

## УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ВЪВ ФОРМИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ОБЛАСТНИ ПОЛИТИКИ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ

Татяна Даскалова

Университет за национално и световно стопанство

**Резюме.** Статията представя резултати от проучване участието на гражданите във формирането, изпълнението и мониторинга на политиките за образование през програмния период 2014 – 2020 г. в област Габрово. Изследването е направено в рамките на изпълняван проект „Граждани за по-добро образование“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

**Ключови думи:** образователни политики; регионално развитие; интеграция; стратегическо планиране

### Въведение

Стратегия „Европа 2020“ постави амбициозни цели пред държавите и регионите в Европейския съюз, насочени към постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Ключов фактор за осъществяване на стратегията и прилагане на политиката на социално и икономическо сближаване на Общността е тясното сътрудничество и координация между публичните органи на всички териториални нива, както и сътрудничеството с частния и неправителствения сектор. Ползите и добавената стойност, които могат да се постигнат в партньорство при реализацията на публичните политики, се свързват с разширяване на колективната ангажираност и отговорност, подобряване на капацитета при изготвянето и изпълнението на стратегическите документи, както и гарантиране на по-голяма прозрачност в процесите на вземане на решения. На национално ниво регионалната политика се прилага чрез пакет от стратегически документи, важна част от които са областните стратегии за развитие.

В статията се изследват законовите и нормативните предпоставки за осигуряване участието на гражданите и заинтересованите страни във формирането и прилагането на областните политики за регионално развитие в страната. Идентифицират се политиките за образование в секторите: училищно образование, професионално образование и обучение и обучение на възрастни,

формулирани в стратегическите документи на област Габрово за програмния период 2014 – 2020 г. Представят се резултати от изследване на прилаганите подходи за участие на гражданите във формирането, изпълнението и мониторинга на тези политики във всички сектори на образованието. Проучването е насочено към областната и общинските администрации, граждани, неправителствени организации и представители на бизнеса в област Габрово. То е направено в рамките на изпълняван проект „Граждани за по-добро образование“ с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

### **1. Нормативна основа за участие на гражданите в процесите на формиране, изпълнение и мониторинг на областни политики**

В България държавната политика за регионално развитие се прилага чрез пакет от стратегически документи за регионално и местно развитие, съдържащи целите и принципите на политиката за социално и икономическо сближаване на Европейския съюз за програмния период 2014 – 2020 г. През 2010 г. Министерският съвет прие Концепция за програмиране развитието на Република България след 2014 г., съдържаща основни принципи, подходи и методи за планиране на социално-икономическото развитие на местно, регионално и национално ниво. През 2011 г. Министерството на регионалното развитие и благоустройството разработи и публикува „Методически указания за разработване на система от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие на национално, регионално и местно ниво за плановия период 2014 – 2020 г.“. Областната стратегия за развитие е важна част от системата за стратегическо планиране и се разработва в логическа обвързаност със стратегическата ориентация на документите от различните йерархични нива. С областната стратегия за развитие се определят целите и приоритетите за устойчиво интегрирано регионално развитие, като се отчитат специфичните характеристики и потенциалът на областта.

Ефективното стратегическо планиране и устойчивото регионално развитие се основават на отворен и прозрачен процес с широко включване на заинтересованите страни във всичките му етапи. Целта е да се приложат най-подходящите инструменти за въвличане и стимулиране на участието на всички партньори както в процеса на разработване, така и в процеса на изпълнение на областните стратегически документи. Заинтересовани страни в процеса са:

- органи на областната и местната власт;
- децентрализирани държавни структури на централната изпълнителна власт;
- структури на гражданското общество – професионални сдружения, синдикални организации, работодателски организации, бизнес асоциации, организации с нестопанска цел, общности и неформални групи граждани;

- представители на образователни и културни институции;
- представители на местните медии.

За постигане на качествен процес на стратегическо планиране и ефективност на изпълнението на областните стратегии изключително важно е структурите на гражданското общество да бъдат привлечени за участие на всички етапи – в отделните етапи на планирането и в етапите на изпълнението, наблюдението и оценката на резултатите.

За осигуряване на гражданското участие във формирането и прилагането на областните политики и във вземането на решения по тях в страната са създадени необходимите законови и нормативни предпоставки. Участието на гражданите в стратегическото планиране и изпълнение на областно ниво е регламентирано в Закона за регионалното развитие, Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие, Методическите указания за разработване на областни стратегии за развитие, Стандартите за обществени консултации, обявени в Портала за обществени консултации на Министерския съвет.

