специалистите, така и на самите родители.
- Първоначалната оценка на образователните потребности на детето се прави извън неговата естествена, училищна среда. В оценката не участва учителя, който прекарва най-много време с детето, той се включва едва в последващо планиране на работата;
- Оценката на образователните потребности се извършва в една степен: детето или е със СОП и се нуждае от ресурсна подкрепа или е в норма. По този начин една част от учениците, които имат обучителни трудности, или са по някакъв начин в риск и за това се нуждаят от временна подкрепа, остават неподкрепени в ученето и в общуването в училище.
- Липсва концепция за превенцията и навременно откриване на обучителни трудности при учениците;

5. Недостатъци по отношение на организацията на подкрепата:

- Образователната подкрепа е „едностепенна“ – децата, които имат СОП имат право на ресурсна подкрепа. Деца, които не са със статут СОП, не получават образователна подкрепа. В състояние на социална и икономическа криза, засегнала над 50% от българските деца, при нарастваща дистанцията между семейството и училището за сметка на детето и голям брой деца, които се отглеждат в т.нар. преходни семейства, считаме, че психичното здраве, устойчивост и добруване на българските деца са застрашени, застрашено е и тяхното учене. Затова е наложително училището, като средище, което събира на едно място голям брой деца, да има ресурсите и правомощията да осигури непосредствена възможност за интервенция и специализирана подкрепа, при всяка създадена се необходимост.
- Учителят, който прекарва най-много време с детето в училище се чувства неуверен в работата си, защото не познава добре нуждите на детето със СОП и не е сигурен в прилаганите подходи. В основата на този проблем е изолирането на учителя при първоначалното оценяване на образователните потребности на детето и невъзможността да се запознае в дълбочина със силните и слабите страни на детето и съответните компенсаторни мерки, които могат да се приложат.
- Ресурсната образователна подкрепа е извън правомощията на училището, в което се случва. Тя често е базирана извън класната стая, в ресурсен кабинет. Ресурсният учител, в общия случай посещава училището няколко пъти в

седмицата, а в някои случаи дори веднъж седмично. Това ограничава възможностите за създаване на близък контакт с учителите на детето, докато от друга страна училището разчита основно на специалистите за осигуряване на образователна подкрепа. Работата на специалиста с детето е недостатъчна за да се постигне адекватен напредък, да се усвоят умения и знания.

- Екипната работа, която е един от фундаментите на приобщаващото образование, за поставяне на общи цели, за обсъждане на напредъка, за синхронизиране на подходите между специалист и учител се случва в началото и в края на учебната година, възприема се като административно задължение, формална подробност. Рядко родителят или детето присъстват.

В резултат на тринадесет години интегрирано обучение, статистиката е:

	2004	2010	2014
Деца със СОП, които се обучават в общообразователно училище	717	8 925 (1,45% от всички ученици)	14 967 (2,47% от всички ученици)
Деца със СОП, които се обучават в специално училище	13 269 (1,75% от всички ученици)	4 575 (0,74% от всички ученици)	3 842 (0,6% от всички ученици)
Специалисти, подкрепящи децата в общообразователно училище	129	1 093	1 695
Общообразователни училища, в които се обучават деца със СОП	130	1 185	Na.

Източници: НСИ и МОН

Методология на качествено изследване

С оглед постигане на поставените пред проучването цели, проучването стартира с дълбочинни интервюта проведени със заместник-кметове на общини с ресор хуманитарни дейности, експерти в областта на образованието в общините, началници на РИО и експерти по интегрирано образование от РИО, директори на училища, директори на Дневни центрове за деца с увреждания, други експерти от НПО сектора с практически опит в обсъжданата тематика.

Посредством дълбочинни интервюта беше очертана ситуацията в 12 типологично избрани общини - 4 големи (с население над 100 000 души), 4 средни (с население между 20 000 и 100 000 души) и 4 малки (с население под 20 000 души). Общият брой интервюта достигна почти 40.

Информацията, събрана по метода на дълбочинните интервюта, позволи разработването на по-прецизен изследователски инструментариум за целите на количествената част от проучването и послужи за обогатяване на анализа и извеждане на въпроси за допълнителна дискусия.

Периодът на провеждане на интервютата е 1 юни - 27 юли 2016 г.

Роля на общините по отношение на планирането и прилагането на политики в образователната сфера и по отношение на приобщаващото образование за деца с увреждания непосредствено преди влизане в сила на ЗПУО

1. От отговорите на респондентите, представители на регионалните инспекторати по образование и на неправителствения сектор, могат да се набележат за допълнителна дискусия няколко горещи точки по отношение на ролята на общините в сферата на образованието непосредствено преди влизането в сила на Закона за предучилищното и училищното образование :

1.1. Има ли предпоставки за реална децентрализация в сферата на образованието преди и непосредствено след влизането в сила на ЗПУО - имат ли общините реални правомощия и възможности за формиране и провеждане на местни политики в образователната сфера?

1.2. Необходим ли е и защо процесът на реална децентрализация в образователната сфера?

1. 1. Участниците в проучването, представители на регионалните инспекторати по образование и на неправителствените организации коментираха, че общините нямат ангажимент и реална (правова и ресурсна) възможност да влияят на политиките в сферата на образованието в местните общности.

„Средата не се познава, защото местната власт не припознава тази функция като своя. По-лесно е да казват - това е отговорност на държавата. Ако отговорността слезе на общинско ниво, по друг начин ще стоят нещата според мен.” - Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ ,

„Тази система, която е в момента, не ти оставя никакво място за местна политика, наистина никакво. Взимаш пари по стандарти, които ти даваш в училище на директори, които ти не назначава, не си им работодател, нямаш никаква йерархична подчиненост спрямо тях и цяла година се раздават всеки месец някакви целеви пари.” - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Наистина образованието остава периферно за общините. То и хора няма, които да са толкова ангажирани. В някои общини има по един човек, който отговаря за образованието на територията на общината. На малко места са двама човека. Много от дейностите би трябвало да бъдат съгласувани с общински бюджет. А пък там си има друг вид борби. Обективни и субективни са причините, поради които образованието не е действителен приоритет, защото обикновено се изтъква, че е, но по ангажираност с образованието понякога виждаме, че не е точно така.” - Експерт РИО, област 5

Някой ще каже „децентрализация има”. Децентрализация има от гледна точка на функциите, т.е. формално има общински училища. Казвам само формално, защото делегираният бюджет минава през местния бюджет и само дотолкова. От тук насетне от гледна точка на формиране на училищна политика, на качеството на образователния процес и всичко останало, което касае резултатите за детето, сякаш е припознато като функция на държавата, но не и като функция на местната власт, т.е. те нямат отношение към качеството на образованието, към потребностите от образование на местно ниво, имат само някакви отношение и функции към издръжката на училището. Това не е коректно според мен и би трябвало да се промени. Да се направи действителна децентрализация означава местната власт да поеме своята отговорност към училищната политика и създаването на такава политика. А за да се създава една училищна политика местната власт трябва да е наясно какви са потребностите за развитие на децата и младите хора и как тези потребности да се обвържат с изискванията на бизнеса и икономиката за качествена работна ръка и перспективи за развитие.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ ,

1. 2. Като основен аргумент в подкрепа на постигането на реален процес на децентрализация на общинско ниво респондентите изтъкват, че нуждите от подкрепа от страна на местните заинтересовани страни - училищата и семействата, са от локална значимост и пряко засягат общинската (в смисъл на общностната) конюнктура, следователно според интервюираните подкрепата трябва също да се реализира на местно ниво.

„Ние, когато правим тези стратегии, отчитаме спецификата конкретно на града, защото това е политика на местно ниво. Ние развиваме политиката на местно ниво като такава институция.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Училищата срещат трудности и се опитват да провокират активност от страна на общината. Те пишат, нищо не последва след това. И училищата се чувстват сами в голяма част от тези дейности, които осъществяват. И конкретно за децата със специални образователни потребности, сега ще видим как ще зафункционализират тези центрове. Дано това да е възможност общините да подкрепят училището.” - Експерт РИО, област 5

„Като финансиращ орган общините управляват финансите. Биха могли да имат подкрепящи функции за училищата и за детските градини. Училищата да се чувстват подкрепени. Учители и директори споделят с нас, че училището изпълнява всякакви функции. И не усеща подкрепа.” Експерт РИО, област 5

„Мисля, че вече наистина е дошло времето за една истинска децентрализация на политиките, защото животът се случва на местно ниво. Потребностите на хората са на местно ниво. Не е логично, когато има проблем със семейството, с детето, да се търси министъра на труда или министъра на образованието, а не местната власт или кмета, който би трябвало да познава проблемите на хората, които живеят в неговата община.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ ,

„Нещата са много сложни и трябва всички институции взаимно да се хванат за ръце и да си свършат работата. Лошото е, че родителите, когато има проблем, не го решават на ниво детската градина, на ниво училище, на ниво община, на ниво РИО, а тръгват веднага нагоре - Държавна агенция, Министерство, Омбудсман. Ние можем да отидем за един ден в детската градина или училище, не сме там всекидневно, където са общинските специалисти, където е общината, където е главният специалист, където е кметът – работодателят на тази детска градина.” – Експерт РИО, област 4

„Те са там на място и независимо кой за какво отговаря и кой какви ангажименти има, истината е, че хората ги търсят тях и тя трябва да се справят с всичко, което възниква там и никой не пита кой отговаря или на кой му е в правомощията. Те ги виждат тези неща, казват ги, но... някъде се губи.” - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Стремим се да няма такива случаи, при които да няма такава услуга, включително съдействието, когато е свързано с дадена логистика, транспортни проблеми и т.н. това нещо да бъде през общините. Виждате, в новия закон те имат все повече и по-големи ангажименти. Така че ние създаваме предпоставки за общините това нещо да не бъде шоково. Това да стане по естествен път, по простата причина, че ползвателят на тази услуга е в дадената община.” – Експерт РИО, област 3

„Правомощията на общината са никакви. Ние в училище да се оправяме като имаме такива ученици.” – директор на училище, средна община 4

2. На фона на липсата на ангажименти и възможности за влияние върху политиките и практиките в образователната сфера изпъква голямата роля, която общините имат при формирането и реализирането на политики и дейности в социалната сфера от една страна, и от друга, връзката, която респондентите правят между образователната подкрепа за децата със специални образователни потребности, което е тема на настоящето изследване, и използването на ресурса на услугите от социалната сфера.

„В момента общините нямат ангажименти към образователната интеграция на децата, имат към социалната подкрепа. Общината няма как да влезе във всяко училище и да види какво се случва.” - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Общо взето в момента, честно да си го кажем, грижата за децата със специални потребности е по-добре развита във социалната сфера. Но директорите са информирани за всички тези услуги и директорите се обръщат

за съдействие при проблеми и съответно им осигуряваме.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Няма как да не познавам политиките за приобщаващо образование, защото при мен е и социалната сфера. В последните години под влияние на европейски директиви социалната сфера много се разви, поне в общините, които имат желание нещо такова да правят. Нещата са преплетени и в малките общини се опитваме да ползваме целия наличен ресурс, ползваме в образователната сфера и ресурса на социалната сфера.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Ресурсните учители от ресурсните центрове обезпечават определен времеви диапазон, през останалото време ангажиментът е на родителите и на училището, ако я няма съпътстващата социална услуга.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Социалните услуги са допълващи – ние имаме логопед и психолог в ЦСРИ. Ние предоставяме тази услуга, к е безплатна за децата.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Някъде ни съдействат общините, отпуснаха социален асистент, лично майката да е социален асистент, да съпровожда детето до детската градина, да го изпраща, да го връща, да присъства в занимания и там туширахме, беше голям проблем също. Това са междуинституционални проблеми, само ние, РИО, е изключено да го решим.” – Експерт РИО, област 4

„Стават и чудеса, но когато има желание, база, специалисти кадри и междуинституционален подход, всичките институции. Не този сам за себе си, и онзи, и трети, и пети и накрая нищо. Да се хванем за ръка, да потече тоя ток, броеницата да се затвори. А то всичко се е разпиляло, толкова е жалко, че е трагично на право.” - Експерт РИО, област 4

„Другото, което сме заложили, е ежегодно да преразглеждаме и актуализираме предлаганите услуги на общинско ниво за подкрепа и приобщаване, както на децата с увреждания, така и на децата, които имат необходимост от допълнителни социални услуги. Тук е мястото да отбележа за доброто ни съвместно сътрудничество и партньорство с дирекция „Социални дейности”, където те също работят и предлагат такива услуги.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Ние имаме много широка комуникация мога да кажа, за да може всички заедно да обединим усилията си. Защото ако нашата община отговаря за едно, Регионалният инспекторат съответно има други функции, Агенцията за закрила на детето – трети. Ние работим много добре с Агенциите за социално подпомагане, всичките тук. Оказваме подкрепа за всяко едно дете – за дете със специални потребности или пък дете в риск, на което не му е оказано съдействие, което трябва да бъде насочено, подпомогнато. Ние заедно с агенцията, която обследва тези деца, където те са регистрирани като такива, насочваме към детска градина, за да получи най-добрите грижи, защото то трябва да бъде интегрирано, трябва да бъде в тази среда, а не там където средата е отчетена като рискова.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

3. В този контекст логично идват примерите, които дават респондентите за посрещането на образователните нужди на децата със специални образователни потребности, като се интегрират ресурсите на социалните и образователните услуги на местно ниво, като особено видимо е това интегриране в малките и средните общини.

„В Стратегията за развитие на социалните услуги са заложили ангажиментите на учебните заведения, образователната сфера е невъзможно да даде добри резултати в работата с тези деца без социалната сфера. На територията на общината имаме ЦСРИ, където има логопед, психолог и рехабилитатор, а в две от училищата има ресурсни учители. И ползването на услугите от ЦСРИ, работата на ресурсните учители и на учителите от масовото училище дава много по-добри резултати, защото по-дълго време специалисти работят с даденото дете. Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„ЦСРИ, който има пряко отношение към работата за деца със специални образователни потребности, деца, които имат и увреждания, тоест група инвалидност, определена с експертно решение на ТЕЛК и деца, които са със специални образователни потребности.” Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„През последните 6 г. мрежата е сработена между ресурсния център в областта, който също има ангажимент да работи с децата със СОП, училищата, детските градини и ние. Всъщност с децата работят екип от специалисти, имаме междуинституционален подход, като от една страна ние се опитваме екипът от специалисти, който работи при нас в Центъра, да бъде максимално мобилен и максимално гъвкав, тоест да посещава детските градини и училищата, за да няма откъсване от образователния процес, особено в обучителната част на годината. По-силно сме развили тази мрежа в детските градини, където имаме и в двете детски градини логопедични кабинети и нашите специалисти, които са мобилни, посещават на място децата в детските градини и работят с другите колеги. Освен с педагозите в детските градини и с другите ресурсни учители от ресурсния център.” Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„Към настоящия момент се изпълнява проект за деца със специални образователни потребности и за деца в неравностойно положение като цяло – тъй наречения общностен център по ОП „РЧР”, база, изграден със средства от световната банка.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„До миналата година работихме по един проект по Световната банка – Общностен център за ранно детско развитие. Това са услуги за деца от уязвими групи, деца с увреждания, деца със специални образователни потребности, деца, невладеещи български, малко владеещи български, недостатъчен родителски капацитет. Сега сме пред сключване на нов договор вече финансиран по ОП „РЧР” за деца от 0 до 7 г.” - Зам.-кмет „Хуманитарни дейности”, голяма община 2

„Част от дейността е работа с деца и техните близки в самия център, където, пак казвам, има една прекрасна база, която е създадена, включително и прекрасна база за деца с аутизъм, нещо което в големите общини не е постигнато. От друга страна, по-големият обем от дейността е мобилната работа, защото самата община е с над 20 населени места. Един от недостатъците на проекта е, че няма организиран специализиран транспорт за тези деца и лица, които част от тях са на инвалидна количка, други заради други проблеми не са в състояние да се предвижат, в самата община няма удобен

публичен транспорт. Компенсираме с мобилен екип, който посещава по график с общински транспорт всяко едно населено място.” Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„С дневните центрове по проекта изключително много наблюдаваме на мобилната работа, защото тя дава шанс специалисти да отидат в конкретното населено място, да работят на терен, да работят на място индивидуално с детето и другият - обратният момент - отива се, детето се взема от населеното място, идва, посещава тук центъра, където има подходящи условия за тези деца.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Проблем на територията на общината са онези деца с по-специфични образователни потребности, с които се налага да се работи почасово. Работим в масовите училища. В едно от основните училища е изграден дневния център за деца с увреждания, тъй като има възможност децата, които получават почасовите услуги в самия дневен център, с тях да работят ресурсните учители.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Другият проект, по който работихме, проект към Световната банка за деца в риск, една от дейностите е ранна интервенция за деца с увреждания.... Работата ни по този проект позволи да предоставим услуги – здравни, социални, образователни, комбинирани услуги на не малък кръг потребители, дечица до 4-5 г. възраст. Когато различни специалисти с различен поглед приложат своите умения и знания резултатите стават видими. Това е другият подход, който може да работи в полза на децата със специфични образователни потребности.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„ЦСРИ е по проект, който е до края на годината и в момента правим постъпки към Агенцията за социално подпомагане да ни го направят делегирана от държавата дейност, тъй като ни е заложен и в областната стратегия за социални услуги. Имаме идея и дневен център за деца с увреждания да направим, което ако успеем да го направим също като делегирана дейност евентуално 2018, ще покрие една част деца, която казваме, че са извън институциите в момента, образователни, тъй като те там ще са на дневен център и които могат, ще посещават училище, които не, пак ще са на индивидуална форма и ще ги посещават в центъра преподавателите. Това е другият вариант.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Предимно проектите, по които сме работили, са в социалната сфера за предоставяне на услугата личен асистент, домашен помощник и социален асистент. Там неминуемо сме имали деца, които са със специални образователни потребности, които са посещавали детска градина и училище. Но нашата роля е била ние да назначим асистент, който да го придружава и да го посреща от у-ще. И когато то има нужда по време на училище родителят или асистентът да е близо до него, то да се почувства равнопоставено на другите деца.” - Експерт „Хуманитарни дейности”, средна община 4

„Тези детски градини нямат постоянни специалисти, те разчитат на допълваща помощ от специалисти от социалната сфера. Мисля, че вече са достатъчно. Преди няколко години най-големият проблем за нас беше липсата на логопед. Логопедичната услуга беше изоставана. Това, което не можем да покрием сега на 100%, е логопедичната услуга в училищата. Затова сме започнали от

възрастта в детската градина - поне да отиват в училищата с по-малко проблеми.” - Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„Кръгли маси по проблемите на деца в риск, интеграцията, което е по-широко обхватно понятие от ПО, но това е едно от нещата, които ни помагат всички институции да бъдем в една посока.” - Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„Общината търси вариант за намиране на средствата. В детските градини нямаше психолог до миналата година. Този психолог по график работи с децата от 10-те детски градини. Събираме информация за резултатите, но имаме информация за конфликтни ситуации, било с деца, било с родители, където психологът се намеси и благодарение на неговия опит проблемът се реши. Което означава, че полза има.” - Директор Дирекция „Образование и социални дейности”, средна община 1

„Логопедите не са към всяко едно училище при нас или към всяка една детска градина. Градът е райониран. Имаме 4 логопеда, които работят в детските градини и в училищата.” - Директор Дирекция „Образование и социални дейности”, средна община 1

„В общината ние наистина имаме нужда от някакъв такъв център, да има достатъчно капацитет от хора, да има различни специалисти, които да могат, когато ние имаме нужда, да се обръщаме към тях.” – директор на училище, средна община 3

Въпрос на интервюиращата: „Как виждате общината да е по-ангажирана?”

