ДО
МИНИСТЕРСТВОТО НА
ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

С Т А Н О В И Щ Е

Относно: *Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, публикуван за обществено обсъждане на 23.05.2024 г.*

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Представяме становище на издателства на одобрени познавателни книжки, учебници, учебни помагала и учебни комплекти по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), публикуван за обществено обсъждане на 23.05.2025 г.

В рамките на предварителното обсъждане на предложенията за изменения в глава 7 на ЗПУО, посветена на познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, изразихме позицията си в становище до МОН от 30.04.2025 г., като, за съжаление, само малка част от нашите предложения са отразени в публикувания за обществено обсъждане проект на закон.

В това становище повтаряме част от вече изразените от нас аргументи, като добавяме и нови, тъй като очевидно екипът на Министерството на образованието и науката не е оценил в пълна степен рисковете и потенциалните проблеми, които може да създадат някои от предложените нови разпоредби.

1. На първо място, изключително проблематично е предложеното допълнение в легалната дефиниция на „учебник“ в чл. 151, ал. 2 от ЗПУО, според което учебникът е „произведение – делима съвкупност от теми“, особено когато тази дефиниция се свърже с мотивите към законопроекта, според които с приемането на промените в ЗПУО ще се създават „учебници като делима съвкупност от теми“.

Не знаем какво точно си представя екипът на Министерството като практически подход, но бихме искали да очертаем ясно абсурдността на подобна идея.

Приложена към настоящото становище, представяме примерна справка какъв би бил броят на отделните книжни тела, съставляващи един учебник, ако се следват настоящите теми от учебните програми.

Видно от таблицата, ако сега в 3. клас учениците имат 9 учебника по общообразователните предмети, то възприемането на предложението за създаване на учебника като отделни книжни тела по всяка от темите от учебните програми, ще означава, че децата в 3. клас вече ще имат 62 „учебника – делими съвкупности от теми“. В 6. клас срещу сегашните 11 учебника стоят 87 отделни книжни тела учебници, а в 9. клас 15-те сегашни учебника стават 97 отделни части.

Също така възприемането на този подход на създаване на учебници поставя следните сериозни въпроси:

- **Как ще се оформят полиграфически тези отделни книжни тела** – напр.: всяко от тях ли ще има корица? Ще бъдат ли комплектовани/пакетирани отделните книжни тела и как? Пакетирани в цялост или в насипен вид ще се предоставят на учениците и на училищата? Това би оскъпило изключително много производството и доставянето на учебниците (поради необходимост от печатане на повече корици, лепене, подвързване, довършителни работи, пакетиране, логистика; цената на отделно печатаните книжни тела, които заедно формират „учебника“, ще бъде значително по-висока, отколкото за едно цяло тяло).

- В зависимост от вида и честотата на обективно необходимите промени в отделни теми от учебниците по различни предмети и за различни класове вместо 1 доставка на 3 години ще се наложи извършване на **неопределен брой доставки през тези 3 години**. Това неминуемо ще доведе също до повишаване на цената на учебниците, заплащана от държавата.

- **Как ще се осъществява процесът по раздаване и връщане на учебниците в рамките на срока на ползването им?** При връщане на учебниците само за 9. клас например в едно училище с 3 паралелки ученици, или около 80 деца, сега се връщат 1200 учебника, а при отделните книжни тела ще се връщат 7760 учебника (като „делими съвкупности от теми“). Представят ли си авторите на законопроекта каква административна и логистична тежест би се стоварила върху директори и учители, за да обезпечат събирането и впоследствие раздаването на този огромен обем книжни тела?

- Можем ли да си представим как родител на третокласник например му съдейства да си подготви раницата за училище – второ тяло по БЕЛ, трето тяло по математика, шесто тяло по човекът и природата и пето тяло по музика?! Дали родителят ще оцени намаляването на тежестта на раницата, ако всеки ден издирва измежду многото книжни тела тези, които са нужни на детето му? **Представят ли си авторите на законопроекта и допълнителната тежест върху родителите?**

- При толкова много книжни тела рискът от изгубване от учениците е огромен. Това ще доведе до изключително **трудно подготвяне от училищата на допълнителни заявки** към издателствата за попълване на загубените части, сложна логистика по планирането, производството и доставката на отделните книжни тела и отново до **значително увеличаване на бюджета за учебници всяка година само по това перо.**

- Допълнителни въпроси и проблеми в тази връзка:

✓ С един ISBN ли ще се издават отделните части? Или като многотомни издания? Или като периодични издания (ISSN)?

✓ При използване на една тема ученикът няма да има възможност за референции към съдържанието на целия учебник (вкл. за осмисляне на мястото на отделната тема в общата логика, принадлежност и йерархия сред останалите теми; в значимостта ѝ спрямо останалите), към отделни други теми, към индекси, речници, таблици, карти и т.н., които обслужват всички теми на учебника.