Съгласно чл.2, ал. 3 на Закона за регионалното развитие<sup>1)</sup> методологическата основа за разработване на стратегическите документи се основава на един от принципите на регионалната политика – принципа на „партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на планирането, програмирането, финансирането, наблюдението и оценката“. Ефективността на регионалната политика на съответните териториални нива се базира на заложените изисквания за по-широко прилагане на принципа на партньорство и обществено участие на регионално и местно ниво.

Описание на необходимите действия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност се съдържат в Методическите указания за разработване на Областни стратегии за развитие<sup>2)</sup>. Методическите указания се издават на основание на чл. 17, т. 9 от Закона за регионално развитие в рамките на функциите и отговорностите на министъра на регионалното развитие и благоустройството и съответната специализирана администрация. Те имат за цел определяне на унифицирани процедури за възлагане, изработване, оценка, одобряване и прилагане на всеки един от документите, които се съдържат в пакета от стратегии, планове и програми за осъществяване принципите на регионалната политика в социално-икономическото и пространствено развитие на национално, регионално и местно ниво.

При разработването на областната стратегия за развитие се формулират условията за прилагане на принципа за партньорство, публичност и прозрачност. Документът съдържа описание на подхода, начина и формите за осигуряване на публична информация, отговорностите и необходимото институционално взаимодействие, както и мерките за активното участие на партньорите и гражданите. Описанието следва да представя:

– начина и средствата, чрез които ще бъде информирана обществеността и заинтересованите страни за цялостния процес на изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране, изпълнение и оценка на областната стратегия за развитие;

– посланията и комуникационните канали за предоставяне на обществена информация относно необходимостта, характера и целите на планираните действия, потенциалните ползи, резултатите и въздействието от прилагането на стратегията;

– механизма за консултиране в хода на изпълнение на стратегията чрез организиране на публични дискусии, в т.ч. чрез интернет и други форми;

– участието във формални структури за наблюдение на постигнатия напредък по изпълнението на стратегията, за териториално сътрудничество и партньорство, възлагане на независими оценки и проучвания, подготовка на важни проекти с регионално значение и др.

Ключова роля за осигуряването на публичност и прозрачност на стратегическото планиране на регионалното развитие на територията на областта имат областният управител и специализираните звена на областната администрация. Областният съвет за развитие също така трябва да гарантира прилагането на принципа на партньорство, публичност и прозрачност във връзка с изпълнението на стратегията и да съдейства за мобилизиране и ефективна координация на усилията на местно ниво.

Задължение на областната администрация е да прилага стриктно разпоредбите на Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие<sup>3)</sup> за участие на гражданите в процеса на разработване на областните стратегии за развитие, където са регламентирани задължения на органите на регионалната власт по отношение на публикуване на информация, а именно:

– чл.5, ал. 5 предвижда, че областната стратегия за развитие се публикува в портала за обществени консултации на Министерския съвет преди приемането ѝ от областния съвет за развитие;

– чл. 28, ал. 2 предвижда, че областната стратегия за развитие и решението на областния съвет за развитие за нейното приемане се публикуват на страницата на областната администрация в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.

Чрез Портала за обществени консултации<sup>4)</sup>, изграден като централна, публична, уеббазирана информационна система, се насърчава и улеснява сътрудничеството между граждани, бизнес и неправителствени организации и експерти в държавните институции при формулирането на публичните политики. Порталът дава възможност на заинтересованите страни за регистрация и заявяване на области от интерес, достъп до пълния обем документи и данни на портала, участие в провежданите обществени консултации. В секция „Стратегически документи“ се представя информация за всички стратегиче-

ски документи на областно ниво в страната. След приключване на обществената консултация институциите са отговорни за публикуването на документ, в който да опишат резултатите от проведеното обсъждане.

Действащата нормативна уредба дава възможност и стимулира гражданите и заинтересованите страни да участват активно в наблюдението по време на разработването и изпълнението на областната стратегия за развитие. Регламентираните форми на гражданско участие са: анкети, в т.ч. анкета, публикувана на интернет страницата на областната администрация; анкета, оставена за попълване в Центъра за обслужване на граждани; анкета, изпратена на електронните адреси на заинтересованите страни; анкетно проучване, проведено от анкетатор; работни групи; групи за наблюдение; информационни срещи; консултации; обществени дискусии; консултативни и обществени съвети; участие в инициативи и съвместни партньорски проекти на областната администрация.

Основните инструменти за осигуряване на информация и публичност в процеса на изпълнение на областната стратегия за развитие са докладите за междинната и окончателната оценка на изпълнението на стратегията. Изготвянето им се организира от областния управител, а областният съвет за развитие ги обсъжда и одобрява. Междинната оценка се извършва в средата на програмния период. Тя следва да отчете постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите на областната стратегия за развитие, като включва оценка на първоначалните резултати от изпълнението, оценка на степента на постигане на съответните цели, оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси, изводи и препоръки за евентуална актуализация на документа.