„Не знам, може общината да си създаде някакъв екип от такива специалисти, на които училищата да могат да разчитат на тях, да ги ползват или ако общината е в състояние да финансира такива назначения на такива хора, за да си имаме в училищата, за да можем ние да и разчитаме на тях. Аз просто друг начин не виждам какъв. Центърът, който сега са отворили, не знам доколко е ефективна работата в него и какво точно правят в него, но пък това е проблем, че да искат родителите да си запишат децата, няма места. Но аз доколкото знам, родители са ходили при новия кмет с такава молба да се направи някакъв център за тези деца.” – директор на училище, средна община 3

? Вероятно тази връзка, която правят общинските администрации между образователната и социалната сфера, е продиктувана от факта, че в редица средни и малки общини зам.-кметовете и главните специалисти отговарят общо за ресор хуманитарни дейности и мисленето за връзките между двете сфери – образователна и социална, се случва логично и естествено. Остава отворен въпросът доколко професионалистите от институциите в двете сфери интегрират ресурсите от образователните и от социалните услуги и доколко общуват помежду си и планират заедно работата с децата със специални потребности. ?

4. Като известен източник на напрежение между образователните и социалните институции се изтъкват: липса на единни разбирания по важни въпроси като това от какво се определя благосъстоянието на детето, а също и усещане за известна липса на доверие към Общината и социалните услуги, споделено от един от респондентите:

„Ще дам един конкретен пример, който е свързан с децата със специални образователни потребности. В Наредба 1 е предвидено, че ако родителят не действа в най-добрия интерес на детето, във връзка, например, с идентифицирането му като дете със специални образователни потребности,

тогава може да се сигнализира отдел „Закрила на детето“ за защита на най-добрия интерес на детето. Имали сме няколко такива драстични случаи, за които сме сигнализирали. Не знам критериите ни ли са различни? Те казват „Не са в риск тези деца, посетено е детето, няма риск“. Ама няма риск за какво?! То за живота му може би няма риск, но за развитието му има риск!“ – експерт РИО, област 5

„Училищата малко са се капсулирали, искат да си развиват всичко те, но нямат достатъчно ресурс да правят всичко. Не знам какви са им опасенията. Не съм ги питала, може би трябва да ги попитам. За мен по-добре е общ екип, двама психолози могат да дадат различни идеи. Това, което сме го разписали по стратегия го правят – имат като ангажименти училищата – училищата, домовете, защитените жилища участват заедно в мероприятия, но като специалисти всеки си ползва неговите. Освен ако с направление не насочим детето. Но трябва да говоря с родителя и да го убедя, че е много по-добре да ползва и ЦСРИ. Имат някакви опасения – да не би ЦСРИ да започне да работи с децата и да им вземат ресурсните учители – не знам какви са им съображенията.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„С тази изолация на общината от чисто образователните дейности (нас ни свързват с финансово и материално обезпечение), за този проблем (дете с проблемно поведение) към нас се обърнаха, когато вече беше доста късно по моя преценка. Училището беше изчерпало ресурса си, родителите не желаеха да ползват ЦСРИ и се наложи да вкараме един такъв човек, който да оказва подкрепа и даде поглед от страни на ситуацията (там използвахме ресурса на местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, която имаше свободна бройка за обществен възпитател. Не е задължително ресурсът, който се ползва, да е свързан с образованието, важното е да има полза от него.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Ние не разполагаме с никакви ресурси, с никакви специалисти. В училище ние не можем да си назначим психолог, не можем да си назначим логопед, защото трябва ние да си го финансираме. То това ни е големият проблем. И се започва. Детето започва да създава проблеми, започват да реагират неговите родители, започват да реагират другите родители, че то пречи на децата. И Дирекция „Социално подпомагане” уведомяваме. Отдел „Закрила на детето” – търсим тяхната помощ. Те евентуално да се срещнат с родителите, да разговарят с тях.” Въпрос от интервюиращата: „Случва ли се поне от там подкрепата?” „Не. Фактически не. Не знам, ние ги информираме. Много ни е тромава системата и процедурата. Ние пишем писма, уведомяваме ги, но след това те не ни връщат никакъв отговор. Ние не знаем какво се е случило дали са намерили родителя или не, даже ние повторно ходим да си ги търсим.” – директор на училище, средна община 3

„Не знам как е в другите общини, но ви казвам, че до момента ние подкрепа и съдействие от общината в тая посока не сме видели. Общините са много настрани от тези проблеми. Социално подпомагане и Закрила на детето може на други места да работят, но при нас като им напишем писмо за проблемно дете, те го считат като една тягост, която ги ангажираме, да ходят да проверяват, да търсят. Тези деца към момента са си само и единствено наш проблем, ние затова сме започнали да търсим помощ в тази насока.” – директор на училище, средна община 3

5. Въпреки споделените практики, които илюстрират едно, като цяло, добро взаимодействие между образователната и социалната сфера на местно ниво при подкрепата на децата със специални образователни потребности, респондентите идентифицират като проблем липсата на координация между секторните политики в образователната сфера, социалната сфера и сферата на здравеопазването в нормативната база на национално ниво, което се отразява по тяхна преценка негативно на работата и върху качеството на услугите на местно ниво, където според тях тези дисонанси дават най-силно отражение.

„Училището, местната власт, социалните услуги и социалните власти трябва да се научат да работят в екип заедно, да интегрират ресурсите, които те носят. И като човешки, и като финансови, и като материални ресурси. Защото ако детето е подкрепено от социална услуга в неговия път към образование, тази социална услуга се допълва от ресурса, който носи педагогическата общност, този ресурс се допълва от примерно, здравната система по отношение на здравните потребности на децата - така ние ще стигнем до една цялостна грижа към детето, която смятам, че е крайно наложителна, за да търсим ефект на приобщаващото образование, да стимулираме ресурса и развитието на детето – това е и холистичният подход.“ – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„От години поставяме на трите министерства този проблем, че те трябва да седнат и да си синхронизират политиките и ще може с парите, с които като цяло разполагаме, които, вярвайте ми, хич не са малко, да се получи един доста по-голям резултат. Пилеят се ресурси, защото между трите системи няма сработване.“ - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Няма координация. Всяко министерство си прави своя секторна политика, държи се все едно другите министерства ги няма. Пише си съответните закони, наредби, стратегии и т.н. При общините липсата на съгласуване най-ясно се вижда, там се събират всички безумия.“ - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Новият Закон позволява чисто образователно деца на 2 г. да се приемат в детска градина. Само че от другата страна седи Министерството на здравеопазването, което има съвсем различни изисквания към детските ясли за условията, храненето. В детските градини такива условия нямаме, няма медицински сестри. И като зададеш въпроса на МОН, какви условия трябва да им осигурим - по вашите или по другите наредби, се сещат, че нещата трябва да се съгласуват.“ - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„МОН много правилно се опитва да приобщи децата в училище, това е много важна част от живота им, само че от другата страна социалното министерство финансира дневни центрове.“ - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Що се касае до сферата на образованието това е част от дейността на нашата дирекция, както стана ясно, ние работим и в сферата на социалните дейности и в сферата на здравеопазването. По отношение на здравеопазването дейността на общинските администрации е много по-тясна като възможност, защото това предопределя самата нормативна база. Широка база за дейност на общинските

администрации има в сферата на социалните дейности. Сега вече с новия закон за образование се вменяват и по-интересни моменти и ангажименти на общинските администрации, което го намирам за правилната посока.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„За разлика от социалната сфера, в образователната сфера общините изпаднаха много встрани. Директорите на учебните заведения са подчинени на Министъра, респективно на началника на РИО като негов пълномощник. Ако не се базирахме на добрите взаимоотношения, директорите на училищата биха могли изобщо и да не работят с нас. От друга страна, в последните години не съм получавала нищо като информация от Инспектората или от МОН. Нас не ни канят на срещи за обсъждане на закони и стандарти. Общините са оставени да се оправят сами в това отношение.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Да не говорим колко неефективно се харчат ресурси – три министерства, които са на един площад – всеки прави нещо точно в неговата си част.” - Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

Дискутирани проблемни области свързани с новите задължения на общините към образователната сфера след влизането в сила на ЗПУО

Основните дискутирани проблемни области при предстоящите промени свързани с увеличаването на задълженията и правомощията на общините при планирането и реализиране на политики в образователната сфера и по-конкретно при обучението в масови училища на децата със специални образователни потребности са следните:

1. Формиране на политики
2. Финансиране
3. Къде да бъдат назначени специалистите, от които има нужда образователната система, за да посрещне нуждите на учениците със специални образователни потребности
4. Инициативност на общините
5. Взаимодействие община-образователни институции

1. Формиране на политики

Познават ли общините средата, която трябва да управляват? Имат ли общинските ресорни специалисти експертиза за написването на качествени стратегически документи на местно ниво?

1. 1. При коментирането на новите ангажименти на общините за формиране на образователни политики по естествен начин респондентите правят паралел с опита, който имат при разработването на стратегии за развитие в социалната сфера.

„Има децентрализация на социалните услуги. За тях кметовете са отговорни, те ги планират. Това го въведохме през 2010 г. с промени в Закона за социално подпомагане. Там вкарахме задължително развитие на местни стратегии за развитие на социалните услуги и ангажиментът на кметовете да правят анализи, проучвания на местните потребности на хората, и на база на тези потребности да планират услугите. Смятам, че това е един добре работещ модел. Делегиран бюджет се отпуска на базата на тези местни стратегии. Т.е. ако нещо липсва в стратегията, кметът няма как да поиска средства за издръжка. Смятам, че това е един добър модел, който би могъл да се приложи и в образованието.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Социалната система изпревари образователната. Вече пета година съгласно Закона за социалното подпомагане има наложено изискване спрямо областните управители, които трябва да формират екипи, те го направиха, формирахме екипи, разработихме стратегии, които са в сферата на социалните дейности и всяка година се изисква да се дава инф на ниво община пред общински съвет как се изпълнява стратегията на ниво община. След областната стратегия се изработват общински стратегии, които се приеха от общинските съвети. Т. е. в сферата на социалните дейности това, което се разви очаквам, че аналогично, може и по-добро да се развие и в сферата на образованието. - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„Стратегията за развитие на социалните услуги наистина беше възприета като хартия, като поредния документ. Но аз ви казах как се промениха нещата, след като финансирането е обвързано с това, което е заложено в стратегията, животът налага да се прави адекватна оценка на потребностите и точно тя да се залага в тези стратегии за развитие, защото иначе те на никого няма да служат и общините няма да получават финансиране.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Редът – общинска, областна стратегия е изкривен. Първо трябва да има национална стратегия, в която всяка община много коректно да е попълнила цялата информация, колко специалист са й нужни, защото тази информация им е необходима в министерството. Поне така правехме с първата социална стратегия – правехме статистически данни, правихме анализи на тези данни, анкети сред населението от дирекциите „Социално подпомагане” какви са хората с увреждания, какви групи са. И на тази база да се направи национална рамка. След като се направи националната, трябва да се направи областната, да се анализира, но аз смятам, че областната администрация също няма капацитета да направи това нещо. Имат финансов ресурс, с който биха могли да ангажират специалисти, които наистина са специалисти в сферата, които да

разработят областна стратегия.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Аз отново ще се върна, когато правихме промени в законодателството и на областните управи им беше вменена функцията да разработват областни стратегии за планиране на социалните услуги, имаше скептичност по отношение на това до колко имат ресурс областните управи да изпълнят тази задача. В началото наистина имаше няколко областни града, които направиха първи своите стратегии - това бяха градове, в които и неправителствени организации са инвестирали, обучавали са, помогнаха им да направят това стратегическо планиране за развитие на услугите. Имаше и такива области, които просто копираха, но какво се случи по-нататък - когато започнаха да искат средства за развитие на услугите и видяха, че местната общност има едни нужди, които не са отразени в тази областна стратегия, и те няма как да поискат средства от държавата за тези услуги, вече започнаха да осъзнават, че това не е просто формален процес, а това трябва да бъде процес, базиран на потребностите на местната общност наистина и животът ги научи да го правят и сега те го правят много успешно според мен. Но е добре да не се пропуска и другият момент на общинско планиране - по принцип местната власт гледа да иска повече от това, което е нужно като потребности, но тук е ролята на областния екип и на областните структури, каквато е и РИО на МОН – да преценяват по-глобално на областно ниво от гледна точка на чисто образователната политика къде какво трябва да се развива, но трябва да се отчетат и местните потребности, които идват от анализите на общините.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„В областта, в която работя аз, смятам, че стратегиите са работещи, поради това че една малка община предразполага към това да има по-добра координация между институциите. Аз самата участвам в написването на стратегиите, което ни позволява да не ги изпълняваме като нещо спуснато отгоре, а като нещо, към което ние сме имали отношение.” - Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

1.2. Част от интервюираните споделят своите опасения, че ще се получат формални анализи на потребностите, които няма да могат да послужат като стабилна основа за формирането на образователни политики заради това, че според тях експертите в общинска администрация, а според някои и в областните администрации, нямат поглед върху ситуацията и не са подготвени да разработят такъв тип документи.

„Аз лично не се чувствам изцяло подготвена за разписване на стратегия. Но като съберем всички директори ще съберем такава информация, която се изисква и е необходима, за да се подготви съответната стратегия.” Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„В някои общини има цели отдели и дирекции по образование - експертите от общината дават мнението си за общински политики, което е изкривено – работим по разкази на очевидци. Моето мнение също е изкривено, аз нямам право да вляза в часа в училище и да наблюдавам. Макар че в малките общини ми разказва родителят, родителите на децата, които ме срещат по улицата, директорката, класната от своята гледна точка, другите учители, които поддържат класната, другите учители, които поддържат директорката. И така

като си малко в страни придобиваш представа.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Те първо трябва да направят анализ, но как да направят анализ като те нито са специалисти. Оценка трябва да направят структурите на МОН, МЗ, МТСП в мултидисциплинарни екипи, както се оценяваха децата, които се извеждаха от институциите. Общините ще се опитат да направят нещо, тъй като имат ангажимент по закон и отчитайки опита ни с подобни такива недомислени регламенти, ще извадим едни формални анализи. Аз не мога да си представя с 20 г. си опит как ще изглежда една областна стратегия за личностно развитие. Ако говорим за зачитане на философията на Закона за индивидуален подход към детето, какво индивидуално може да се вкара в една областна стратегия. Има нужда от индивидуални планове, а не от стратегии, с които вече сме се заринали буквално. Стратегиите ще са преписани, разни консултанти ще вземат пари за тях и ще си ги приберем пак по чекмеджетата.” - експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„По някакъв начин се децентрализират... Не знам до колко общината е подготвена, за да може тя да осигурява, така или иначе законът го предвижда, нещата ще се случат, не знам обаче колко бързо във времето ще се случат, за да имат нужния ефект, който законът предвижда. Предвижда се областна стратегия, предвижда се общинска стратегия, годишни панове за работа... Аз мисля, че общината, защото нали това беше оставено почти изцяло на училищата да работят в тази насока и нали до известна степен Дирекция „Социално подпомагане” също. Не знам до колко общинските администрации имат подготовка бързо да се справят с това, което законът им вменява като задължения.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„След като се направи националната трябва да се направи областната, да се анализира, но аз смятам, че областната администрация също няма капацитета да направи това нещо. Имат финансов ресурс, с който биха могли да ангажират специалисти, които наистина са специалисти в сферата, които да разработят областна стратегия.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

1.3. Само двама от представителите на общините споделят за положителен според тях опит при разработването на документи свързани с местни образователни политики.

„Наскоро приехме и Визия за развитие на образователната система на територията на общината. Тази визия също е приета на основата на един много задълбочен анализ по отношение на реалните обективности – демографска криза, масов излаз на педагози от образователната система. Заложени са ангажименти на общините с влизането в сила на закона, наясно сме със стъпките, които следва да се случат....” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Тъй като имаме приета нова стратегия за образование, това е втората ни стратегия за образованието в общината. Първата ни стратегия беше за периода 2007 – 2015 и сега имаме приета стратегия за периода 2016 – 2023 г. и сме се опитали да изведем, предварително знаейки за срещата, какво сме заложили ние за тези деца.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Както при разработването на стратегията, така и при други документи, които изработва общината, преди да започнем работа по набелязване на дейностите се прави SWAT анализ, отчитат се силните страни, отчитат се слабите страни.