✓ Всеки учебник е наличен и за свободна продажба и съответно покупка от граждани (родители, учители, ученици). „Раздробяването“ на отделни свитъци ще наложи отделно ценообразуване за всяко книжно тяло, отделно планиране и логистика на тиражи, многократно увеличаване на необходимите ресурси за транспорт, складиране, дистрибуция – както за издатели, така и за търговски партньори.

✓ Учебните програми по чужди езици имат два компонента, които не са синхронизирани – тематични области (обхващат лексика) и нови знания (граматиката, предвидена за изучаване). Как в този случай ще се осъществи разделянето на учебниците на части?

Изложеният в мотивите аргумент, че подобно решение ще създаде възможност да се обезпечават с книжни тела промени в учебните програми, засягащи отделни теми от учебника, е несъстоятелен, а мярката – непропорционална.

В друг текст от законопроекта – чл. 161, ал. 2, е създадена възможност за одобрение на отделно книжно тяло при частична промяна в учебната програма, което да се ползва

наред с основния учебник и това решение е достатъчно за уреждане на такива практически казуси.

Обръщаме внимание и призоваваме МОН да отчете също и **екологичните въздействия от предложената мярка** в контекста на националните ангажименти на България съгласно Европейския зелен пакт и по-специално актуализираното законодателство на ЕС относно опаковките и отпадъците от опаковки (Регламент (ЕС) 2025/40, в сила от февруари месец тази година).

Както би следвало да е добре известно на Министерството, книгоиздателската индустрия традиционно има значим принос към генерирането на опаковки за еднократна употреба, свързани с нашата дейност по производство, транспорт, съхранение и дистрибуция на книги (в случая – печатни издания на учебници, учебни помагала и учебни комплекти). В този контекст предложението, предвещаващо потенциалното отпечатване на огромен брой книжни тела, не е в съответствие с общата политика на ЕС в областта на околната среда, както и не съответства на задълженията на Република България като държава членка да насърчава мерки за предотвратяване на отпадъците от опаковки.

Фрагментирането на учебниците на отделни книжни тела като производствен процес (включващ пакетиране, транспорт, съхранение и дистрибуция) означава не само повече печатане на книги, но логично води и до образуване и потребление на по-голямо количество опаковки – хартии и картони, етикети, фолиа, ламинирани корици, ако такива ще има на всеки свитък, и пр. Освен че тази непропорционална мярка накърнява общия принцип на европейското законодателство за ограничаване източниците на генериране на отпадъци от опаковки, тя стоварва и допълнителна административна тежест върху нас, издателствата (производители на опаковки), предвид очакваните разходи, които предстои да понесем съгласно новите задължения за управлението на отпадъците от опаковки.

Друга пряка последица от предлаганата мярка ще бъде **неминуемото увеличаване на публичните разходи от бюджета на МОН за осигуряване безвъзмездното ползване на учебници**. Съгласно заложения в чл. 161, ал. 2 от ЗПУО модел ще бъде необходимо, при това на постоянна основа, да се осигуряват допълнителни бюджетни средства за училищата, предназначени за закупуване на отделни книжни тела. Това следва да се отрази и в документите относно оценката на въздействието на проекта на ЗИД на ЗПУО и прогнозираните средства за обезпечаване на промените (държавен бюждет, общински бюджети, фондове, програми и др.)

Наред с горните аргументи, подчертаваме отново, че дискутираната дефиниция създава предпоставки за погрешно разбиране на това какво е учебник. Така например

формулировката може да бъде интерпретирана в посока, че учебникът представлява сбор от самостоятелни, взаимно независими и несвързани тематични единици, което е в принципно противоречие със схващането на съвременната образователна наука и психология за неговата същност:

- Учебникът представлява **единна структурна и функционална цялост.** Принципните характеристики на знанието за всеки предмет са, че то е организирано в кохерентни структури или системи и е ясно разработено и развито. Взаимодействието с организационните системи е ключов фактор в когнитивното развитие на учениците. Структурите на организация на знанието са основата на дидактичните стандарти.

- Учебникът е **добре обмислена логическа последователност от педагогически текстове и упражнения**, чийто основен елемент е постепенното включване на нови знания и упражняването на вече възприетите.

- Учебникът отразява **спецификите на съответния предмет** (естеството на знанията и уменията, подходящите методи, формите на интелектуално взаимодействие, компетентности и модели на мислене, **вкл. избора на структурни елементи и организацията им**).

- Като ключов образователен инструмент учебникът осигурява не само качество на съдържанието, но и на **дидактичния дизайн**.

- **Качеството на учене и осмислянето на учебното съдържание** зависят в огромна степен от **адекватното структуриране и организация** на учебния материал.

- Учебникът следва да интегрира организационни елементи, чиято основна функция е да подпомагат **независимото му използване от страна на ученика и да улесняват** откриването на нужната информация (напр. чрез съдържанието му). Това само по себе си насърчава развитието на **навици и умения за самостоятелно учене**, за **осмисляне на връзките** между отделните елементи, както и на общи умения за академична работа.