При идентифицирана необходимост в доклада на междинната оценка, се разработва актуализация на документа, който също се организира от областния управител и се приема от областния съвет. Създадени са предпоставки за включване на гражданите в подготовката и приемането на междинния доклад за изпълнение на стратегията и при актуализацията на документа. Възможностите за това участие са аналогични с тези при разработването на стратегията, като следва да бъдат запазени и доразвити механизмите на съвместна работа.

За осигуряване на информация и публичност на изпълнението, оценката и актуализацията, поканите за обсъжданията на документите се публикуват на интернет страницата на областната администрация. Чл. 29, ал. 4 от Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие предвижда, че междинният и окончателният доклад за изпълнението на областната стратегия за развитие също се публикуват на страницата на областната администрация в интернет, както и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.

## 2. Политики за образование в област Габрово и гражданско участие

Политиките за образование в сферата на училищното образование, професионалното образование и обучение и обучението на възрастни в област Габрово за програмния период 2014 – 2020 г. са формулирани в следните стратегически документи: Областна стратегия за развитие на област Габрово (2014 – 2020 г.), Областна стратегия за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в област Габрово (2017 – 2018 г.), Стратегия на област Габрово за интеграция на ромите (2014 – 2020 г.), Областна стратегия за развитие на социалните услуги в област Габрово (2016 – 2020 г.).

Областната стратегия за развитие на област Габрово за периода 2014–2020 г. е основният стратегически документ, в който е определена визията за развитието на областта – в растеж, конкурентоспособна икономика, модернизирана инфраструктура и подобро качество на живот, и средносрочните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално развитие. Формулираната в документа Стратегическа цел 3: „Постигане на социално сближаване чрез създаване на условия за развитие на човешкия капитал“ се реализира чрез мерки по Приоритет 8: „Осигуряване на възможности за заетост и активно включване на пазара на труда. Насърчаване на социалното приобщаване“. Подкрепят се дейности, които насърчават пригодността за заетост, подобряват ключовите компетентности и подпомагат преодоляването на препятствията при навлизане на пазара на труда. В областта на училищното образование фокусът е поставен върху повишаване на възможностите за професионална реализация на младежите чрез кариерно ориентиране и осигуряване на възможности за стажуване. Дейностите, свързани с професионалното образование и обучение са ориентирани към насърчаване на обучение, съчетаващо теоретична и практическа подготовка, чрез които да се подпомогне преходът от обучение към заетост, поощряване на партньорствата между публичните и частните институции за осигуряване на подходящи учебни програми и умения. За обучението на възрастни са предвидени мерки за професионална мобилност на заетите и безработните, квалификация и учене през целия живот.

Областната стратегия за развитие на област на Габрово е изготвена от управляваща група, включваща: заместник областен управител, по един заместник-кмет от четирите общини в областта – Габрово, Севлиево, Дряново и Трявна, директор на Териториалното статистическо бюро, двама представители на социално-икономическите партньори и експертен екип от областната администрация. Разработването на документа се основава на постъпилите становища и аргументирани предложения от заинтересованите страни, както и на резултатите от проведено през 2012 г. проучване на социално-икономическото състояние на област Габрово в рамките на проект на Областна администрация – Габрово, „Ефективна координация и мониторинг на регионалното развитие на област Габрово“, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“.

За провеждане на проучването е извършено анкетиране, проведени са 12 фокус групи и 5 обществени осъждения в четирите общини с представители от трите целеви групи: администрация, бизнес, граждани. Мониторингът на изпълнението на Стратегията се осъществява от областния съвет за развитие и областния управител, а в оперативен план изпълнението ѝ се подпомага и координира от експерти от дирекция „Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост“ на областната администрация.

Съгласно нормативно заложеното изискване в чл. 33, ал. 1 от Закона за регионално развитие за извършване на междинна оценка на всички документи за стратегическо планиране в средата на периода на изпълнение през 2018 г. е изготвен Междинен доклад за изпълнение на областната Стратегия за развитие на област Габрово за периода 2014 – 2020 г. и Актуализиран документ за изпълнение на областната Стратегия за развитие на област Габрово за периода 2014 – 2020 г., публикувани на интернет страницата на областната администрация. Следвайки принципа на приемственост при формулиране на целите и приоритетите на актуализираната стратегия, е запазена нейната стратегическа насоченост до 2020 г., тъй като отговаря на актуалните потребности и потенциали за бъдещото развитие на областта.