За да направим стратегията, след нея и плана, ни беше необходим един период от една година, за да можем да проучим мнението на всички заинтересовани страни, говоря за всички заинтересовани страни в сферата на образованието, а вие знаете, че образованието е една много широкообхватна дейност, която освен деца и родители има допирни точки в почти всички сфери на дейност на нашата държава. Така че ние получаваме информация чрез анкетни карти. За да направим стратегията, привличаме и външни експери, които да направят този анализ и отчитаме и данните, които са от статистическия институт, отчитаме потребностите на бизнеса, тоест абсолютно всичко е подчинено на анкети, база данни, заснемане на актуално състояние, за да можем след това да начертаяме за следващите няколко години какво трябва и как трябва да се заложи в тези документи. За децата със специални образователни потребности надеждни данни черпим от ресурсните центрове, от регионалния инспекторат по образование, където има и такава специализирана комисия.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

1.4. Според един от респондентите при децата с увреждания по-полезно би било разработването на индивидуални планове, а не на общи стратегии за действие:

„Един родител, който не знае как да изхрани децата си е съветван от 5 човека, които взимат заплати за това да я подкрепя. Това е безумие. Много елементарно е – да се попитат родителите на това дете и да се направи един план, който обхваща и здравни и образователни и социални мерки, да се разпределят нещата между секторите и да се работи.” - експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„За всяко дете с увреждане според мен трябва да се направи индивидуален план за посрещане на нуждите и да не се делят нещата на образователна интеграция, т.н.” - експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

1.5. Респондентите говорят за интегриран подход в грижата за децата с увреждания, който е или би следвало според тях да бъде отразен и в текущите общински документи за планиране.

„Стратегията за подкрепа на личностното развитие трябва да бъде част от Стратегията за образование, каквито стратегии общините изготвят. Всички тези секторни политики трябва да са част от общия стратегически план на общината”. - експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Имаме общинска програма за закрила на детето, в която ясно е разписана ролята на всяка една институция, при работата с различни видове деца в риск, да ги обобщим.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Освен това по ЗЗД общината всяка година е длъжна да приема Програма за закрила и развитие на децата, която обхваща няколко приоритетни области, едната от които е образование, другите са интеграция на деца и т.н.” Началник отдел „Здравеопазване и социални дейности”, голяма община 2

2. Финансиране

Ясни ли са финансовите параметри на средствата, с които ще могат да разполагат общините при формирането на политики и реализирането на дейности в образователната сфера на местно ниво?

2.1. Опитът, който имат общините при развиването на социални услуги е, че създаването на тези услуги става по проект и след това, ако услугата е била предварително определена като необходима в общинската стратегия, финансирането става от държавния бюджет под формата на държавно-делегирана дейност.

„Всичко, което реализираме в сферата на социалните услуги, става по проекти и после става държавно-делегирана дейност.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Говорим за финансиране на дейност предимно по проекти – оперативни програми, норвежката. Общината е бедна и няма собствен бюджет.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„Преди 2 години искахме да направим такъв център, отказаха ни. Казаха ни, че в съседната община има такъв център. Тези деца са в колички, как ще ходят до там? Сега се надяваме да ни го одобрят, защото има проект. Обикновено когато има проект, прераства в делегирана дейност.” – Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Финансово не можем да разчитаме изцяло на бюджетни средства, затова търсим и европейско финансиране. Последните ни няколко проекта са насочени към децата, както със специални образователни потребности, така и други деца в неравностойно социално положение.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

2.2. По отношение на развиването на новите образователни услуги – центрове за личностна подкрепа и назначаването на допълнителен персонал в училището споделените притеснения идват от липсата на информация за планираните от МОН начини за финансирането на тези дейности.

„Стратегията нали се базира на някаква финансова рамка, а ти записваш всъщност едни неща хипотетични, които биха се случили, но финансиране от никъде не се дава. От къде ще дойдат парите, за да се случат тези неща в стратегията? Прави се тази стратегия да се отчете някъде по-нагоре, тези по-нагоре я отчитат най-нагоре, че имаме стратегия и надолу нищо не се случва като нямаме финансовия ресурс.” Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Все още няма стандарт. Тогава за какво говорим? Кой ще го издържа? Как ще се издържа? Има какво още много този закон да доразвива.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„Центровете се разкриват по предложение на общините, в същото време обаче, аз лично не виждам финансовия ресурс, който ще издържа един новоразкрит център. Това нещо, по начина по който е разписано, може да си го позволи голяма община, която има много повече образователни институции, за може от там да заделни средства и да развие. Един такъв център без необходимите специалисти не му виждам смисъла, при положение, че има добре действащи социални услуги, които запълват и при положение, че училищата са развили

извънкласни дейности, които са добре и при положение, че читалището е запълнило останалата празнина.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Четейки закона на първо четене оставаш с впечатление, че всяка община трябва да направи такъв център за подкрепа за личностното развитие, тъй като никъде няма коментар по темата за финансиране на тази дейност.” - експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

„Може би следващия момент е въпросът с ресурсните центрове, тоест те дали ще минат към общините, дали ще бъдат с отделно финансиране, за да има по-добра координация. Там са специалистите, с които имам най-много допирни точки и с които може би трябва да работим още по-интегрирано.” - Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„А кой ще плаща за помощник-учителя? Това е въпросът. Нали някой трябва да плаща за него. Ние можем да назначим и пет човека, за да ги интегрираме, но някой трябва да им плаща заплатите. Защото ако се запазят така стандартите, както са – единни разходни на брой деца кой ще поеме издръжката на този помощник на учителя или на допълнителен възпитател, за да бъдат интегрирани тези деца в масова градина.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Аз мисля, че на едно дете, поне на две деца трябва да се полага един специалист. Или пък да има помощник някакъв, дето се планира, но не се знае как ще се финансира. Помощник, който да го води детето или ако детето стане агресивно, да излезе, да го изведе. Тя работи някъде и те ходят да я викат или пък педагогическия съветник. Това ни е трудно.”, Директор на училище, средна община 1

„Финансово ли? Едва ли общините ще могат да се нагърбят финансово. Държавата иска да прехвърли всичко на общините, това няма как да се случи. Общините от къде да вземат за всичко средства? Собствените приходи от данъци и такси могат да се използват само за определени дейности. Аз не виждам общината от къде може да осигури средства. Искат за детските градини да се осигурят средства за безплатни такси, искат за училищата, тези общини да не са каци без дъно, за да искат от тях непрекъснато. Това си е политика на държавата, която трябва да си осигури средства.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Това, което ние можем да подкрепяме, ако имаме средства, а ние ги нямаме, защото нашата община е много зле финансово, заради наследените дългове от предишното ръководство, можем да подкрепяме за някакви ремонтни дейности по сградите, по дворовете на училищата, физкултурни салони или с проекти съответно да кандидатстваме.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Ние нямаме и ресурс, нямаме и законов механизъм, по който можем да им отпусваме пари за заплати, да назначават такива допълнителни. Евентуално в детските градини може към местни дейности да се дофинансира.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„По мое мнение в закона някои неща са подредени, така да се каже, и са дефинирани по определен начин. Тази допълнителна подкрепа, която ще се предоставя, включително и от ресурсни специалисти, на мен ми допада как е

замислено, в смисъл да има алтернативи за предоставянето на допълнителната подкрепа, но ето тук ми е опасението от недостатъчното финансиране. По новия закон, а всъщност и последно по старата нормативна уредба, има възможност в училищата и в детските градини да се назначават ресурсни специалисти, в смисъл в самото училище. Само че там, където има две деца, например, е трудно да се назначи учител, това е проблем.” – експерт РИО, област 5

„Трудно ми е да кажа, не мога да си представя в цялост как точно ще функционират тези центрове. Не ми е ясно как ще бъдат финансирани тези центрове. Ако бъдат финансирани от държавата това е един подход, който може би е по-добър, но ако трябва общините да финансират тези дейности, се опасявам, че при нас - не че няма да искат, те може и да си дават сметка, че има нужда, но няма да могат финансово да обезпечат тези центрове.” – експерт РИО, област 5

„Какво би мотивирало общините да са по-ангажирани – да има достатъчно финансиране, т.е. тези дейности да са обезпечени финансово, за да не е зависещо предоставянето на тези услуги от финансовото състояние на общината. Обективното им финансово състояние не е много благоприятно. И ако ще се разчита на финансиране от общинския бюджет, мисля, че трудно ще сработи. Ако има държавно финансиране за тези дейности в централите, не че е гаранция, но ще бъде една добра предпоставка общините да реализират дейности в тази насока.” – експерт РИО, област 5

„Но всички директори казват „ние нямам щат за ресурсен, нямаме възможност да назначим.” – експерт РИО, област 4

„Ако се мисли за интегрирането на тези деца, това трябва да си бъде заложено в делегираните дейности, в единния разходен стандарт. Да се каже в училище толкова деца са със специални образователни потребности - не по 320 лв. да се купуват помагала, а да се осигурят още хиляда лева да се назначи един помощник на учителя, който да обгрижва тези деца.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Да се вземе предвид и детето с какви заболявания и какъв тип увреждане е. Ако иска да се интегрира в масово училище или масова детска градина, да се отпуснат средства да се назначи допълнителен персонал, който да обгрижва тези деца, за да не се отделят те в такива центрове, в които да са само такива деца.” - Началник отдел „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 3

„Да видим и с помощник-учителите как ще се получи. Това също е родена от практиката необходимост, има нужда от такива помощник-учители, но да видим дали ще могат да се назначават, дали ще е финансово обезпечена тази дейност.” – експерт РИО, област 5

„Сега има написано назначаване на помощник-учител, но дали ще има финанси.”- Директор Дирекция „Образование и социални дейности”, средна община 1

„На територията на нашата община имаме един общностен център, който предполагам, че по някакъв начин може да поеме част от нещата. Сега не знам до колко може да съвмести... център за личностно развитие и общностен център. Така или иначе, той в момента е по проект, няма как да се случат нещата. В бъдеще обаче, когато той стане общински, като изтече проектът, ще

се включи и такава социална услуга. Да се съвместят.” Директор на училище, малка община 3

„В училище имаме нужда от хора. Но за целта въпросът опира до това финансиране, защото сега с такива бюджети делегирани, едно училище с триста ученика не може да си позволи да си назначи ресурсен учител и да си назначи психолог, примерно, и логопед. За да можеш ти да имаш екип от хора, които наистина ще работят с тези деца постоянно.” – Директор на училище, средна община 3

3. Къде да бъдат назначени специалистите, от които има нужда образователната система, за да посрещне нуждите на учениците със специални образователни потребности

3.1. Друга важна за респондентите тема за дискусия беше необходимостта от допълнителен персонал и специалисти, които да подкрепят децата със специални образователни потребности в масовото училище. Горещата точка на дискурса беше:

Къде би било най-полезно, но и къде биха могли реално да бъдат назначени такива професионалисти от гледна точка на финансиране, брой деца и брой специалисти в съответните училища, общини, област.

„По мое мнение в Закона някои неща са подредени, така да се каже, и са дефинирани по определен начин. Тази допълнителна подкрепа, която ще се предоставя, включително и от ресурсни специалисти, на мен ми допада как е замислено, в смисъл да има алтернативи за предоставянето на допълнителната подкрепа, но ето тук ми е опасението от недостатъчното финансиране. По Новия Закон, а всъщност и последно старата нормативна уредба има възможност в училищата и в детските градини да се назначават ресурсни специалисти, в смисъл в самото училище. Само че там, където има две деца, например, е трудно да се назначи учител, това е проблем. Сега нали се предвижда на общинско ниво да съществуват тези центрове за подкрепа на личностното развитие, една от насоките на които е именно ресурсното подпомагане. И оставянето на сегашните ресурсни центрове, а бъдещите регионални центрове за подкрепа на процеса приобщаващото образование също е една алтернатива. Всъщност по мое мнение, когато се обсъждаше това да ги няма сегашните ресурсни центрове, да не съществуват като държавно обслужващо звено за мене криеше много рискове, защото именно за тези случаи – има две деца в една детска градина, в друга има три деца, на училищно ниво или на ниво детска градина няма да се назначи ресурсен специалист. Специално в нашата област, има 10 общини, за които с доста условности, можем да кажем, че три са по-добре финансово. Останалите са бедни общини, те няма да имат ресурс да разкрият такива ресурсни центрове, а дори по някакъв начин да финансират тази дейност, нали се обсъждат начини за финансирането, то пък трудно ще се намерят специалисти, защото дори в училищата има проблем с намирането на специалисти, ние имаме пътуващи учители, които от областния град пътуват на 80 км, защото няма местни специалисти.” - експерт РИО, област 5

„Затова, от една страна, финансовия проблем, от друга страна липсата на специалисти биха могли да направят така, че добрият замисъл на Закона да е труден за реализация, в това аз виждам риск. Поради тази причина аз одобрявам това, че все пак останаха по новия Закон тези бъдещи регионални центрове, за да могат децата от тези общини, в които няма да има центрове, в чиито училища няма да могат да се назначат ресурсни специалисти все пак да имат някаква подкрепа. Тя може да не е най-добрата, да не е най-достатъчната – да пътува един специалист два пъти в седмицата далеч не е най-оптималното, но все пак ще може да работи специалист с това дете, ще може да насочи учителите как да работят, ще може и с родителите да осъществи някаква комуникация. За области като нашата това е необходим вариант. Но за мен най-добрият е да може във всяко училище да има специалисти, които да работят с детето, и ще има такива училища. Ние имаме училища и с доста деца идентифицирани като деца със специални образователни потребности. Наблюдавала съм такива практики и знам, че когато ресурсният специалист си е само в едно училище или детска градина просто това е добрият вариант,

просто защото първо често работи с децата, там на място е, осъществява връзка с учителите, с родителите, с ръководството на училището, просто това е най-доброто като вариант според мен, но няма да е осъществимо навсякъде поради това, че броят на децата е различен и може и финансово да не е възможно и заради липсата на специалисти.” - експерт РИО, област 5

„Надявам се нещата да са по-ориентирани към конкретното дете – от каквото има нужда да му се осигури като допълнителна подкрепа, защото те децата със специални образователни потребности имат нужда. По новия закон се надявам конкретните училища, разполагайки с възможността и познавайки най-много конкретните деца и ученици, които се обучават, да търсят да удовлетворят по най-добър начин техните образователни потребности. В смисъл детето като има нужда от логопед, ще вземе на граждански договор един логопед, който ще идва 2 пъти, 3 пъти седмично или пък от центъра за личностно развитие – не знам каква ще бъде технологията на заявяване на ползването на тези специалисти.” - експерт РИО, област 5

„Надявам се състоянието на подкрепата да бъде по-добро, защото сегашното не е особено добро. Не е добро от гледна точка на това, че трябва да пътуват ресурсните специалисти, групите им са големи, те могат да отидат най-много два пъти в седмицата и да работят с определено дете, това далеч не е достатъчно, контролът е малко дистанционен, би било по-добре да са наедно място.” - експерт РИО, област 5

„Аз лично ще се опитам да настоявам пред директорите на училища и детски градини, в които има брой деца 7-8, в самото училище да бъдат назначени ресурсни специалисти. Те, разбира се, биха могли да бъдат досега работилите с тези деца ресурсни специалисти, просто ще бъдат вече на подчинение на директорите на училищата и детските градини и това ми се струва, че ще бъде по-добър вариант.” - експерт РИО, област 5

„Да влезе ресурсният учител като специалист в училището и всеки ден той да наблюдава, а не да е примерно подвластен на ресурсния център. Ако този ресурсен учител не си върши нормално работата, директорът не може да го наставлява, защото не е негов кадър. Но всички директори казват ние нямаме щат за ресурсен, нямаме възможност да назначим.” експерт РИО, област 4

„Всички ни упрекуват, че им ги вменихме тези деца в масовото училище. Това е непрекъснатият упрек, защо не са останали помощните училища, където са специалистите педагози. Но щом Европа го изисква, не можем да го отхвърлим. Трябва да се стегнем и да подадем ръка на тези дечица, не може така да ги подхвърляме.” експерт РИО, област 4

„В самите училища, където има повече деца със СОП самите директори да си назначават специалистите, те роптаят, ама ресурсният идва само за два часа цяла седмица, ама той е разпилян между 15 училища, как да дойде за повече време, иначе работят, добри специалисти са ни. Да си имат по училища. Не искат директорите „за какво ми е педагогически съветник, за какво ми е психолог”. Ама като се срещате всеки ден с проблемите, не ви щуква, че такъв специалист ви е нужен, че той ще ви помага. Там бюджетът е важен, да не се наруши бюджетът, че ще се плаща на психолог и педагогически съветник, а после отчитат случаи на агресия, случаи на едн какво си. Точно един такъв специалист ще е в помощ.” експерт РИО, област 4

