

## **Из Годишен доклад на Център за приобщаващо образование**

### **„Приобщаващото образование и общините“ – основни изводи и препоръки**

#### **КОНТЕКСТ НА АНАЛИЗА**

През последните повече от десет години, в българския образователен контекст се случва постепенна, но значима промяна, преход от сегрегация към 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.

Образованието 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 образователно и социално приобщаване на децата с увреждания.

Като потвърждение на 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 и семействата им.

Всички изследвания, проведени до момента в България по темите свързани с приобщаващото образование, разглеждат процеса или на макро ниво (държавна политика) или на микро ниво (училище). Няма проучване за ролята на общините и техните практики (мезо ниво) при формирането и прилагането на политиките за приобщаващо образование. Анализът засяга, както ролята, която общините имат към момента на влизане в сила на ЗПУО в осигуряване на качествено образование на децата с увреждания, така и това доколко те имат готовност да поемат повече нови роли и отговорности, които ЗПУО предвижда за тях в областта на образованието.

Изследването, проведено съвместно от Център за приобщаващо образование и социологическа агенция Глобал Метрикс в периода юли-октомври 2016 г., имаше за цел да направи преглед на политиките и практиките на местно ниво по отношение на достъпа до образование на децата с увреждания. Изводите от изследването са важни за местните общности, тъй като често приобщаващото образование се разбира в контекста на уврежданията, но все повече се налага разбирането, че приобщаващото образование е посрещане на различието във всички форми, а подкрепата за различието в училище, означава качествено образование за всички деца.

#### **Методологията на провеждане на изследването се състои от:**

1. Преглед и анализ на документи – международни и национални документи за правата на хората с увреждания, национални и регионални стратегии и планове за развитие, областни и общински стратегии и планове за развитие в сферата на образованието, социалните дейности и детската закрила.

2. Количествено проучване – онлайн анкетно проучване с целева група 265-те общини в Република България и попълнено от 148 представители на общински администрации.

3. Качествено изследване – интервюта със заинтересовани страни (заместник-кметове с ресор „Хуманитарни дейности“, представители на общинска администрация с ресори образование и социални дейности, началници и експерти на РИО, директори на училища и социални институции, представители на НПО) сред 12 общини в страната, избрани по предварително определени критерии за брой жители и географско разположение.

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.

Анализът и препоръките от изследването имат за крайна цел да осигурят подкрепа на общинските администрации в предстоящото планиране и организиране на подкрепата за личностно развитие за децата с увреждания, от една страна, и да привлекат вниманието на местната администрация към приобщаващото образование като необходим приоритет за местната общност и към това как то може да бъде подкрепено в условията на ограничени ресурси на местно ниво.

Изследването се реализира с подкрепата на фондация Отворено общество.

## **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).

*„Тази система, която е в момента, не ти оставя никакво място за местна политика, наистина никакво. Взимаш пари по стандарти, които ги даваш в училище на директори, които ти не назначаваш, не си им работодател, нямаш никаква йерархична подчиненост спрямо тях и цяла година се раздават всеки месец някакви цели пари.“*

- Експерт с дългогодишен опит в сферата на местната администрация

1.2. На фона на липсата на ангажменти 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.

*„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

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.

*„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 зафункционализируют тези центрове. Дано това да е възможност общините да подкрепят училището.“*

- Експерт РИО

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 отговарят 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.

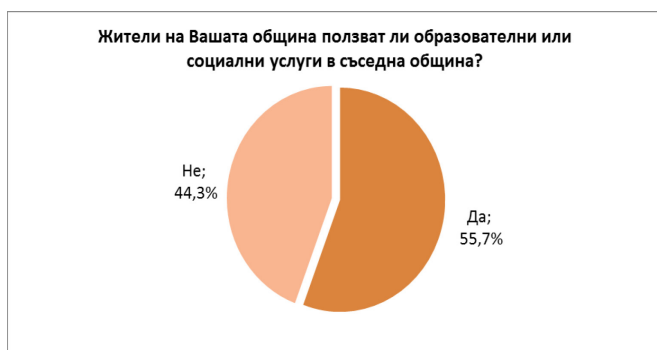
2.3. За организиране на подкрепата за приобщаващо образование на децата с увреждания, най-добра е координацията на общинската администрация с институциите, които имат най-големи правомощия в образованието и социалната работа. По-ниски са оценките за сътрудничество със здравните услуги, както и с досегашните 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, преобладаващата част от 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, споделени 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.