Вторият стратегически документ, ангажиран с проблемите на образованието, е Областната стратегия за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в област Габрово за периода 2017 – 2018 г. Стратегията е разработена в изпълнение на чл. 196 от Закона за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ бр. 79 от 13.10.2015 г.) и чл. 5 от Наредбата за приобщаващото образование (приета с ПСМ № 286 от 04.11.2016 г.). При нейното създаване са взети под внимание анализите на потребностите от обща и допълнителна подкрепа, представени от четирите общини в областта. В документа са планирани дейности, които се осигуряват в детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие, а в някои случаи – и в домашни или болнични условия. Към Приоритетно направление 1: „Подкрепа на личностното развитие на децата и учениците в училищата и детските градини“ и Приоритетно направление 2: „Подкрепа на личностното развитие на децата и учениците в свободното им време“ са предвидени конкретни мерки, насочени към развитието на потенциала на всяко дете и ученик, както и към деца и ученици със специални образователни потребности, в риск, с изявени дарби, с хронични заболявания. Дейностите в Приоритетно направление 3: „Човешки ресурси и сътрудничество“ са ориентирани към подобряване капацитета на човешките ресурси, работещи за подкрепа на личностното развитие, като обучения за педагогически и други специалисти и класни ръководители, както и провеждане на срещи и тренинги, подпомагащи изграждането на родителския капацитет и затвърждаващи неговото значение в процеса на личностно развитие на децата и учениците.

Областната стратегия за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците е разработена от работна група, която включва представители на четирите общини в областта, Регионално управление на образованието – Габрово, Регионална здравна инспекция – Габрово, Общински съвет по наркотични вещества – община Габрово, Сдружение ИМКА – Габрово, Център за подкрепа за личностно развитие – Детски комплекс „Йовко Йовков“ – Севлиево, Център за обществена подкрепа – Дряново, Център за социална рехабилитация и интеграция – Трявна, и сдружение „Промяната е в теб“ – Трявна. Наблюдението на изпълнението на Стратегията се осъществява от междуинституционална група за мониторинг и оценка, включваща експерти от четирите общини, областната администрация, Регионалното управление на образованието и представители на неправителствения сектор.

В областта е разработена Стратегия на област Габрово за интеграция на ромите за периода 2014 – 2020 г. Тя е основен стратегически документ, който задава рамката за провеждане на интеграционна политика на областно ниво и прилага целенасочен интегриран подход към българските граждани от ромски произход и други граждани в уязвимо социално положение, живеещи в сходна на ромите ситуация. В документа в Приоритет 1: „Образование“ са определени седем специфични цели, като към всяка от тях са дефинирани дейности за изпълнение в областта на училищното образование. За развитие на професионалното образование и обучение на роми и обучението на възрастни роми в Приоритет 4: „Заетост“ са конкретизирани мерки за ограмотяване, квалификация и преквалификация в традиционни за етноса професии и професии, търсени на пазара на труда.

Стратегията за интеграция на ромите е изготвена от областен оперативен екип с участието на представители на заинтересовани държавни институции и неправителствени организации, които имат отношение към интеграцията на ромите. Тя се основава на шестте приоритетни области на интеграционната политика – образование, здравеопазване, жилищни условия, заетост, върховенство на закона и недискриминация, култура и медии, и на аргументирани мнения и препоръки от страна на заинтересованите страни относно потребностите на целевите групи. За изпълнението, мониторинга и оценката на Стратегията е отговорен Областният съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси. Реализирането на конкретните дейности и мерки е вменено на Регионалното управление на образованието и общините чрез общинските планове за действие в сътрудничество с областната администрация и неправителствените организации.

С Областната стратегия за развитие на социалните услуги в област Габрово за периода 2016 – 2020 г. се определят рамката за провеждане на социалната политика и насоките за създаване на мрежа от социални услуги, която отговаря на нуждите на рисковите групи на територията на областта. В Стратегията

са обхванати хоризонтални дейности в сектора на образованието, които имат отношение към ефективността на социалните услуги и са от ключово значение за социалното включване и решаването на проблемите на рисковите групи и индивиди. Документът съдържа цяло приоритетно направление, в което са заложили мерки за участието и взаимодействието на всички заинтересовани страни в развитието на социалните услуги.