„Може би в следващия момент стои въпросът с ресурсните центрове, тоест те дали ще минат към общините, дали ще бъдат с отделно финансиране, за да има по-добра координация. Там са специалистите, с които имаме най-много допирни точки и с които може би трябва да работим още по-интегрирано.” - Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„За съжаление, у нас има една такава нормативна уредба, която дано сега да се промени. Снощи, ако не се лъжа, чух една статистика, че в цяла България има 280 ресурсни учители, назначени към училищата, всички други са към тези ресурсни центрове, но за мене това, което се прави в момента, не е ефективно, не дава резултати. Защото знаете, на 5 деца, се полага нормативно един ресурсен учител и този ресурсен учител, аз преди да работя в тази община съм била 23 г. учител и това, което съм наблюдавала, че ресурсният учител работи в рамките на един или два часа със това дете, след което това дете остава без тази индивидуална помощ. Има деца, които 1-2 часа за тях е добре, оптимално като време, но има деца с много тежки увреждания и с тях трябва да се работи през цялото време, през целия ден, докато детето е на училище или детска градина. В останалото време тези деца седят изолирани, те изобщо не са приобщени, останалите деца избягват контактите с тях, то самото не може да се впише, тук изобщо не говорим за никакво приобщаване, за никаква интеграция, то самото има много трудности, няма човек, който да е до него, който да го подпомага и то седи изолирано в някой ъгъл и не контактува със своите връстници. Така че се надяваме това нещо да се промени. Знаете, че вече парите, които ще се отпускат за тези деца със специални образователни потребности ще бъдат насочвани не към ресурсния център, а към училищата, за да могат вече директорите и това е подходът, спрямо необходимостта на всяка една детска градина, всяко едно училище, в зависимост от необходимостта да бъдат назначавани тези специалисти. Това и в момента се случва. Ние имаме детски градини, където тъй като вече системата на делегирания бюджет предполага всеки един ръководител сам да определя числеността на персонала, сам да определя длъжностите на персонала, имаме детски градини, в които директорите са си назначили психолози, дефектолози, логопеди, така че да работят с тези деца, но това са единични случаи. Би следвало да се прилага повсеместно, защото тенденцията в последните години очертава ръст в броя на децата със специални образователни потребности.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Другото, което мога да кажа, че в училищата колегите директори са отворени и приемат такива деца, но пак може би трябва да се помисли за това да не са тези ресурсни учители, да не е тази схема, а да има съвсем друг подход. Това, което ви казвам, трябва да има човек, който да стои близо до детето и да стои във времето, когато то е на училище или на детска градина. Не говорим, ако е логопед, да стои по цял ден, а да има различни специалисти, които във времето да формират екип. Може да бъде три часа в целия ден с педагога, един час с логопеда, след което може, ако е дете с физически увреждания, да го поеме рехабилитаторът.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Ресурсните центрове да приключат дейността си под тази си форма и директорите да си назначават – дискриминацията ще бъде тотална според мене, защото досега как беше - родителят си избира училището и директорът или ресурсният център са длъжни да осигурят ресурсен учител на това дете. А сега какво става? Трябва да има назначен ресурсен учител в училището, за да си запише родителят там детето. Той може да иска в едни кое си училище, но ако директорът не е назначил такъв ресурсен, значи му се ограничава възможността да ползва това училище и какво ще стане, така си мисля, ще има

две училища натъпкани с деца със специални образователни потребности, които са си назначили, примерно, ресурсни. Останалите просто ще се изчистят от такива деца.” - Директор Дневен център за деца с увреждания, голяма община 1

„Безкрайно недостатъчно е присъствието на ресурсния учител, според мен трябва реално да се прецени диагнозата, възможностите за престой на детето в училище, възможностите за подпомагането им и съобразно това да се назначава ресурсен учител и то за часове, пак казвам, според възможностите индивидуалните на детето. Не за всички то да е два пъти в седмицата за по половин час. Нали няма как да стане това.” Директор Дневен център за деца с увреждания, голяма община 1

„Не че няма нужда или желание, но кой може да си позволи ресурсен учител на щат към училището. Иначе би било чудесно да има и психолог, и ресурсен учител, и логопед и т.н.” - Помощник-директор на училище, голяма община 4

„В училище имаме нужда от хора. В екипа ми са педагогическият съветник, ресурсният учител, който идва два пъти в седмицата, логопедът от ресурсния център, който идва един път в седмицата и другото са три учителки, които работят с такива деца. Няма как да прикача към всяко едно такова дете по един индивидуален човек, който да му координира обучението, заниманията с него и т. н. Имам си нужда от хора. В училище имаме нужда от хора. Но за целта въпросът опира до това финансиране, защото сега с такива бюджети делегирани, едно училище с триста ученика не може да си позволи да си назначи ресурсен учител и да си назначи психолог, примерно, и логопед. За да можеш ти да имаш екип от хора, които наистина ще работят с тези деца постоянно.” - Директор на училище, средна община 3

„Ако имаш пет деца, ще може този човек всеки ден да ги взима по един час и това са пет часа. Това е страхотно облекчение. Тези деца дават видим напредък само и единствено, когато се работи индивидуално с тях. Трябва да му стоиш на главата, да му държиш ръчичката, да му обясняваш нещо, което учителят в 40-минутния час с 24 деца в клас не може да го направи с това дете пълноценно. Защото се ощетяват другите.” - Директор на училище, средна община 3

3.2. Като един от проблемите за назначаването на такива специалисти в училищата се изтъква малкият и непостоянен брой деца със специални образователни потребности в едно училище.

„С делегираните бюджети и броя деца (в София непрекъснато се увеличава, но в нашата община броят на децата намалява) до назначаване на логопед, психолог не може да се стигне.” - Директор Дирекция „Образование и социални дейности”, средна община 1

„С три деца не мога да си назнача ресурсен учител, невъзможно е. И ще трябва пак да ползваме ресурсния център, при нас ситуацията няма да се промени. - Директор на училище, средна община 3

„По новия закон, а всъщност и последно по старата нормативна уредба, има възможност в училищата и в детските градини да се назначават ресурсни специалисти, в смисъл в самото училище. Само че там, където има две деца, например, е трудно да се назначи учител, това е проблем.” – експерт РИО, област 5

„Доколкото аз разбирам центровете за работа с деца, ресурсните учители ще преминат към тях, към общините, те ще бъдат подчинени на общините и съответно общините ще ги разпределят като бройка къде и колко трябва по училищата. Много трудно обаче би станало това тъй като тук движението, амплитудата е много голяма, може да имаш 18 деца сега, но догодина да имаш 8. Това означава или ако в общината няма достатъчен брой деца, в малките общини говоря, такива учители не могат да имат пълна заетост. Това означава, че тия хора ще напуснат тая община и ще има общини, училища, които, 100 процента ви го казвам, ще останат без ресурсни специалисти, защото, така мисля аз, може и да бъркам, общините едва ли ще могат да им осигурят заетост. Съгласете, че не може да имам 5 деца и да държа двама ресурсни учители. Ако станат 15 на другата година, естествено ще назнача, после ако пак станат 5, ще трябва да го освободя. Затова казвам, че сега системата ми харесва. Защото ресурсният център е един и те пращат колкото и където са нужни. Докато когато ги финансира общината или пък училищата, ще има едни такива колебания винаги – защото говорихме, че децата намаляват като цяло в нашата област. Ще има такива сътресения. Ще има хора, които ще останат без работа и ще има деца, които ще останат без ресурсна подкрепа. В ресурсния център ще се запазят много малко бройки, те не могат да покрият една община.” – директор на училище, средна община 4

3.3. Специално внимание интервюираните обръщат и на центровете за подкрепа на личностното развитие и споделят очакванията и притесненията си свързани с тях.

„Аз определено смятам, че тези специализирани училища, които се предвиждат, центрове всъщност, част от центровете за подкрепа на личностното развитие – да, хубаво е, те трябва да продължат да съществуват, защото има деца, които не биха могли в масовото училище. Но пък факта, че те остават на територията на областта това също създава определени проблеми като достъп до тях, ако към тях примерно не биват създадени другите центрове, общешжитията или да бъде дори като изнесен филиал, който да се администрира в областния център, но да има изнесен филиал в по-малките населени места.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Центровете за личностно развитие ще бъдат изцяло подкрепени от Държавата, ще бъдат изцяло управлявани от Държавата, ще бъдат държавни центрове, говоря пак за децата, които са със специални образователни потребности.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Центровете се разкриват по предложение на общините, в същото време обаче, аз лично не виждам финансовия ресурс, който ще издържа един новоразкрит център. Това нещо, по начина по който е разписано, може да си го позволи по-голяма община, която има много повече образователни институции, за да може от там да заделни средства и да развие. Един такъв център без необходимите специалисти не му виждам смисъла, при положение, че има добре действащи социални услуги, които запълват и при положение, че училищата са развили извънкласни дейности, които са добре и при положение, че читалището е запълнило останалите празнини.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Какви са ни очакванията към центровете за личностно развитие. Поне по някакъв начин там специалисти психолози, логопеди да работят допълнително с тези деца. Да могат да помогнат. Да се получи така, че учителят да се занимава с обучението на това дете, а не с неговото психическо състояние, физическо състояние, ако щете. Много ни се иска да има някой, който в тази

посока да помага – ако детето е хиперактивно, ако е буйно и проблемно, да има някой, който следобяд ще може да говори с него, да разговаря, да го укротява по някакъв начин, защото иначе всичко и единствено си пада върху нас. И е много трудно. Може би ако има някой, който наистина да отговаря за тези деца, ако наистина има някакъв център в общината. Някой да отидеш да попиташ, да ти разясни как да действаш от тук насетне с дадено дете. С какво би могъл да ти помогне, ако детето отиде при него на консултация следобяд.” - Директор училище, средна община 3

Въпрос от интервюиращата: „Ако тези специалисти са в общината макар и да се ползват от всички училища би било по-работещо?” „Да, малко по-работещо. Ако могат да идват всеки ден, повече пъти. Но пък ако тези специалисти могат да идват до обяд в училище два пъти или три пъти в седмицата или следобяд. Разбира се, тези наши деца, при желание на родителите могат да ходят там и да се работи допълнително, това би имало голямо значение. Сега детето стои тук при нас до обяд, следобяд си отива къщи, майка му го затваря в апартамента и до там. Тя не го води на психолог, защото няма къде, да отиде в друг град е свързано със средства.” - Директор училище, средна община 3

„Сегашната система на мен лично с ресурсните центрове ми харесва. По новия закон сега още имам много неясности. Говори се сега, че ще отидат към общините. Към общините няма финансиране. Може би ново финансиране ще има след 1. януари 2017 г. Как ще тръгне годината, как ще я водим... Сигурно по стария начин. Не знам и аз, ще видим. Много лошо е в малките общини, защото в малките общини, ако кметовете, които имат много силно въздействие, ако си имат свои хора, които не са достатъчно добри специалисти, биха ги назначили тях, а не биха взели такива, които директорите и учителите знаем, че са утвърдени, но да кажем не са ни от малкото населено място, а от близко населено място. Това също е мое притеснение. Ако в училище ние си ги назначавахме, аз смятам, че бихме търсили най-доброто, защото е в интерес на работата ни.” - Директор училище, средна община 4

3.4. Друг идентифициран от респондентите проблем по отношение на назначаването на специалисти в училищата и разкриването на нови центрове е и липсата на специалисти, които да бъдат назначени в тези институции в по-малките общини и населени места.

„В самия град няма достатъчно специалисти и правим всичко възможно да ги задържим да работят при нас. През последните 3-4 години сме преформулирали други длъжности, за да осигуря възможност за щат на двама логопеди, за да можем да обезпечим с логопед веднага след като се появи, дори и не само на трудов договор, но и на граждански договор.” - Главен специалист „Социални услуги”, малка община 1

„Специалистите – проблем. Имаме късмет, че не голяма част от тях са пътуващи, не са местни хора, защото ги нямаме тук. Благодарение на политиката на кмета има осигурен транспорт за специалистите, които пътуват от областния град. Идват всеки ден.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„Въпросът е доколко процесът е обезпечен с достатъчно като количество специалисти. Това е основният проблем – не базата, не достъпът до образование, а броят на специалистите.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Основно трябва да се работи за обезпечаването със специалисти. Човешкият ресурс е нещото в тази сфера, което е най-необходимо. Не смятам, че общините сами по себе си биха се справили с тази задача. Тук вече трябва да се мисли по-глобално. Необходим е анализ на потребностите – да се види къде преобладават децата със с нужда от такава подкрепа и да се стимулира образованието на такива специалисти.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Недостиг на специалисти, който се констатира в цяла България. Специалистите са концентрирани в големите градове и на всички ни е ясно, че в малките общини, там където има по едно или по две деца със специални образователни потребности достъпът до образование търпи известни затруднения. Ресурсният център се стреми да няма дете, което да има нужда и да не получи съответната помощ, осигурявайки ходенето на специалистите до там, часове за включване в терапия. Има създадена практика ресурсните учители, психолози и логопеди с тези бусчета, които се осигуриха да обикалят в съответни общини. За да няма деца, които са регистрирани, да е доказана нужда от помощ, а пък да не я получат.” - Експерт РИО, област 3

„Ако трябва да има екипи от наистина добри специалисти, които да са мобилни и да пътуват два пъти в седмицата, ако трябва. А не да разкрием хиляди неща и в един момент то няма специалисти. Вместо да се помогне, нещата се изкривяват още повече.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Достатъчни – не, в никакъв случай не са достатъчни, няма за всяко училище, няма за всяка детска градина.” - Зам.-кмет „Хуманитарни дейности”, голяма община 2

„Нещата са по-добре структурирани в новия закон, защото се дават повече възможности за работа с такива деца и е конкретизирано и е дадено точно като указания какво трябва да се прави. Преди само се лутахме – не знаехме какво да правим, сега вече сме наясно, но липсата на кадри, в смисъл кадри, които да подпомагат, не в смисъл като ресурс, ресурс има, ресурсната учителка е прекрасна, но не е достатъчно на 10 деца - един учител. Това никъде го няма по света. Никъде.” – директор на училище, средна община 1

„Не само в града, в областта има недостиг на специалисти – специални педагози. Общината и да иска няма как да ми помогне в това отношение.”, Директор Помощно училище, средна община 1

„Малко са специалистите в общината, особено психолозите. Не знаем още как ще е финансирането за тези деца.”, Директор на училище, средна община 4

4. Инициативност на общините

4.1. Друг обсъждан проблем е това, че според участниците в проучването съществува зависимост между развитието на социалните и образователните услуги по места и инициативата на общинска администрация и решенията на общинските съвети. Отново респондентите правят паралел с опита, който имат от развитието на процеса на децентрализация в социалната сфера, който опит се прехвърля в очакванията към участието им в образователната сфера.

„Тъй като такива проекти не се реализират във всяка община, необходимостта на съседните общини е крещяща. Така че съвсем неформално, съвсем не в законовата форма, ние си обслужваме и децата от съседните общини.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„Аз съм от този тип хора, които работят в областта и считат, че е много добър законът, но като че ли влезе в сила малко по-бързо отколкото трябваше. Според мен трябваше да се даде още малко време за да бъде и подзаконовата нормативна база изработена, за да покаже какви са слабостите, а не да се види в живота. Хубавото е, че имаме времето по проекта и финансирането по проекта. Но това е за тази община. Колко са тези общини, които имат тази възможност.” - Директор Дирекция „Инвестиционна политика и хуманитарни дейности”, малка община 3

„Единият проблем е човешкият фактор, защото има изключително инициативни кметове и местни управи, които искат да развиват услуги, да бъдат полезни на хората от общността. Има и такива, които изобщо не са инициативни, не припознават социалната и образователната сфера, като сфери, в които кметът трябва да инвестира ресурс. Нали „това е функция на държавата, задължение на държавата, аз трябва да си гоня инфраструктурните проекти, ремонти, строителство, което ми е по-ценно отколкото другите услуги”. Но тук е ролята на тези регионални структури, които когато се разработва областната стратегия трябва да се намесват и да казват в този град има концентрация на такива услуги, в другия няма нищо, така че да видим какви са потребностите на хората и защо кметът нищо не е направил. Може би трябва да бъдат по-инициативни инспекторатите по образованието, както и регионалните дирекции „Социално подпомагане”. Аз си мисля, че когато се правят тези стратегии вече трябва да започне да се мисли и за тяхната интегрираност. Не да се прави всичко само за себе си, т.е. правим една стратегия само за образование, една стратегия само за социална политика и социални дейности, една - само за здравеопазване, защото виждате, че потребностите на хората са комплексни и на областно ниво трябва комплексно да се гледа на развитието на тези услуги – да се прилага интегриран подход.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Защо мислите, че всички кметове са на мнение, че трябва да обслужват тези деца. Та, мислите ли, че кметът ще отпуска средства за болните деца – изключено. Ние не можахме да направим Центрове за настаняване от семеен тип, само в три наши общини откликнаха кметове. Представяте ли си за какво говорим. Та кметът ще направи такъв център в общината или ще отпуска средства за такива специалисти. Просто самото общество не преценява сериозността на нещата.” - Експерт РИО, област 4

„В последните години под влияние на европейски директиви социалната сфера много се разви, поне в общините, които имат желание нещо такова да правят.” -
Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Общините ще напишат своите стратегии, информацията ще се обобщи и ще се направят областни стратегии и която община е по-дейна, по-бързо се организира, тя ще разкрие услуги – вижте го в сферата на социалните услуги.” -
Експерт „Образование и култура”, малка община 2

5. Взаимодействие община-образователни институции

6.1. Възможностите за влияние върху политиките и практиките в образователната сфера зависят и от преките правомощия на общините за взаимодействие с образователните институции – детски градини и училища. Според респондентите има голямо значение дали кметът е работодател на директорите, както е при детските градини, или учебните заведения са функционално независими от общината, както е при училищата. Респондентите коментират и комуникацията между Кметовете на общини и представителите на общността, предимно в лицето на ръководителите на детски градини и училища, от които би следвало според участниците в проучването, да идва информацията за образователните нужди в местната общност.