Стратегията за развитие на социалните услуги е създадена в процес на партньорство между областната администрация, Регионална дирекция „Социално подпомагане“ и нейните местни структури, Регионално управление на образованието, Регионална здравна инспекция, дирекция „Бюро по труда“, общинските администрации и обществени съвети по социално подпомагане и услуги, неправителствени организации, предоставящи социални, здравни и образователни услуги на територията на общините и областта. Методическа помощ при изготвянето на документа е оказана от регионалните координатори, работещи по проект „Развитие на системата за планиране и предоставяне на социални услуги на регионално равнище“ на Агенцията за социално подпомагане. За оперативно наблюдение на изпълнението на Стратегията е създадено Звено за мониторинг и оценка в рамките на областната администрация с участието на представители на Регионална дирекция „Социално подпомагане“, която, от своя страна, работи в партньорство с общините, други административни структури и неправителствени организации.

В област Габрово са разработени и годишни областни планове за младежта в изпълнение на приоритетите и стратегическите цели, заложили в Националната стратегия за младежта за периода 2012 – 2020 г. Плановете се базират на анализите на потребностите на младежите, представени от четирите общини в областта. Те съдържат приоритетни сфери за провеждане на политиката за младите хора на възраст от 15 до 29 години в областта и конкретни мерки за създаване на благоприятни условия за училищното образование и неформалното обучение, насърчаване на творческите умения, икономическата активност и кариерното развитие на младежите. Изпълнението на областните планове за младежта се ръководи и координира от областния управител, а планираните дейности се изпълняват от държавни институции, местните власти, социалните партньори и младежките организации.

При разработването на областните стратегически и планови документи в област Габрово е постигнати съгласуваност и съответствие между техните цели и приоритети. Следва да се отбележи, че те очертават насоки за развитието на образованието и обучението и дефинират средносрочни цели, приоритети и мерки, но нямат своя изпълнителска част и бюджет. Конкретните дейности и проекти се декомпозират в общинските планове за развитие и общинските секторни програми и се изпълняват на местно ниво. Областният съвет за развитие и областните съвети и комисии, отговарящи за образовател-

ните политики имат ролята на координатор в процеса на планиране и изпълнение на стратегическите документи.

Анализът на стратегическите и плановите документи в област Габрово показва, че те са разработени съвместно от областната администрация, териториалните поделения на централната изпълнителна власт, представителите на всяка от четирите общини на територията на областта в сътрудничество със структурите на гражданския сектор, работещи в областите, предмет на тези документи. Определени са и специализирани органи и структури на областно ниво с широко представителство на заинтересованите страни за координация на дейностите по изпълнение, наблюдение и оценка на стратегическите документи.

### **3. Проучване участието на гражданите във формирането, изпълнението и мониторинга на политиките за образование в област Габрово**

#### **3.1. Методика на изследването**

Идентифицирането и анализа на политиките за образование и участието на гражданите във формирането, изпълнението и мониторинга на тези политики в област Габрово изцяло се базира на принципите на системния подход. Този подход е често използван и е препоръчителен при анализ на стратегически документи. Методите, които са използвани от експертния екип по време на извършване на анализа, могат да бъдат разделени в две основни групи: методи за събиране и документиране на информация и методи за анализ на събраната информация.

##### **1) Методи за събиране и документиране на информация**

###### **– Събиране на вторична информация**

Екипът извърши преглед на всички интернет базирани документи, свързани с политиките за образование в област Габрово и участие на гражданите през периода януари – април 2019 г. – стратегически и планови документи, актуализирани документи, междинни доклади и оценки за изпълнение на областните документи и др.

###### **– Метод на обобщаване и класификация на вторичната информацията**

Екипът използва този метод при групиране, подготовка и провеждане на анализ на стратегическите документи, като изготви регистър на действащите областни политики в образователните сектори „Училищно образование“, „Професионално образование и обучение“ и „Образование и обучение за възрастни“. Към този регистър в отделни приложения са извадени ключови моменти от стратегическите документи, свързани с образованието и обучението.

###### **– Събиране на първична информация**

Събирането на първична информация бе извършено чрез две независими емпирични изследвания – анкети и дълбочинни интервюта, с представители на областната администрация и други институции и организации, имащи отношение към образованието и обучението в област Габрово.

Изследването цели да се проучат, от една страна, мненията на служителите в областната, общинските и други териториални администрации в област Габрово по отношение включването и ангажирането на гражданите в процесите по формиране, изпълнение и мониторинг на политиките за образование в разработените през програмния период 2014 – 2020 г областни стратегически документи, а от друга страна, да се изследват нагласите на заинтересованите страни – граждани, организации с идеална цел и други структури на гражданския сектор, по същите въпроси.

Анкетното проучване бе проведено през м. април 2019 г. с помощта на предварително разработен въпросник, включващ 10 въпроса. Те целят да обхванат най-съществените аспекти на проблема. Всички въпроси са от затворен тип, като отговарящият трябва да избере един от предварително зададените отговори. Информацията е събрана чрез анкета с 16 представители на заинтересованите страни в процесите на разработване, изпълнение и мониторинг на областните политики за образование и обучение. Сред участниците бяха представители на областната и общинската администрация – Габрово, териториалните структури на централните административни органи, образователните институции, социално-икономическите партньори и неправителствените организации.

#### Представители на организациите, участници в проучването

| Институция/организация                           | Участници (брой) | Относителен дял (%) |
|--------------------------------------------------|------------------|---------------------|
| Областна администрация – Габрово                 | 4                | 25,00               |
| Регионално управление на образованието – Габрово | 2                | 12,50               |
| Неправителствена организация                     | 2                | 12,50               |
| Дирекция „Бюро по труда“                         | 1                | 6,25                |
| Общинска администрация – Габрово                 | 1                | 6,25                |
| Център за професионално обучение                 | 1                | 6,25                |
| Местна работодателска организация                | 1                | 6,25                |
| Местна синдикална организация                    | 1                | 6,25                |
| Училище                                          | 1                | 6,25                |
| Професионална гимназия                           | 1                | 6,25                |
| Спортен клуб                                     | 1                | 6,25                |
| <b>Общо</b>                                      | <b>16</b>        | <b>100</b>          |

За целите на изследването бе използван и методът на „дълбочинно интервю“, проведен индивидуално с лица от целевата група и осъществен от изследовател и анализатор по проекта. Прякото лично интервю бе осъществено с респонденти в рамките на 45 – 60 минути по предварително установени

основни тематични области, които се изследват с отворени въпроси. Изследователският проблем, който се изучава с помощта на дълбочинното интервю, е слабо структуриран. То има свободен и отворен характер, като разговорът има рамки, поставени от целите на изследването и основните изследователски въпроси. Едно от основните предимства на дълбочинното интервю е, че е гъвкав метод, при който изследователят има голяма свобода при анкетирането на респондента (да открива нови насоки на разговор, да задълбочава даден въпрос, да пренебрегва друг и т.н.).

За целите на проекта бе изключително важно да се разберат мненията на заинтересованите страни по повдигнатите въпроси, да се разкрият новите аспекти, алтернативните гледни точки, свързани с политиките по образование и обучение на областно ниво. За тази цел бе разработен „Въпросник за дълбочинно интервю“. В неговата основна част се съдържат общи въпроси, насочващи разговора с анкетираните. Интервютата бяха проведени в периода 22 – 23 април 2019 г. в Габрово по предварително договорени време, място и други детайли с интервюираните.

Оценявайки факта, че качеството на информация, получена от дълбочинното интервю, зависи от компетентността на интервюираните, бе създаден списък на потенциални участници. С всички тях беше установен контакт (по телефон или електронна поща), за да се запознаят предварително с целите и с основните въпроси за обсъждане. В резултат на това бе формирана група от 8 души, с които беше проведено интервю. Те са представители на страни, заинтересовани от създаването и прилагането на политики в областта на образованието и обучението в област Габрово: областен управител на област Габрово, експерти от областна администрация Габрово – **дирекция „Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост“**, общинска администрация Габрово – дирекция „Образование и социални дейности“, Регионално управление на образованието – Габрово, дирекция „Бюро по труда“.

#### Разпределение на участниците в проучването

| Институция / организация                         | Участници (брой) | Относителен дял (%) |
|--------------------------------------------------|------------------|---------------------|
| Областна администрация – Габрово                 | 4                | 50,0                |
| Регионално управление на образованието – Габрово | 2                | 25,0                |
| Дирекция „Бюро по труда“ – Габрово               | 1                | 12,5                |
| Общинска администрация – Габрово                 | 1                | 12,5                |
| <b>Общо</b>                                      | <b>8</b>         | <b>100</b>          |

#### 2) Методи за анализ на събраната информация

Оценката на изпълнението на политиките в областта на образованието и участието на гражданите във формирането, изпълнението и мониторинг-

га на тези политики в област Габрово, извършена от експертния екип, се основава на:

- дескриптивно-аналитичен метод за изследване е използван при обобщаване и анализиране на вторичните източници на информация;

- качествен анализ – използван за изследване на качеството и степента на изпълнение на стратегическите цели в приоритетните области и участието на гражданите;

- количествен анализ – методът е използван за обработка на информацията от анкетното проучване с представители на областната администрация и други институции и организации, имащи отношение към образованието в област Габрово.