„Финансиране за материали? За градините нямаме проблем. За училищата общината е разпределител, ако имат някакви заявки, ще направим и за училищата, от приходните остатъци. При градините много по-лесно става, там Кметът им е работодател, там нещата се случват, но по принцип нямам проблеми с училищата.” - Началник Отдел „Образование, младежки дейности и спорт”, голяма община 1

„РИО правят оценка, пращат ни информация и ние планираме къде какви средства могат да се отделят. По формулата можем да намерим някакви средства за училищата. Досега сме нямали заявки да отделяме повече пари Училищата трябва да кажат имат ли нужда, нямат ли.” - Началник Отдел „Образование, младежки дейности и спорт”, голяма община 1

„Като почнем да правим формулата ние ги питаме – събираме директорите „Имате ли някакви специални потребности?” Най-пред им пишем по имейл дали имат предложения за промяна във формулата, след това ги събираме. Те в предложението трябва да се мотивират. Поне три пъти годишно правим съвещание на директорите на училищата, комуникираме с тях. В градините е текущо, почти всеки месец.” - Началник Отдел „Образование, младежки дейности и спорт”, голяма община 1

„Струва ми се, че е голяма болка на кметовете на общини, че те не назначават директори. Смятат, че иначе би било по-добре. По мое мнение не е така, защото ще има някакви отношения на зависимост и не би следвало. Ние професионално работим с директорите на училищата и ми се струва, че най-закономерното е точно Началникът на Инспектората или образователната сфера да е като цяло работодател на директорите на училищата.” Експерт РИО, област 5

„Все повече ни стават хиперактивните деца, директори на детските градини категорично отказват да ги приемат, но то им е задължение нормативно, звъним по телефони, молим им се. И въртя телефони да моля детски градини. За какво говорим!? Но там работодателят е Кметът, не можем нищо да направим. И жалби след жалби. Жалби за детски градини, това е безумие някакво. И от там тези кметове как допускат... Защото не могат да се оправят кметовете, ами ние ходим и ние действаме.” – експерт РИО, област 4

„С директорите на училищата ние непрекъснато се виждаме и обсъждаме, лошото е, че аз не мога да взема отношение по редица проблеми, защото нямам това право. Официално кметът не може да каже на един директор – ти си длъжен да осигуриш на едно дете грижа, съответните програми, т.н.. Ние можем да напишем писмо на Инспектората, че имаме някакви проблеми,

родителите пишат на нас, ние препращаме на Инспектората, играем ролята на пощенска кутия.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Няма механизъм за координация между общините и директорите, между отделни общини. Кметът за директорите е никой. То е длъжен да разпределя парите, които дава държавата, които Законът за бюджета и постановлението за изпълнението и ЗНП (говорим към момента) са сложили правилата как да ги разпредели.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„Но когато имат 15-20 семейства с деца с увреждания, за които няма осигурен дневен център и никаква подкрепа и родителите непрекъснато ходят в общината и казват „господин кмете, извинявайте, но вие нищо не правите за нас”, кметът просто е принуден да обърне внимание на тези семейства. По същия начин, ако училището е проактивно, ако училището проучва потребностите на децата, защото според мен в образованието това трябва да бъде пътят- кметът трудно би могъл да идентифицира тези потребности, свързани с образователно развитие на децата, но училището може да му даде тази информация. И ако хората работят екипно – училището дава информация, кметът обаче е овластен да взема решенията по отношение на стратегията, анализират заедно ситуацията на местно ниво и дават идеи за решение, които се отразяват в областната стратегия. Това е пътят. И, разбира се, Регионалният инспекторат по образованието, който от гледна точка на областното развитие на политиката да преценява къде, в кои градове какво да се развива.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Как се случва сътрудничеството и координацията с общината? Не се случва. Много голяма самостоятелност са ни отдали напоследък. При предишното ръководство се събирахме на оперативки, да кажем на две седмици при кмета. Всеки си споделяше трудностите, Сега новият кмет не ни събира. Губи ни се координацията с тях.” – директор на училище, средна община 3

„Би било добре да има достъпна архитектурна среда, но ние с тези делегирани бюджети, това е невъзможно в 90 % от училищата. Общините винаги се оплакват, че пари нямат. Досега ние не сме искали, макар, че те трябва да са водещи и да казват това ще стане, това няма да стане, тъй като училищата са общински. Но общините би трябвало да са водещи, може и ние да имаме някаква инициатива, но би трябвало те да са водещи. Но ако питате кмета, той ще попита – „те искали ли са?” Не съм искал.” - директор на училище, средна община 4

„От години настояваме, искаме и сме разговаряли тук с кметовете, че имаме нужда от такъв човек, защото виждаме колко много деца имат нужда още от детската градина и смятам, че точно там е времето, когато трябва да започне да се работи с тези деца. И тъй като аз бях съвсем по-настоятелна, в смисъл такъв, че предложих и на сегашния кмет, че като голяма градина ще включим този човек на щат към детската градина. И ето на, че най-после това стана. Имаме такъв човек специалист-логопед, той е в щатната бройка на нашата градина. С график направен съвместно между нея и мен, тя посещава и останалите детски градини в града пак с график. А по селата родителите ги довеждат. Много успешно! Аз изключително доволна, защото виждам резултатите от това нещо. Включиха се и останалите детски градини с някакъв процент по отношение на финансирането.” директор на детска градина, средна община 4

„В началото на всяка учебна година почти към всеки директор имаше отправени въпроси А логопед? От родители. Лично аз съм предлагала тази услуга, но платено от родители, не беше възможно тази услуга да се приложи и към селата. Там списъчният състав е по-малък. Това беше едно от нещата ние директорите да сме настоятелни, но не изключвам и общинското ръководство, но знаете ние предлагаме, те решават. Кметът е бил заместник кмет дълги години с ресор образование. Той също търсеше място и начини да се намери такъв специалист и да не се заплаща от родителите.” - директор на детска градина, средна община 4

„Така че могат да се дадат идеи в общината кое е важно за развитието на децата, в кое е важно да се инвестира през общинския бюджет. В големите общини си струва да се дават такива идеи, защото имат доста сериозен собствен приход от местни данъци и такси. Но пък там са и повече деца, по-голяма част от населението.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Ние, общините имаме доста големи притеснения по прилагането на Закона. Винаги сме били привърженици на това, че държавата трябва да подкрепя чисто финансово тази дейност, но общината, разполагайки с един краен ресурс от 100 лв. да събере заинтересованите страни – учителите, родителите на едните и на другите деца и да си избере най-подходящите мерки, които при нея вършат работа.” - експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

6.2. Друга сфера, която е във фокуса на проучването и по която респондентите споделиха своя опит, е взаимодействието между училищата и общините по отношение на осигуряването на архитектурна достъпна среда в учебните заведения.

“В едно училище има ученик, който е с двигателно увреждане, но е в масово училище. Самата сграда не е пригодена. Децата помагат или трябва да има учител непрекъснато за помощ по стълбите в сградата на училището.” - Директор Дирекция „Образование и социални дейности”, средна община 1

“Общината има ангажимент и ние се справяме доста добре в това отношение – осигуряваме достъп на децата с физически увреждания в училищата. Допълните средства няма, малка община, с малки приходи от местни данъци, но не е и постъпвало искане за отпускане на допълнителни средства за обезпечаване на нуждите на децата с увреждания от училищата.” - Експерт „Образование и култура”, малка община 2

„С градините нямаме такъв проблем за архитектурната достъпност, за училищата имахме такива проблеми, но там, където имаме деца с такива увреждания по принцип са взети мерки – има платформи, въпросът е, че една платформа иска архитектурно решение и т.н. – малко по-бавно стават нещата.” - Нач. отдел „Образование, младежки дейности и спорт”, голяма община 1

“Общината като институция има ангажименти да създава архитектурно достъпна среда и да подпомага обезпечаване на процеса с подходящи специалисти.” - Зам.-кмет „Хуманитарни и социални дейности”, средна община 2

„Другото, което в последните няколко години правим, е подобряване достъпа до, говорим за осигуряване на общодостъпна среда, както в детските градини, така и в училищата. Няма детска градина от тези, на които са построени нови сгради в последните години, в които да не е осигурена такава общодостъпна среда, за да могат и децата с физически увреждания да бъдат приети.” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Един от ангажиментите ни е да осигурим добри условия като под „добри условия” разбирам материална база, тази обща достъпност в детските градини, в училищата постепенно и поетапно. Това всъщност е наше задължение. От там нататък методическата работа вече не е наш приоритет” - Директор дирекция "Образование", голяма община 3

„Иначе подкрепяща среда, ако търсите нещо, тук по една общинска програма отзад направиха една рампа безумна, безсмислена. Преди години. По проект. Като нас не са ни питали. Тя не ни служи.” – помощник-директор на училище, голяма община 4

„Материалната база, там са ремонти, които общините си ограничават разпределението на средствата. Малко повече подкрепа на по-централни училища – помощник-директор на училище, голяма община 4

„Би било добре да има достъпна архитектурна среда, но ние с тези делегирани бюджети, това е невъзможно в 90 % от училищата. Общините винаги се оплакват, че пари нямат. Досега ние не сме искали, макар, че те трябва да са водещи и да казват „това ще стане, това няма да стане”, тъй като училищата са общински. Но общините би трябвало да са водещи, може и ние да имаме някаква инициатива, но би трябвало те да са водещи. Но ако питате кмета, той ще попита – те искали ли са. Не съм искал.” – Директор на училище, средна община 4

„Ако се появи дете, което има нужда от достъпна архитектурна среда общината ще отпусне ли средства? Не, общината няма да отпусне средства, сигурен съм.” – Директор на училище, средна община 4

„Ако поискам финансиране за достъпна архитектурна среда, със сигурност отговорът ще бъде „вие сте на делегиран бюджет, оправяйте се”. Не се гледа сериозно на това. Тук в провинцията нещата са малко така.” – Директор на училище, средна община 4

1. Част от респондентите коментират възможната роля на регионалните структури като институциите, които би следвало да координират броя и вида на разкриваните институции в сферата на социалните услуги и образованието, имайки поглед върху общата картина в областта. Други коментират ролята на РИО от гледна точка на тяхната реална възможност да имат правдив поглед върху ситуациите по места и споделят общо впечатление за откъснатост на РИО от проблемите на общините.

„Единият проблем е човешкият фактор, защото има изключително инициативни кметове и местни управи, които искат да развиват услуги, да бъдат полезни на хората от общността. Има и такива, които изобщо не са инициативни, не припознават социалната и образователната сфера, като сфери, в които кметът трябва да инвестира ресурс. Нали „това е функция на държавата, задължение на държавата, аз трябва да си гоня инфраструктурните проекти, ремонти, строителство, което ми е по-ценно отколкото другите услуги“. Но тук е ролята на тези регионални структури, които когато се разработва областната стратегия трябва да се намесват и да казват в този град има концентрация на такива услуги, в другия няма нищо, така че да видим какви са потребностите на хората и защо кметът нищо не е направил. Може би трябва да бъдат по-инициативни инспекторатите по образованието, както и регионалните дирекции „Социално подпомагане“. Аз си мисля, че когато се правят тези стратегии вече трябва да започне да се мисли и за тяхната интегрираност. Не да се прави всичко само за себе си, т.е. правим една стратегия само за образование, една стратегия само за социална политика и социални дейности, една - само за здравеопазване, защото виждате, че потребностите на хората са комплексни и на областно ниво трябва комплексно да се гледа на развитието на тези услуги – да се прилага интегриран подход.“ – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Не е нужно според мен и е твърде луксозно да се развиват социални услуги във всяка община. Но трябва да се планират услугите, така че да има мобилност и да има достъпност, така че хората от една община да могат да ползват услугите, които развива съседната община. Може би по същия начин трябва да бъде и в образованието като допълващи училището образователни услуги, които са свързани с личностно развитие на децата. Дори да няма във всяка община развитие на всички услуги, трябва да е ясна картината на областно ниво – къде какви услуги се развиват, за да могат да се ползват от всички хора. И от друга страна как училището може да ползва социалните услуги, и как социалните услуги могат да ползват училището и допълнителните образователни и здравни услуги – т.е. да има интегрираност на подкрепата и на ресурсите, които осигуряват среда за развитие на детето.“ – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

„Ако искаме да заработи системата на приобщаващото образование, трябва да бъдат ясно разписани ролята на всички и е добре да бъдат разписани ролята на хората, които са на терен и са в проблема – община, училище, наличния ресурс (социални услуги за деца). А не ролята на орган, който се намира някъде си, не разполага с достатъчно специалисти. Мога смело да го кажа – РИО няма специалисти, които да са компетентни по такива проблеми. Категорично. Те разчитат на специалистите, които се занимават със социални услуги – отдел „Закрила на детето“ и започва премятане на топката, от което потърпевши са децата.“ - Експерт „Образование и култура“, малка община 2

„С кои институции се координирате?“

„С всички детски градини, с всички училища с Отдел „Закрила на детето“, Дирекция „Социално подпомагане“, където е необходимо полиция, детска педагогическа стая и специалисти от ресурсния център, Регионалния инспекторат... по-скоро ние се доверяваме на педагозите, които са на местно ниво.“ - Главен специалист „Социални услуги“, малка община 1

„Стремим се да няма такива случаи, при които да няма такава услуга, включително съдействаме, когато е свързано с дадена логистика, транспортни проблеми и т.н. това нещо да бъде през общините. Виждате в новия закон те имат все повече и по-големи ангажименти. Така че ние създаваме предпоставки за общините това нещо да не бъде шоково. Това да стане по естествен път, по простата причина, че ползвателят на тази услуга е в дадената община.“ – експерт РИО, област 3

„Това са едни безумни разстояния и пространства и понякога губим връзката. Имаше време, когато ние много комуникирахме с общините и главните специалисти по образование за всяко нещо ни информираха. И имаше ли справка, първо изпращахме на специалиста по образование и той вече си вършеше нещата и обратно. Сега някак си се прекъсна връзката според мен. По-добре е според мен вие да направите връзка с тези специалисти по образование, те вътре в общините си работят по различни проекти. Дори ние понякога оставаме извън нещата.“ – експерт РИО, област 4

„Моят съвет е да комуникирате със специалистите по образование и към общините, те са всекидневно в училище, прекият поглед. Ние кога ще отидем в община К. – веднъж в година и то, ако е по жалба. Това разстояние – целият ден ни е път. А в същия момент те развиват толкова хубави дейности, толкова хубави инициативи. Качват тука на сайта на РИО-то инициативи, за които ние пост фактум разбираме. Има живот, кипи живот във всичките ни общини. Но ние малко оставаме встрани поради спецификата, нашата област е много специфична и никой не го отразява като факт. Ние, тръгвайки на една проверка целия ден ти отива в пътуване.“ – експерт РИО, област 4

„Така с времето се прекъсна връзката, преди главните специалисти по образование ни бяха дясна ръка и за всичките си училища общините ни подаваха информация, бяхме в течение, сега секретарката на сайта, ако качи нещо – че по този проект спечелили, че по тая инициатива получили награда, т. н. не знам защо се промениха нещата.“ – експерт РИО, област 4

2. Според един от респондентите, областните структури могат да се намесват и при разрешаването на по-сложни случаи, каквато практика е стартирала във връзка с процеса на деинституционализацията.

„Аз мисля, че могат да се използват вече създадените координационни механизми по деинституционализация. Не е нужно да се създават нови. Нужно е обаче да се включи по-активно училището, т.е. то да бъде заявител на случаи, които да се разглеждат през областните координационни механизми. Както сега отделите за закрила на детето са инициатори и те предлагат за разглеждане през областните координационни механизми изключително тежки, рискови случаи, за които не могат да намерят изход. Случаят се разглежда в областния координационен механизъм, за да може да се види как и какъв ангажимент ще поемат отделните институции, така че случаят да бъде разрешен. Може би е

нужно образователната система да бъде запозната с този модел на работа, макар че РИО-тата участват при разглеждането на случаи, при които детето примерно има специални образователни потребности и трябва да кажат как ще ги посрещнат.” – Валентина Симеонова, бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ , бивш зам.-министър на труда и социалната политика, в момента ръководител проекти в Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца към НБУ

Методология на проучването

Количественото проучване включваше провеждане на он-лайн анкети с представители на общините - зам.кметове, експерти с ресор образование и социални дейности и началници на отдели и дирекции, които имат ангажименти в същите ресори.

Въпросниците бяха разпратени до всички 265 общини на територията на България.

Попълнени въпросници се върнаха от 148 общини.

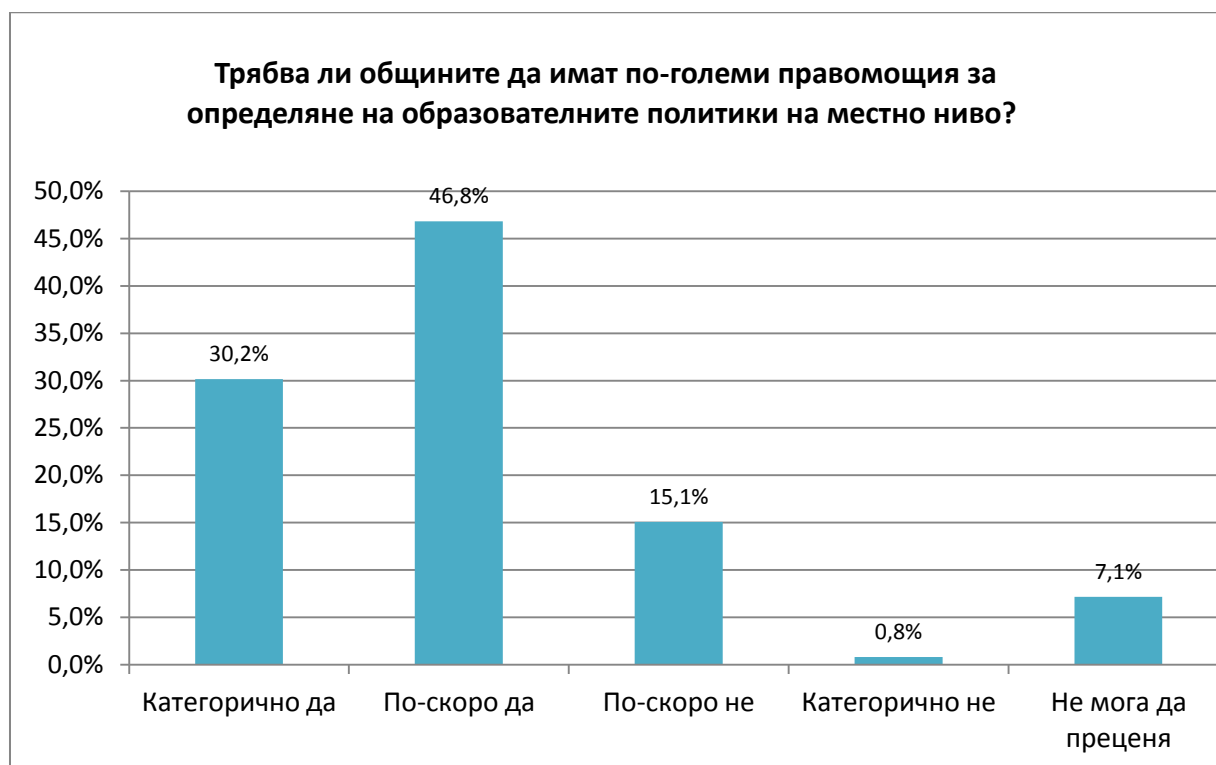
Период на провеждане на количественото проучване – 19 септември - 10 октомври 2016 г.

1. Определяне на образователни политики на местно ниво

Една от основните цели на количественото проучване беше да събере обратна връзка за готовността на общините за по-активно участие в сферата на образованието.

Респондентите бяха попитани дали според тях общините трябва да имат по-големи правомощия, за да определят образователните политики на местно ниво, на което по-голямата част от тях отговорят положително: 30,2% - „Категорично да“ и 46,8% - „По-скоро да“.

Въпреки, че в момента имат ограничени правомощия и не разработват и изпълняват образователни политики на местно ниво, общините имат нагласата да получат правомощия да определят образователните политики на местно ниво, съобразно нуждите на местните общности.

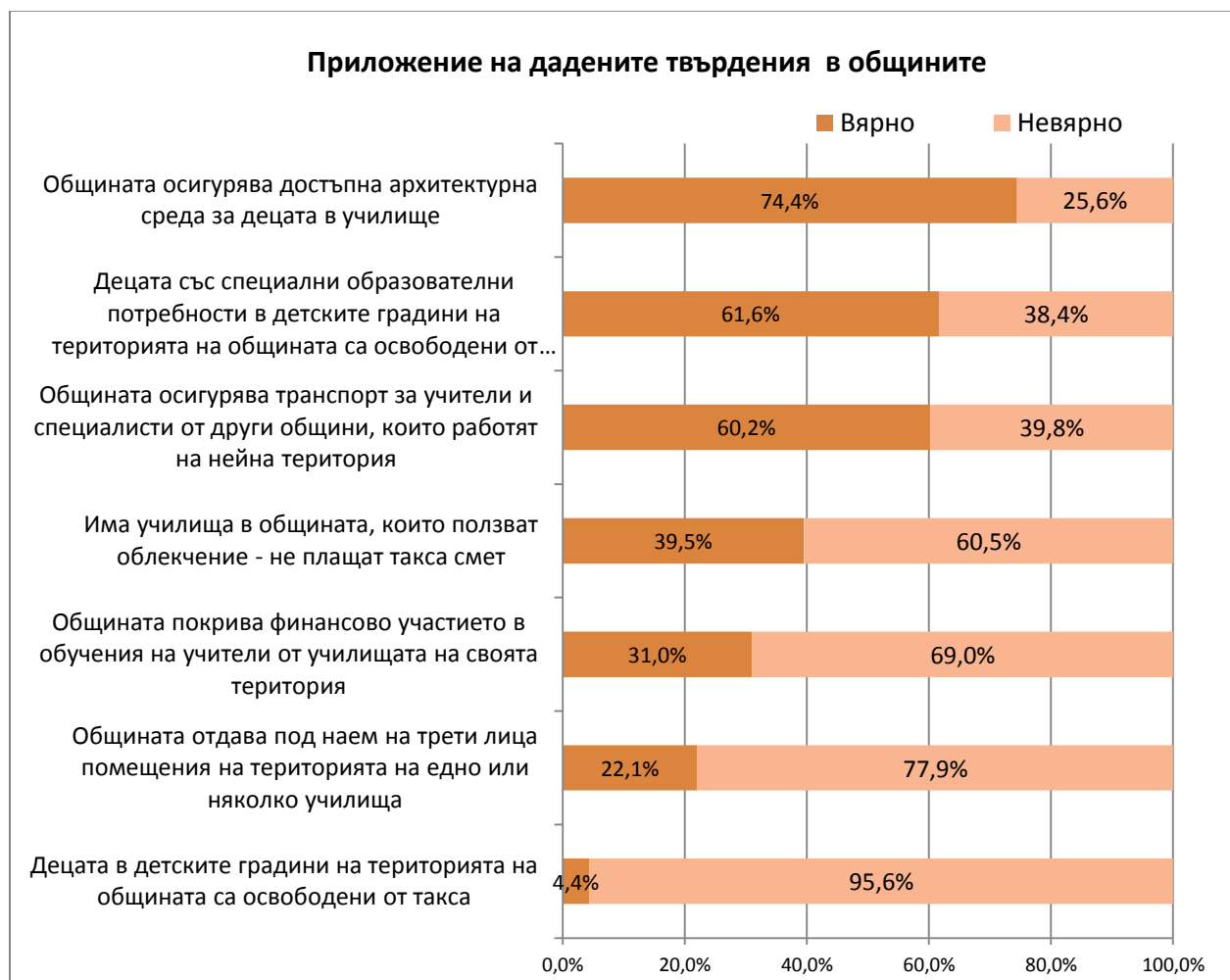


За да създаде представа за ангажиментите в сферата на образованието, проучването зададе въпроси в няколко основни сфери: достъпност, квалификация на учители, подкрепа за образованието, чрез осигуряване на транспорт за учители и облекчения, които общините предоставят на училищата или на родителите.

Според проучването, голяма част от общините са отговорили, че осигуряват достъпна архитектурна среда в училищата, 74%. Основната линия за финансиране на достъпност е Националната програма за достъпна архитектурна среда, бенефициент на която е МОН.

По отношение на учителите, едва 1/3 от общините осигуряват квалификация, а 60% осигуряват транспорт за учители от други общини, за да работят в местното училище.

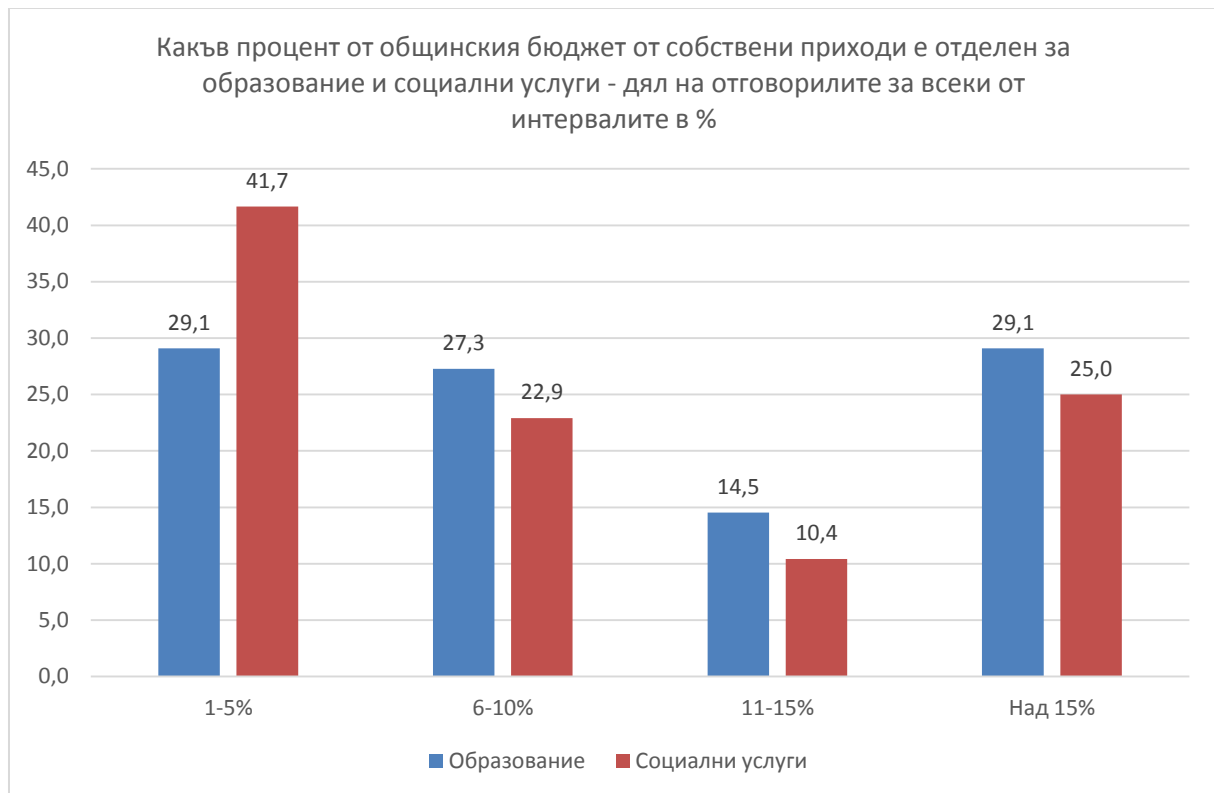
Сред облекченията, които общините предоставят на училищата, 40% не изискват от училищата на своя територия да заплащат такса смет. В 60% от случаите, общините не изискват от родителите на деца със СОП да заплащат такса за посещаване на детската градина. В условията на висок процент деца, растящи в бедност, или в риск от бедност²², едва 4% от общините имат възможност да освободят родителите от такса за детска градина.



²² Данни на Евростат, ноември 2016

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tespm040&plugin=1>

С цел да установи доколко общините имат свободата да определят по какъв начин да финансират образователните и социалните услуги, изследването зададе въпрос за това какъв процент от собственото финансиране на общината се разходва за образование и социални дейности. Почти 1/3 от общините отделят повече от 15% от бюджета си за образователни услуги, като най-голям процент от тях са средни общини а 2/3 отделят между 1% и 10%, като най-голям процент от тях са малки общини.



2. Координация и взаимодействие на общината с държавни институции, услуги, граждански организации и родителски настоятелства

При подкрепата за приобщаващо образование на децата с увреждания, най-добра е координацията на общинската администрация с училището на детето и с РИО (РУО), следвани от социалните служби – ДСП. Това са институциите, които имат най-големи правомощия в две отделни сфери, образованието и социалната работа.

Правят впечатление по-ниските оценки за сътрудничество със здравните услуги, както и с досегашните Ресурсни центрове, според общините. Причината при здравната грижа е, че като едно строго експертна сфера, тя трудно предразполага към обмен на информация и сътрудничество. При Ресурсните центрове, причината от една страна би могла да е, че ресурсните учители се възприемат като част от училището, но пък самата административна структура Ресурсен център така или иначе съществува, може би причината е недооценената полза от подобно сътрудничество.

Най-слабо е сътрудничеството с организациите, от които зависи най-малко образованието, а именно родителските организации и настоятелства и НПО.

В качествено проучване представители на местната власт споделят, че различните институции в сферата на образованието, социалните дейности и здравеопазването имат разнопосочни изисквания към една и съща образователните институции в съответната община.



Респондентите бяха попитани дали жители на тяхната община ползват образователни или социални услуги в съседна община. 55,7% от попитаните са отговорили утвърдително и 44,3% с „Не“. По-голям процент положителни отговори са дали представители на общини с жители между 11 и 50 хиляди души.



На въпроса „Жители на съседни общини ползват ли образователни и социални услуги на територията на Вашата община“, по-голям процент - 70% са отговорили утвърдително. Предвидимо, колкото по-голяма е общината, толкова по-голям процент е положителният отговор. Обяснението би могло да бъде, че търсенето на по-добри услуги е ориентирано от по-малките към по-големите общини.



В условията на разширяващи се пълномощия и отговорности, общините имат нужда от законови и процедурни условия да координират услугите, и които често са регулирани от различните министерства, но които практически извършват дейност на тяхна територия. Институциите в образованието, и тези в социалната сфера следва да споделят общ план, с общи цели за потребителите си.

Социалните и образователните услуги в подкрепа на децата с увреждания не винаги са ситуирани в общината, в която е детето, а се намират и в областния град, или в съседна община. В този смисъл се налага необходимостта от по-тясно сътрудничество на отделните общини с РУО, което отговаря за цялата област, но също така и с РЦПППО, които продължават да бъдат държавни структури с регионално присъствие.

Мобилността на потребителите потвърждава, че има необходимост от добро координиране на регионално ниво на нуждите и предоставяните услуги и от установяване на липсващите услуги и форми на подкрепа.

3. Осигуряване на образованието за деца със специални образователни потребности

Сред предизвикателствата в осигуряване на образованието на деца със СОП, очертани от представителите на общините най-често бяха цитирани финансови ограничения и липса на специалисти.

Прави впечатление, че около 1/3 от общините оценяват на ниво около средното актуалното наличие на всякакъв вид ресурси за обучението на децата със специални потребности.

По отношение на липса на обезпеченост, най-голям е недостигът на финансови ресурси, по-голям от този на специалистите. Най-малките общини посочват в пъти по-голяма липса, както на финансови и материални ресурси, така и на хора.



По-голямата част от респондентите са изцяло позитивно или по-скоро позитивно настроени относно това дали тяхната община успява да създаде среда, благоприятстваща образователното приобщаване на деца със специални образователни потребности.



Важна характеристика на приобщаващата общност са нейните нагласи към различието. От една страна тези нагласи определят как децата са приети и доколко могат да участват в живота на училищната и по-голямата общност. От друга страна, нагласите определят политиката на общината и подходите ѝ за осигуряване на подкрепа на тези деца. Оценката на нагласите е необходима, за да може да се планира целенасочена работа за промяна.

Оценката на представителите на общините за отношението на общността към учене и участие на децата със специални потребности, е категорично (15%) или по-скоро положителна (63%).

Други национални проучвания на нагласите към приобщаващото образование показват не толкова оптимистична картина. Учителите подкрепят приобщаването напълно в 32% и частично в 32% от случаите. За родителите, тези проценти са сходни, съответно 36% и 38%²³.

По време на интервютата в общините стана ясно, че проявените нагласи са по-скоро негативни, в някои от случаите те се обясняваха с липсата на подготовка на учителите за работа с тези деца, а в други случаи ставаше дума за проявено негативно отношение по конкретен казус от страна на родителите. От друга страна, обаче, от разговорите с представителите на общините стана ясно, че дори за някои от тях не съществува възможност за това децата с тежки увреждания да могат да получат образование.

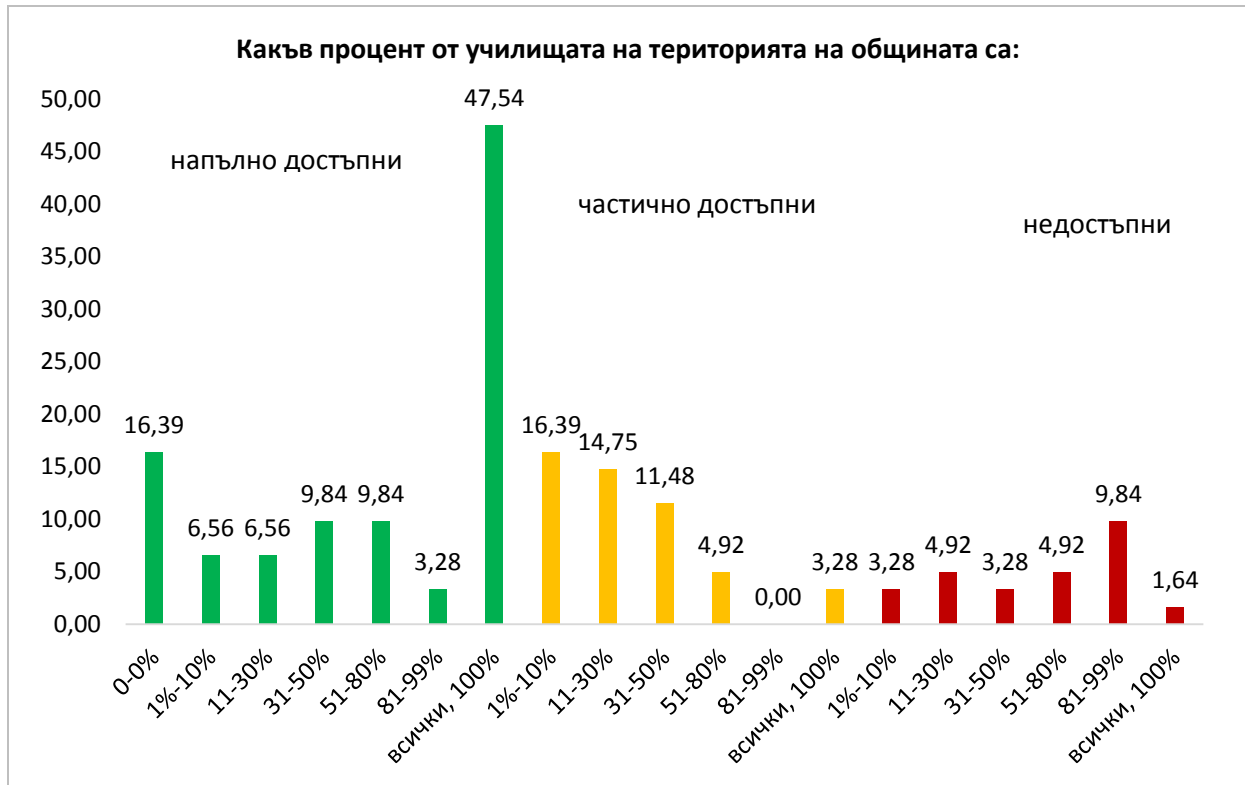


Основна концепция в сферата на правата на хората с увреждания, а така също и в сферата на гражданските права е физическата достъпност. Според закона за устройство на територията, местната и централна власт имат отговорност да осигурят достъпна архитектурна среда. Съгласно Закона за интеграция на хората с увреждания, общините имат ангажимента да осигурят достъпност в учебните заведения. За целите на изследването проучихме каква част от училищата имат достъпна архитектурна среда.

²³ Национално-представителни проучвания на нагласите към приобщаващо образование на Център за приобщаващо образование, 2014 и 2015 г. <http://priobshti.se/category/izsledvaniya>

50% от отговорилите на въпроса колко от училищата в общината са напълно достъпни посочват, че всички училища са напълно достъпни. 60% от малките общини, които имат по едно училище дават такъв отговор. При по-големите общини за пълна достъпност отговарят едва 20% от тях.

Малките общини имат предимството да имат по-малък брой училища и са успели да осигурят или частична или пълна достъпност за тях.



Въпреки, че на база на проведените интервюта не могат да бъдат правени количествени обобщения, едва половината от интервюираните експерти посочват, че достъпът за деца с увреждания е напълно осигурен. В част от случаите няма такава готовност или достъпът е осигурен само за партерния етаж. Често този проблем се решава ad hoc, при появата на дете с увреждания.

В контекста на новите правомощия определени в ЗПУО беше важно да разберем оценката на местната власт за капацитета и за ресурсите при поемането на повече отговорности по отношение на образователната подкрепа на децата със СОП.