### 3.2. Резултати от проведеното изследване

Проучването сред заинтересованите страни за изпълнението на политиките за образование и обучение в секторите „Училищно образование“, „Професионално образование и обучение“ и „Образование и обучение за възрастни“ в област Габрово показва, че повече от половината от представителите от заинтересованите страни – областната администрация, общинската администрация, регионалното управление на образованието, местните организации на работодателите и синдикатите, дирекциите на бюрата по труда, училища, центрове за обучение и неправителствени организации декларират, че са сравнително добре запознати с областните стратегически документи. Около 31% от респондентите много добре познават тези документи, а около 13% ги познават в известна степен.

| Доколко познавате областните стратегически документи, имащи отношение към образование и обучение? | Относителен дял (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Сравнително добре                                                                                 | 56                  |
| Много добре                                                                                       | 31                  |
| В известна степен                                                                                 | 13                  |
| Почти не ги познавам                                                                              | 0                   |
| Не са ми познати                                                                                  | 0                   |
| <b>Общо</b>                                                                                       | <b>100</b>          |

Ангажираните в процесите на формиране, изпълнение и мониторинг на политиките в областта определят набелязаните мерки за подобряване на състоянието на образованието и обучението като изпълнени. Около 63% от анкетиранияте посочват, че мерките са изпълнени в голяма степен, а според 37% от тях изпълнението е в задоволителна степен.

| В каква степен, според Вас, набелязаните мерки за подобряване на състоянието на образованието и обучението в областта са изпълнени? | Относителен дял (%) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| В голяма степен                                                                                                                     | 63                  |
| В задоволителна степен                                                                                                              | 37                  |
| Същественото им изпълнение предстои                                                                                                 | 0                   |
| В ниска степен                                                                                                                      | 0                   |
| Не мога да преценя                                                                                                                  | 0                   |
| <b>Общо</b>                                                                                                                         | <b>100</b>          |

Сред популярните инструменти за публичност и информираност на политиките за образование респондентите разпознават в най-висока степен местните електронни и печатни медии и официалния уебсайт на областната администрация. Трима от участниците са посочили областния информационен център като възможност за повишаване на информираността си, а двама от тях – други начини на информиране, в т.ч. хартата на клиента.

| Какви инструменти за информираност и публичност за изпълнението на политиките за образование се прилагат? | Участници (брой) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Местни електронни и печатни медии                                                                         | 10               |
| Официален уебсайт на областна администрация                                                               | 9                |
| Областен информационен център                                                                             | 3                |
| Харта на клиента                                                                                          | 1                |
| Друго                                                                                                     | 1                |

В Областна администрация – Габрово, действат няколко структури за координация на политиките за образование. Най-много участници са посочили областният съвет по образование, наука, младежки дейности и спорт, който е консултативен орган при областния управител, последвани от областните работни групи. При разработването, изпълнението и наблюдението на стратегическите документи в сферата на образованието се формират и координационни групи с представители на институции и организации, имащи пряко отношение към съответната област. В процес на създаване е областна координационна група за учене през целия живот в сектора за образование и обучение на възрастни.

| Какви структури за координация на политиките за образование на областно ниво функционират? | Участници (брой) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Областен съвет по образование                                                              | 11               |
| Областна работна група                                                                     | 4                |
| Областна координационна група                                                              | 3                |

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Областна комисия по образование | 0 |
| Друго                           | 3 |

Сред идентифицираните от заинтересованите страни механизми за участие на гражданите в изпълнението на политиките за образование най-висока разпознаваемост имат консултирането на общественото мнение чрез анкети, неформалните работни срещи и обществените консултативни съвети. Като по-малко популярни механизми респондентите посочват консултирането чрез фокус групи и чрез интернет.

| Какви механизми за участие на гражданите в изпълнението на политиките за образование се използват? | Участници (брой) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Консултиране на общественото мнение чрез анкети                                                    | 7                |
| Неформални работни срещи                                                                           | 6                |
| Създаване на обществени консултативни съвети                                                       | 4                |
| Консултиране на общественото мнение чрез фокус групи                                               | 3                |
| Консултиране на общественото мнение чрез интернет                                                  | 1                |
| Местни референдуми                                                                                 | 0                |
| Друго                                                                                              | 1                |

Популярни мерки за прилагане на принципа на партньорство според анкетираните представители на заинтересованите страни от политиката за образование в област Габрово са разпространението на добри практики, общи инициативи и съвместни проекти и в по-малка степен – обмяна на опит.

Добри практики са включването на представители на общинската администрация, неправителствените организации и бизнеса в общинските училищни настоятелства, реализиране на съвместни инициативи и проекти на образователните институции с други заинтересовани страни за кариерно ориентиране и личностно развитие на учениците.

В допълнение дават някои добри практики от процеса на изпълнение.

– Съвместна „Програма за допълващи дейности към кариерното ориентиране на учениците. – Дойдох. Видях. Избрах!“ на Областна администрация – Габрово, и Регионално управление на образованието – Габрово.

– Проект „Дни на отворените врати „Старото школо разказва“ по Националната програма на Министерството на образованието и науката „Осигуряване на съвременна образователна среда“, модул „Музеите като образователна среда“.

– Пилотен австрийски проект „Дуално обучение в България“, изпълняван от Професионалната техническа гимназия „Д-р Никола Василиади“ – Габрово, с подкрепата на Министерството на науката и образованието и в партньорство с фирми от Габрово.

– Програма „Предприемачът като откривател“ за организиране на едноседмични летни лагери по предприемаческо и креативно мислене за ученици, организирани от фондация „Бауерзакс“, с подкрепата на общинската администрация – Габрово, областния информационен център – Габрово, и „Индъстри Уоч“.

– Проект за повишаване на информационната, комуникационната и финансовата грамотност на потребителите на Регионална библиотека „Априлов – Палаузов“ – Габрово, и представителите на местната общност във възрастовата група 45+, изпълняван от Регионалната библиотека и финансиран от фондация „Глобални библиотеки – България“.

– Проект „Националните координатори в изпълнение на Европейската програма за учене на възрастни“, изпълняван от Министерството на образованието и науката и финансиран по програмата на Европейския съюз в областта на образованието, обучението, младежта и спорта „Еразъм+“.

| Какви мерки за прилагане на принципа на партньорство се използват? | Участници (брой) |
|--------------------------------------------------------------------|------------------|
| Разпространение на добри практики                                  | 10               |
| Общи инициативи / съвместни проекти                                | 7                |
| Мрежи за сътрудничество                                            | 2                |
| Обмяна на опит / платформа за обмен                                | 2                |
| Друго                                                              | 1                |

За измерване удовлетвореността на целевите групи от изпълнението на областните политики за образование се прилагат различни инструменти. Респондентите декларират, че най-използваните инструменти са анкетите и електронните методи и в по-малка степен обществените форуми и обратната връзка в рамките на работните групи.

| Какви инструменти за измерване на удовлетвореността на целевите групи от изпълнението на политиките за образование се прилагат? | Участници (брой) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Анкетни                                                                                                                         | 9                |
| Електронна поща                                                                                                                 | 6                |
| Електронен форум                                                                                                                | 3                |
| Обществен форум                                                                                                                 | 2                |
| Друго                                                                                                                           | 2                |

В заключение може да бъде посочено, че са създадени добри предпоставки и се прилагат инструменти за участие на гражданите в процесите на формиране, изпълнение и мониторинг на политиките за образование в област Габрово. Участието на всички заинтересовани страни в тези политики се утвържда-

ва като работещ механизъм в областта. Положителни вътрешни фактори при прилагането на политиките за образование и обучение са ефективно функциониращите структури за тяхната координация на областно ниво, добрите практики при изпълнението им, развитието на партньорството и включването на всички заинтересовани страни в подготовката, изпълнението, мониторинга и оценката на стратегическите документи, както и успешната реализация на някои значими на регионално и национално ниво проекти.

Получените от изследването резултати ще послужат за определяне на бъдещи по-успешни действия между отговорните институции и гражданите в посока за активно сътрудничество в стратегическото планиране и програмиране на регионалното развитие и провеждането на политиката за образование и обучение.

#### NOTES/БЕЛЕЖКИ

1. Закон за регионалното развитие, обн. ДВ, бр. 50 от 30 май 2008 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 28 от 29 март 2018 г.
2. Методически указания за разработване на Областни стратегии за развитие, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/7d3f7da880fa0e5a47bc92fbd7bbdc.pdf>
3. Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие, обн. ДВ, бр. 80 от 12 септември 2008 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г.
4. Портал за обществени консултации, Министерски съвет, <http://www.strategy.bg/>

### PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE FORMATION, IMPLEMENTATION AND MONITORING OF REGIONAL EDUCATION POLICIES

**Abstract.** The article presents of a study of citizen participation in the formation, implementation and monitoring of education policies during the 2014-2020 programming period in the Gabrovo region. The study was made under the Citizens for a better education project, funded by the Good governance operational program, co-funded by the European Union, through the European Social Fund.

**Keywords:** education policies; regional development strategy; stakeholders

✉ **Dr. Tatyana Daskalova, Assoc. Prof.**

ORCID 0000-0002-8110-7365

University of National and World Economy

Hristo Botev, Student City

1700 Sofia, Bulgaria

E-mail: [tdaskalova@unwe.bg](mailto:tdaskalova@unwe.bg)