Половината от анкетираните смятат, че общинската администрация може да поеме повече отговорност за осигуряването на образователна подкрепа на деца със специални образователни потребности. Останалите изразяват съмнение в този капацитет.



Относно наличието на ресурси за осигуряването на подкрепа, мненията са разделени приблизително по равно, като половината от специалистите са с положителна нагласа и по-скоро потвърждават, че общината разполага с ресурси, а другата част от тях смятат, че такива ресурси не са налични. Част от отговорилите не могат да преценят

дали общината има капацитет и ресурси за осигуряване на образователна подкрепа за децата със СОП.

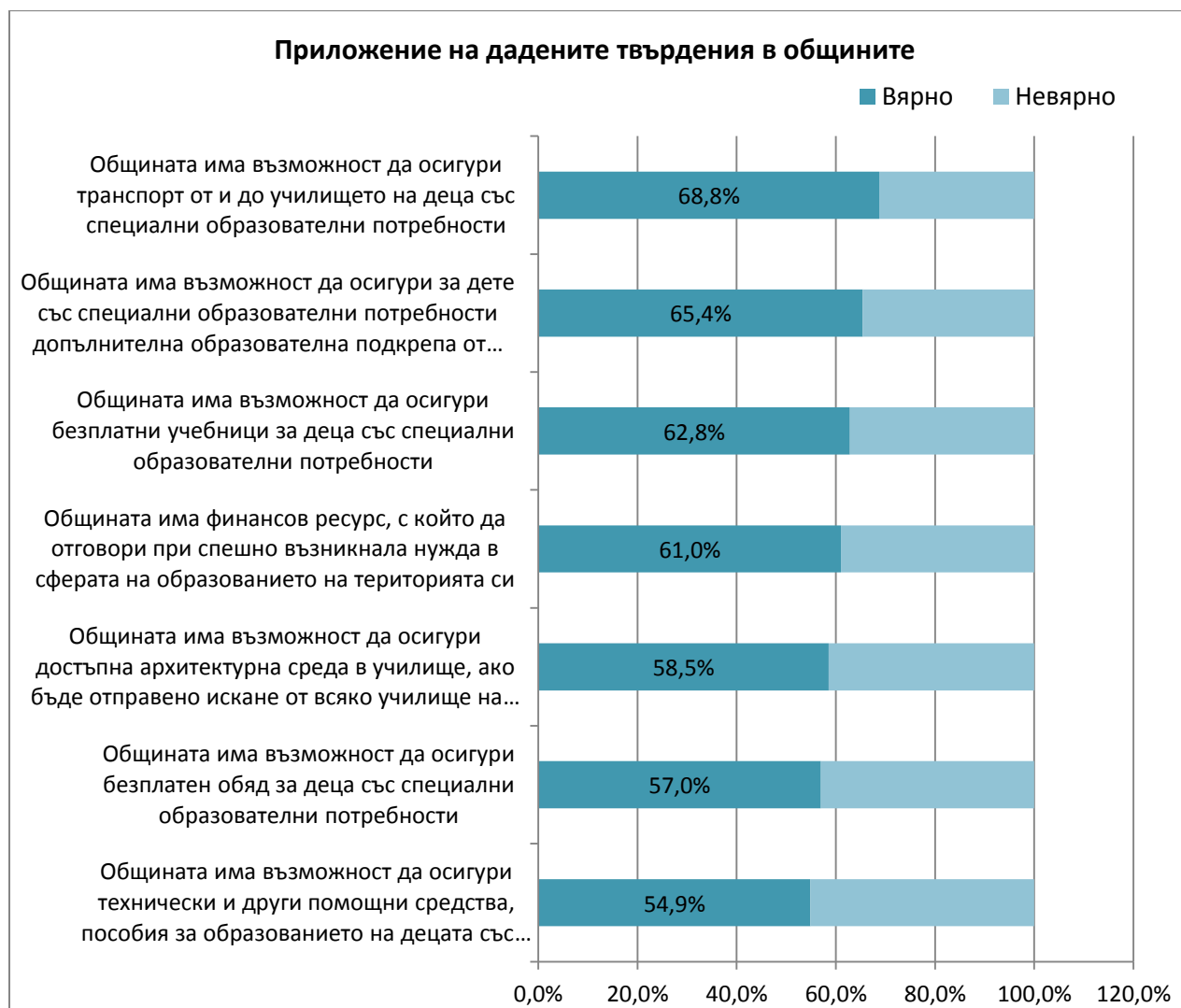
Запитани по време на интервютата дали биха имали възможност да отговорят на внезапно появила се нужда от страна на училищата, обикновено общините отговарят утвърдително.

Отговорите в анкетното проучване показват, че малко повече от половината от общините имат възможност да посрещнат нужди, които имат отношение към правото на образование на децата с увреждания, които не са планирани и поради тази причина не могат да бъдат посрещнати от самите училища, в рамките на делегираните бюджети.

Прави впечатление, от интервютата, че от гледна точка на училищата, това не винаги изглежда така и тази готовност за подкрепа не се вижда. Често те възприемат себе си като оставени да се справят сами, доколкото разполагат с делегиран бюджет, от който следва да осигуряват необходимото, независимо от нуждите си.

При възникнала необходимост с решение на Общинския съвет Общините могат да отпускат допълнително средства за образование. Това обаче се случва под формата на еднократна помощ.

В някои случаи, в зависимост от нуждата и броя ползватели е възможно дадена нужда да остане на заден план, ако общината трябва да избира между образователна нужда за малък брой деца и друга нужда в рамките на общината, с по-голям брой ползватели.



По отношение на оценката на възможностите за повече отговорности, прави впечатление, че малките общини дават значително по-малко положителните отговори, отколкото средните и големите общини. Различните общини имат различен финансов и човешки капацитет. Има случаи на средни общини, които не успяват да планират и реализират допълнителни услуги за населението, докато някои малки администрации се справят по-добре да артикулират нуждите на населението и да ги осигурят.

От една страна това налага необходимост от механизми за компенсиране на неравенството в осигуреността с ресурси – финансови и човешки между общините, така че да бъде гарантирано, че дори и по-трудно справящи се общински администрации ще организират подкрепата за своите деца, според нуждите. От друга страна, се поставя въпроса за необходимостта от координация между общините при предоставяне на ограничени брой услуги.

В условията на ограничени ресурси, специалните образователни потребности на децата не винаги могат да бъдат посрещнати от общината, там където те се появяват. В някои случаи избор се прави въз основа на броя ползватели, а не въз основа на спазване на човешки права.

По отношение на нагласите към различието местната власт, има правомощия да заеме ясна и категорична позиция за отношението към различието. По този начин общината ще може пряко да влияе на обществените нагласи. Общинската стратегия за личностно развитие, в контекста на новия ЗПУО дават добра основа за подобна позиция.

4. Предизвикателства пред прилагането на новия Закон за предучилищното и училищното образование

4.1. Стратегии за личностно развитие

За провеждането на целенасочени усилия за изграждането на мрежа за подкрепа на личностното развитие, законът регламентира изготвянето и прилагането на областни стратегии за личностно развитие, които следва да осигурят координиран подход между институции и организации и взаимодействие между общините на областно ниво.

Респондентите бяха попитани дали към септември / октомври тяхната община е поканена за участие в разработването на областна стратегия за подкрепа на личностното развитие на децата и учениците и едва 26 % от тях споделят, че тяхната община е поканена, 13% отбелязват, че не знаят, а 26%, че предстои да бъдат поканени.



По-голямата част от респондентите (24,7% категорично, 41,6% по-скоро) смятат, че общинската стратегия е необходима за гарантиране на по-сериозен ангажимент на общината в областта на образованието и за анализ и определяне именно на специфичните потребности и особеностите на местно ниво.

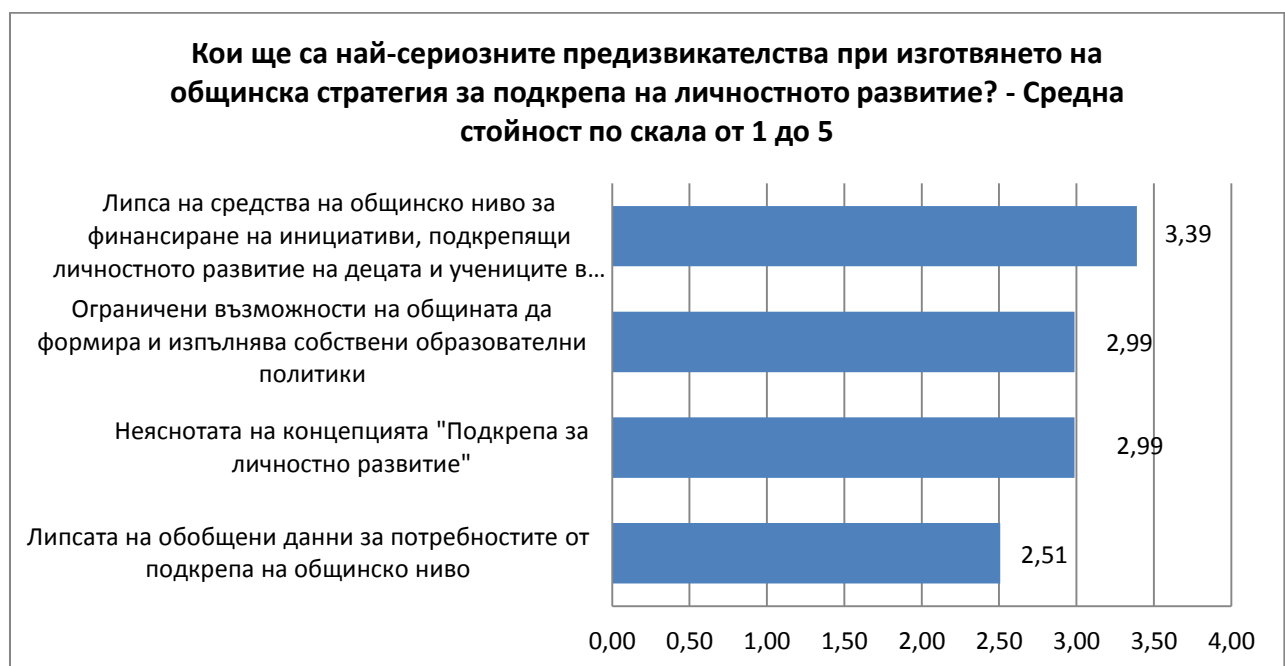
Половината от общините отговарят, че не разполагат със стратегически програми, които да са насочени към образованието на децата със специални потребности.



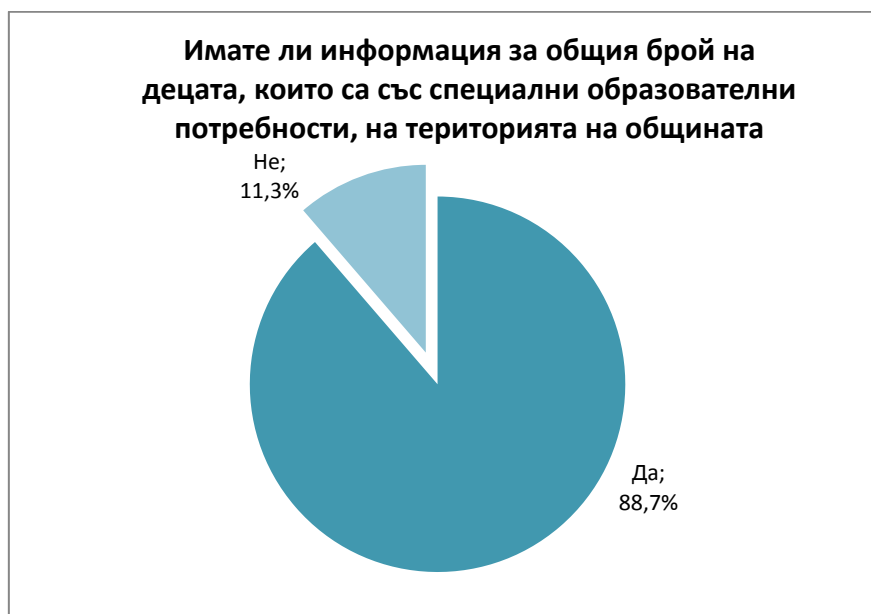
ЗПУО регламентира реда за изготвяне на областните и общинските стратегии, като изисква провеждане на анализ на спецификите в съответните общини. Към момента на изследването готовността на общините за изготвяне на такива програми или да дават своя принос в областните стратегии е сравнително слаба. Причините за това са в слабото познаване на закона и на механизмите, по които тези мерки могат да бъдат осигурени.

В същото време, при някои по-активни общини и местни власти, по аналогии със социалните услуги има готовност да се развиват предвидените в закона дейности. Единствените неизвестни за тях остават държавните стандарти за тяхното функциониране и стандартите за тяхното материално осигуряване.

Представителите на общините отговарят, че сред най-сериозните предизвикателства за разработването на стратегията за подкрепа на личностното развитие стои неяснотата на финансовото обезпечение за политиката. На второ място като степен на затруднение е поставено недоброто разбиране на самата концепция за личностно развитие, също толкова голяма трудност за местната власт е и ограничението на общините да правят местни образователни политики. Липсата на данни на общинско ниво е оценена с малка степен на трудност.



За да бъде ефективно приложението на стратегиите в сферата на образованието за децата със специални потребности, общините следва да установяват какви са нуждите от образователни услуги на децата със специални образователни потребности на своята територия.



В момента, най-често общините правят кратка справка или преглед на нуждите. В някои общини се оценява подробно какви услуги и специалисти са необходими. Част от общините изобщо не подготвят оценки на нуждите.

Наличието на детайлно оценяване на това какво е необходимо на територията на общината, би довело до по-ясни критерии и възможност за съставяне на план с конкретни стъпки за ефективна подкрепа и приобщаване на децата.

Съгласно ППЗНП, който вече не е в сила, информацията за децата и учениците със СОП, както и за отпадане от училище, се извършваше от РИО, което изискваше

различни видове данни от отделните институции – училища, институции за отглеждане и възпитание на децата, ОЗД, ДСП, а за отпадащите ученици, от общината. В рамките на интервютата, различните общини споделиха, че събират данните се по различни канали.

11% от общините не разполагат с информация за общия брой деца със специални потребности на тяхна територия.

На въпроса дали имат стратегически документ, който да засяга въпросите на приобщаването на децата със СОП, 48% от респондентите отговарят с „Не“. Това само по себе си поражда въпроса доколко темата за образованието на тези деца е във фокуса на образователните отдели на част от общините.

Интервюираните експерти споделят притеснението си, че данните, които се събират не винаги са достоверни и отразяват реалните нужди на местно ниво.

Липсва национална стратегия за личностно развитие, която да очертае посоката за областните и общински документи. Въпреки това, разработването на областните стратегии ще позволи на всички общини в една област да направят картографиране на наличните услуги на ниво област. Така ще може да се разберат нуждите на местно ниво и да се прецени къде има недостиг или по-голям брой услуги.

Чрез възлагането на разработване на областна стратегия за личностно развитие, за първи път ЗПУО дава правомощия на областните администрации в сферата на управление на процес в образователната сфера.

Основа на областната стратегия следва да е координацията и взаимодействието, на ниво услуги за подкрепа на личностното развитие както между общините, така и между секторите на ниво област – социален, образователен, здравен.

Възможно предизвикателство пред новите стратегии за личностно развитие, очертано от прегледа на съществуващата към момента документация на общинско ниво е че по отношение на децата с увреждания, все още се прилага медицинския модел на увреждане. Био-психо-социалния модел при увреждането не съществува почти никъде в прегледаните документи на общините. Има наченки на такъв, но в същинската си част, планирането отразява разбирането за увреждането като заболяване, а за хората с увреждания не се разглежда възможността те да постигнат максимално независим живот, в резултат от подкрепата, която се планира.

Необходимо е МОН да предостави конкретни насоки на общинските администрации, а по подразбиране и на областните по отношение на стратегиите за личностно развитие.

При разработването на стратегиите ще намери отражение както степента на разбиране на концепцията за личностно развитие, така също и нагласите, които съществуват в местните администрации към достъпа до образование за децата с увреждания.

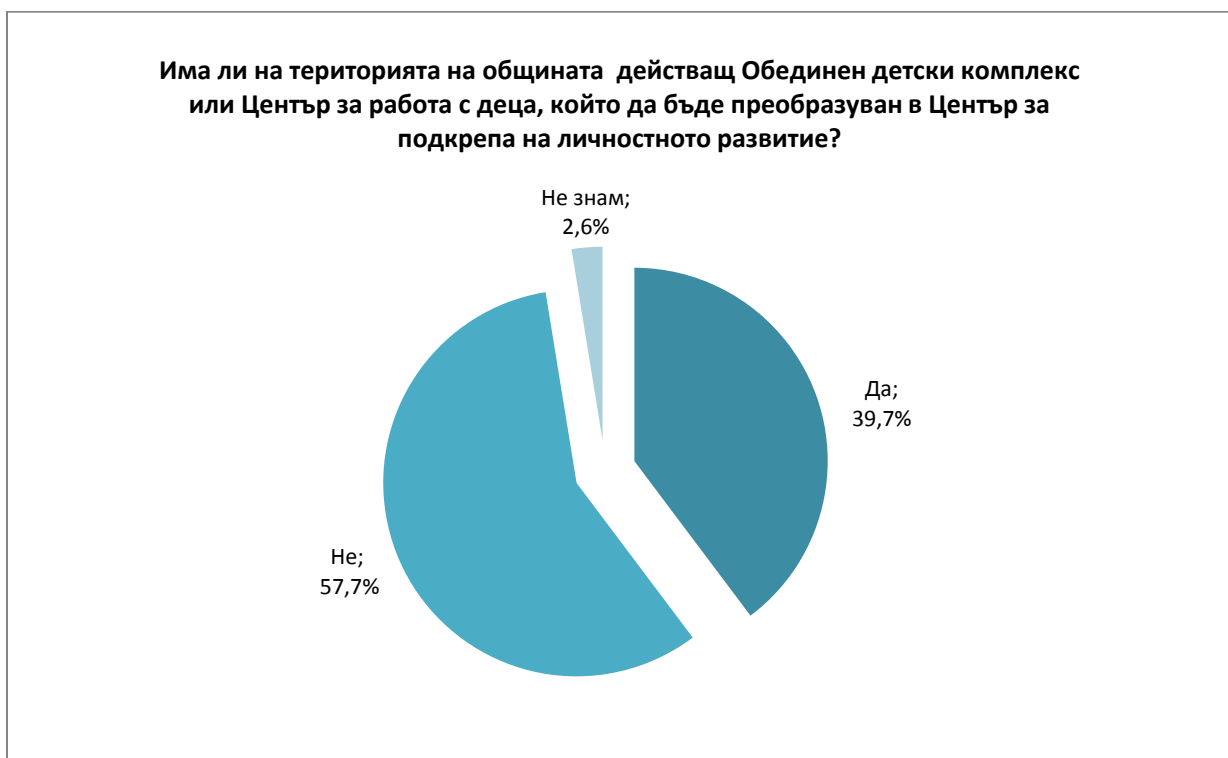
С оглед на централизирания характер на образователната политика и с оглед на наличната експертиза, е важно данните и информацията за децата с увреждания, за техните потребности да продължи да се събира от РУО Доколкото се предвижда общините също да планират и да откликват на потребностите, да разработват стратегия за личностно развитие, е необходимо информацията да е унифицирана като начин на събиране, да е публична, за да има гаранция за достоверност и да обслужва

всички институции в системата на образованието, общинските и областните администрации. Това е условие да се гарантира прозрачност на планиране на услугите.

Не е ясно при какъв брой деца, нуждаещи се от допълнителна подкрепа за личностно развитие в една община, ще може общината да разкрива услуга, за да осигури тази образователна подкрепа. Необходимо е да се разпише минимален стандарт, за да може общината да преценява какви дейности и услуги в полза на образованието да планира и разкрива, съобразно децата и учениците, които са на нейна територия. По този начин би се избегнало положението, в което средна община не разполага с достатъчно услуги, за да посрещне нуждите на своето население, което е принудено или да пътува до съседна, по-малка община, или да не ползва такава услуга. Когато говорим за образователна подкрепа на деца с увреждане, отказът от подобна подкрепа би бил и нарушен достъп до образование. Разбира се, за да няма отказ от подкрепа съществуват и мобилни екипи от РЦПППО, но ако ЗПУО залага на ефективна децентрализация по отношение на личностното развитие, такъв стандарт е необходим за общините.

4.2. Центрове за подкрепа за личностно развитие

В сравнително малка част от общините към момента има действащ Обединен детски комплекс или Център за работа с деца, който да бъде преобразуван в Център за подкрепа на личностното развитие (39,7%), като най-малко такива има в общините с жители под 10 хиляди души.



Голяма част от общините нямат готовност да създадат на тяхна територия нов Център за подкрепа на личностно развитие- 28% посочват, че още не са мислили по въпроса, 22,7% отбелязват, че не се предвижда финансиране, а 18,7% споделят, че нямат нужда. Едва 4% от респондентите са отбелязали, че имат такова намерение и вече планират конкретни стъпки, а 18,7% имат намерение, но обсъждат само най-общо идеята.



Като индикация за приоритетите на общините в сферата на образованието и личностното развитие на децата и учениците, проучването постави въпроса какви дейности ще развиват новите ЦПЛР.

Противно на очакванията, че ЦПЛР ще наследят в дейността си ОДК, дейности за развитие на интересите и способностите не са най-предпочитани от общините в техните планове. Най-голям процент общини смятат, че педагогическата и психологическа подкрепа ще бъде основна дейност в ЦПЛР. Такава подкрепа получават децата и учениците в риск, или чиито майчин език не е български. Това отразява изключително адекватната оценка на образователните потребности на своите ученици, която общините правят. Заниманията по интереси заемат второ място. На трето място като услуга е ресурсното подпомагане.

Кариерното ориентиране и подкрепата за семействата на децата с увреждания остават на заден план. Причината вероятно е в това, че тези дейности вече се организират от общините и от центъра по кариерно ориентиране на областно ниво.



Центровете за подкрепа на личностното развитие са първа сериозна заявка за отговорност изцяло на местно ниво в сферата на образованието. Те имат за цел да осигурят допълващи и подкрепящи образованието местни услуги и да допринесат за комплексна грижа, която училището ще има ангажимент да осигурява на своя територия. В тази връзка отвореността на ЦПЛР и тясното им взаимодействие не само с общината, а и с образователните институции ще бъде от основно значение за това те да изпълнят своята роля.

Приобщаващото образование, като част от нормативната уредба вече е факт. Престои то да бъде реализирано в практиката, от национално, през место, до училищно ниво. Затова считаме, че пътят на приобщаващото образование минава през изграждане на една споделена от всички участници в образователната сфера, визия за приобщаващото образование, за ценностите и принципите, за целите, задачите, практиките на приобщаващото образование.

Такава своеобразна „пътна карта“, която да съдържа освен принципи, цели, също и задачите, сроковете, ресурсите и отговорните институции. Процесът по изготвянето ѝ е необходимо да гарантира прозрачност, посредством провеждането на обществени дискусии на регионално ниво, с активното участие на директори, учители, родители, неправителствени организации. По този начин ще бъдат очертани и взети предвид основните фактори, които са решаващи, така че приобщаващото образование да се случва успешно в училище, за да получи то широка обществена подкрепа. Така ще се даде възможност на участниците в процеса на приобщаване да разберат логиката на реформата, отправната точка и важните компоненти на развитие на процеса на приобщаващо образование.

Административно изготвена „пътна карта“ или програма за приобщаващо образование не би имала ефект. Тази възможност участниците в образователната система да изразят своята гледна точка към принципите и ценностите на ПО, гарантира и положителна промяна на нагласите към ПО, тъй като ще овласти участниците в процеса на приобщаване и ще помогне за прозрачност.

Преглед на документите за планиране на регионално, областно и общинско ниво, основни изводи и препоръки

- Наблюдава се за повечето области: в периферните територии на областта, видовете и качеството на социалните услуги са ограничени.
- Като положителна тенденция се очертава активността на общинските администрации да работят по различни схеми за финансиране, но това не променя факта, че преобладават услугите, които се финансират от държавния бюджет, спрямо тези финансирани от бюджета на общините.
- За хората с увреждания се говори в контекста на подкрепа за групи в неравностойно положение, свързват се повече със здравеопазване, отколкото с образование. Образованието от друга страна се свързва с професионална квалификация и трудоустрояване.
- При мерките по развитие на социалните услуги, прави впечатление, че дейности в сферата на образованието – предучилищно и училищно, които са насочени към интеграция на рискови групи от населението са планирани в социална стратегия, напр. транспорт до училище, превенция на отпадането, чрез повишаване на привлекателността на училището, ранно обхващане на децата.
- Реформата на социалната система в частта ѝ превенция на институционалната грижа по-скоро се разбира като осигуряване на услуги, така че хората с увреждания да останат у дома, но по-трудно това се разбира като подобряване на участието им в живота на общността.
- В плановете за развитие на общините присъстват набор от индикативни проекти и дейности, които не е ясно как ще се операционализират, как ще се реализират.
- Областната стратегия за развитие има функцията за представи посоката за плановете за развитие на общините, синхронът позволява постигане на областните цели. Липсва обаче съдържателно съотнасяне към други основни национални стратегии за сферите, в които се определят стратегическите цели и приоритетите на областната стратегия, както и на националната, напр. национални стратегии в сферата на образованието, на хората с увреждания и др.
- Необходимо е регионалните плановете за развитие, както и областните стратегии да разпишат как ще се направи интегриране и синхронизиране на услугите в областта на образованието, на здравеопазването и на социалната работа в противен случай, това интегриране няма да се случва в ежедневната работа. Интегрирането би могло да се предвиди на национално ниво – в законите и в стратегиите, би могло да се извърши и директно на местно ниво – там където се предоставят услугите.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

1. Определяне на образователни политики на местно ниво

1.1. Възможностите за влияние на местната власт в процеса на взимане на решение относно образователните политики на местно ниво са ограничени. Липсват нормативно регламентирани правомощия за влияние, общините действат основно като разпределител на финансов ресурс (без да могат да заделят средства за допълнителни дейности и политики).

1.2. На фона на липсата на ангажименти и възможности за влияние върху политиките и практиките в образователната сфера изпъква водещата роля, която общините имат при формирането и реализирането на политики и дейности в социалната сфера, от една страна, и от друга, връзката, която респондентите, участвали в качествено изследване, правят между образователната подкрепа за децата с увреждания и използването на ресурса на услугите от социалната сфера при подпомагането на тяхното развитие. В този контекст логично идват примерите, които дават респондентите, за посрещането на образователните нужди на децата със специални образователни потребности, като се интегрират ресурсите на социалните и образователните услуги на местно ниво, като особено видимо е това интегриране в малките и средните общини.

1.3. Част от интервюираните експерти са на мнение, че общините са тези, които познават ситуацията на местно ниво, към тях са адресирани конкретните очаквания на местните общности за подкрепа при предоставяне на образователни услуги и те най-добре могат да отговорят на тези нужди. Като основен аргумент в подкрепа на постигането на реален процес на децентрализация в образователната сфера на общинско ниво респондентите изтъкват, че нуждите от подкрепа от страна на местните заинтересовани страни - училищата и семействата, са от локална значимост и пряко засягат общинската (в смисъл на общностната) конюнктура, следователно според интервюираните подкрепата трябва също да се реализира на местно ниво.

1.4. Въпреки, че в момента имат ограничени възможности и не разработват и изпълняват образователни политики на местно ниво, общините имат нагласата да получат повече правомощия в тази посока, съобразно нуждите на местните общности. Когато бяха попитани дали според тях общините трябва да имат по-големи възможности, за да определят образователните политики на местно ниво, по-голямата част от респондентите в количественото проучване отговориха положително: 30,2% - „Категорично да“ и 46,8% - „По-скоро да“. Въпреки това трябва да се има предвид, че едва 50% от анкетираните смятат, че общинската администрация има капацитет да поеме повече отговорност за осигуряването на образователна подкрепа на деца със специални образователни потребности. Останалите изразяват съмнение в този капацитет. Относно наличието на ресурси за осигуряването на подкрепа, мненията са разделени приблизително поравно, като

50% от специалистите по-скоро потвърждават, че общината разполага с ресурси, а другата част от тях смятат, че такива ресурси не са налични.

2. Координация и взаимодействие на местно ниво

2.1. Според Концепцията за ЗПУО, личностното развитие е пресечната точка за междусекторните политики и грижата за деца на всички равнища на управление, на общинско, областно и регионално ниво.

2.2. Въпреки споделените практики, които илюстрират едно, като цяло добро взаимодействие между образователната и социалната сфера на местно ниво при подкрепата на децата със специални образователни потребности, респондентите идентифицират като проблем липсата на координация между секторните политики в образователната сфера, социалната сфера и сферата на здравеопазването в нормативната база на национално ниво, което се отразява по тяхна преценка негативно на работата и върху качеството на услугите на местно ниво, където според тях тези дисонанси дават най-силно отражение.

2.3. За организиране на подкрепата за приобщаващо образование на децата с увреждания, най-добра е координацията на общинската администрация с институциите, които имат най-големи правомощия в образованието и социалната работа. По-ниски са оценките за сътрудничество със здравните услуги, както и с досегашните Ресурсни центрове. Най-слабо е сътрудничеството с родителски организации и НПО.

2.4. Респондентите бяха попитани дали жители на тяхната община ползват образователни или социални услуги в съседна община. 55,7% от попитаните са отговорили утвърдително, а 44,3% с „Не“. По-голям процент положителни отговори са дали представители на общини с жители между 11 и 50 хиляди души.

На въпроса „Жители на съседни общини ползват ли образователни и социални услуги на територията на Вашата община“, по-голям процент - 70% са отговорили утвърдително. Предвидимо, колкото по-голяма е общината, толкова по-голям процент е положителният отговор. Обяснението би могло да бъде, че търсенето на по-добри услуги е ориентирано от по-малките към по-големите общини.

Мобилността на децата с увреждания и семействата им с цел използването на социални или образователни услуги, намиращи се в областния център или съседна община, потвърждава, че има необходимост от добро координиране на регионално ниво с цел оценка на нуждите и идентифициране на липсващи или недостатъчни като качество или количество услуги на местно ниво и координиране на действията на всички областни и общински структури за гарантиране на посрещането на потребностите от услуги.

3. Осигуряване на образованието за деца със специални образователни потребности

Запитани по време на интервютата дали биха имали възможност да отговорят на внезапно появила се нужда от страна на училищата, общините отговарят утвърдително. Прави впечатление, отново в интервютата, че от гледна точка на училищата тази готовност за подкрепа не се вижда. Училищата възприемат себе си като оставени да се справят сами, доколкото разполагат с делегиран бюджет, от който следва да осигуряват необходимото, независимо от нуждите си.

Отговорите в анкетното проучване показват, че малко повече от половината от общините имат възможност да посрещнат нужди, които имат отношение към образователната подкрепа на децата с увреждания, но не са планирани и поради тази причина не могат да бъдат посрещнати от самите училища, в рамките на делегираните бюджети.

4. Предизвикателства пред прилагането на новия Закон за предучилищното и училищното образование

4.1. Възможно предизвикателство пред новите стратегии за личностно развитие, очертано от прегледа на съществуващата към момента документация на общинско ниво е, че по отношение на децата с увреждания, все още се прилага медицинският модел на увреждане. Био-психо-социалният модел не е приложен почти никъде в прегледаните документи на общините. Има наченки на това, но в същинската си част, планирането отразява разбирането за увреждането като заболяване, а за хората с увреждания не се разглежда възможността те да постигнат максимално независим живот, в резултат от подкрепата, която се планира.

4.2. Центровете за подкрепа на личностното развитие са първа сериозна заявка за отговорност изцяло на местно ниво в сферата на образованието. Те имат за цел да осигурят допълващи и подкрепящи образованието местни услуги и да допринесат за комплексна грижа, която училището ще има ангажимент да предоставя на своя територия. В тази връзка отвореността на ЦПЛР и тясното им взаимодействие с образователните институции ще бъде от основно значение за това те да изпълнят своята роля.

- По отношение на развиването на новите образователни услуги – центрове за личностна подкрепа и назначаването на допълнителен персонал в училището, споделените са притеснения за липсата на информация за планираните от МОН начини за финансирането на тези дейности.
- Друг идентифициран от респондентите проблем по отношение на назначаването на специалисти в училищата и разкриването на нови центрове е липсата на специалисти, които да бъдат назначени в тези институции в по-малките общини и населени места.

Като индикация за приоритетите на общините в сферата на образованието и личностното развитие на децата и учениците, проучването постави въпроса какви дейности ще развиват новите ЦПЛР. Най-голям процент общини смятат, че педагогическата и психологическа подкрепа ще бъде основна дейност в ЦПЛР. Такъв тип подкрепа е насочена предимно към децата и учениците в риск, или чиито майчин език не е български. Заниманията по интереси заемат второ място. На трето място като услуга е ресурсното подпомагане.

ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

Проучването на местните потребности от подкрепа е важна стъпка към решения и политики базирани на данни. Важно е обаче събирането на част от тези данни да става по, доколкото е възможно, по-унифицирана методология за всички общини, за да може да се гарантира сравнимост на данните. Необходимо е информацията да е публична и да обслужва всички институции в системата на образованието, общинските и областните администрации. Всичко това ще позволи да се гарантира прозрачност на планирането на политики и баланс в осигуряването на услуги в отделните общини.

Не е предвидено разработването на национална стратегия за личностно развитие, която да очертае посоката за областните и общински документи. Въпреки това, разработването на областните стратегии ще позволи на всички общини в една област да направят картографиране на наличните услуги на ниво област. Така ще може да се разберат нуждите на местно ниво и да се прецени къде има недостиг или по-голям брой услуги. Основа на областната стратегия следва да е координацията и взаимодействието на ниво услуги за подкрепа на личностното развитие както между общините, така и между секторите – социален, образователен, здравен на областно ниво. При разработването на стратегиите ще намери отражение както степента на разбиране на концепцията за личностно развитие, така също и нагласите, които съществуват в местните администрации към достъпа до образование за децата с увреждания. Необходимо е МОН да предостави конкретни насоки на общинските администрации, а по подразбиране и на областните, по отношение на стратегиите за личностно развитие.

Не е ясно при какъв брой деца, нуждаещи се от допълнителна подкрепа за личностно развитие в една община, ще може общината да разкрива услуга, за да осигури тази образователна подкрепа. Необходимо е да се разпише минимален стандарт, за да може общината да преценява какви дейности и услуги в полза на образованието да планира и разкрива, съобразно децата и учениците, които са на нейна територия. Минималният стандарт следва да бъде определен за всяко дете. По този начин би се избегнало положението, при което дадена община не разполага с достатъчно услуги, за да посрещне нуждите на своето население, което е принудено или да пътува до съседна, по-малка или по-голяма община, или да не ползва такава услуга. Когато говорим за образователна подкрепа на деца с увреждане, отказът от подобна подкрепа би бил и нарушен достъп до образование. Ако ЗПУО залага на ефективна децентрализация по отношение на личностното развитие, такъв стандарт е необходим за общините.

В резултат от новите политики, има риск, децата в малките общини, а така също и децата в ЦНСТ във всички видове общини да бъдат с нарушена подкрепа за достъп до образование и до социални услуги. Необходимо е компенсационните механизми за хоризонталните неравенства, както и контролът от страна на РУО да бъдат в тази посока.

Местната власт, като най-близо до общността следва да положи повече усилия в разясняване на политиката за приобщаващо образование, като част от официална политика на общината. Това означава общинската администрация ясно да заяви и да

показва, че всички деца могат да учат заедно и всяко дете е подкрепено. Това са усилия, които работят за промяна на негативните нагласи към различието. Общинската стратегия за личностно развитие, в контекста на новия ЗПУО дава добра основа за подобна позиция.