- **Ключови структурни и организационни елементи** в учебника са напр.: тематично съдържание, апарат за ориентиране на ученика, различни видове индекси, препратки към концепции или информация от други тематични части на учебника (предходни или следващи), списъци с илюстративни материали, информационни източници, библиографии, различни допълнителни таблици и приложения (периодична система в химията; географски карти и различни диаграми в географията; статистическа информация; биографични данни; научни сведения; христоматийни материали и т.н.), справочен апарат – речници, символи, съкращения и т.н. Всички те се използват

интегрирано, справочно, непрекъснато през цялата учебна година – в уроци за нови знания, за дейности и упражнения, за работа в клас и у дома. Имаме готовност да представим многобройни примери в това отношение.

Предложената промяна (допускане на възможността за работа „на парче“, тема по тема, в различни времеви периоди за различните предмети) създава и допълнителна опасност от реална невъзможност за реализация на смислени хоризонтални връзки, на свързано (интегрирано) съдържание между отделни предмети. Това противоречи и на публикуваната *Концепция за промяна на учебните програми* – в нея МОН залага на повече възможности за интегриране на предмети. Неслучайно, според нас, подобна концепция за създаване на „учебници като делима съвкупност от теми“ не е възприета и заложена в нормативни уредби (където те изобщо съществуват) и не се прилага в училищното образование в държавите с най-добре представящи се образователни системи в рамките на международните изследвания за качество на образованието (напр. PISA).

С оглед на тези сериозни и ключови съображения и аргументи предлагаме уточнението „делима съвкупност от теми“ в дефиницията на учебник да отпадне, а с него – и изложените мотиви за възможно разделяне на учебниците в отделни книжни тела за отделните теми.

2. Разпоредбите на чл. 151, ал. 8 и 9 са изключително проблематични както като замисъл, така и като формулировка.

Ако идеята е да се одобряват само електронните образователни ресурси, публикувани на платформи, поддържани от МОН, считаме за напълно излишно това да се урежда на законово ниво. Какво и как да се публикува, Министерството може да реши различно в различните ситуации и да го обяви по подходящ начин, така че да гарантира възможност за равнопоставено участие на всички потенциални създатели на такова съдържание. Подобна регулация не само би била непропорционална спрямо естеството и предназначението на този тип образователно съдържание, но и би затруднила необосновано както МОН като активен регулатор в областта, така и участниците в образователния процес.

Ако обаче идеята е, че в системата на училищното образование може да се ползват само електронни образователни ресурси, одобрени от МОН и публикувани на Националната платформа, поддържана от МОН (така формулиран, текстът на чл. 151, ал. 8

създава възможности за подобна интерпретация), то възразяваме категорично срещу този подход.

По-конкретно правим следните коментари и предложения:

2.1. Въвеждането на задължително предварително оценяване и одобряване на подобни ресурси не само че няма да допринесе съществено за подобряване на качеството на образованието и постигането на заложените в него резултати, но и би въвело редица практически затруднения. Очакването ни е **тази регулация да създаде утежнения за администрацията и бюджета на МОН, но и ограничения (процедурни, финансови) в авторската свобода и инициатива/мотивация, както и в иновациите в образованието**. Следва да се отчете също, че електронни образователни ресурси вече съществуват (вкл. като част от одобрени от МОН електронни варианти на печатни издания на учебници), използват се широко и ефективно от учители и ученици и са доказали своята практическа полезност. В случай че тези ресурси бъдат подложени на задължителни процедури за одобрение „на парче“ (всеки отделно), съществува риск някои от тях да останат неодобрени, съответно елиминирани от учебния процес, с което реално ще се накърнят автономията на учителя (свободата на избор спрямо потребностите на конкретните ученици и образователна среда), количеството и качеството на създаваните и наличните ресурси, разнообразието им и общият институционален стремеж образователните средства да отговарят на потребностите на съвремието.

Отделно, творчеството и иновативността на учителите, а дори и на учениците, ще бъдат възпрепятствани, поставяйки ги в невъзможност да ползват най-новите и съвременни електронни образователни ресурси, докато премине процедурата за тяхното одобряване. В съвременната бързоразвиваща се индустрия на електронни медийни формати забавяне дори от няколко месеца може да доведе до сериозно изоставане, съответно до „спъване“ на развитието, изгубване на предимство или невъзможност за поддържане на достигнато ниво на образование, от което учителите и учениците ще търпят негативи.

2.2. Не виждаме логика и не сме съгласни веднъж одобрените електронни образователни ресурси, предназначени за използване в системата на училищното и предучилищното образование, да бъдат само и единствено публикувани на Националната платформа, поддържана от МОН. На практика се предвижда **монополно положение на държавата да разпространява електронните образователни ресурси**, като фактически се забранява използването на одобрени ресурси, публикувани на алтернативни, частни платформи на издатели, създатели и автори.

По този начин се обезсмислят нашите усилия като издателства, които в продължение на години инвестирахме и продължаваме да инвестираме огромни средства за наша сметка в разработване, поддръжка и усъвършенстване на висококачествени платформи за електронно образование, базирани на утвърдени международни стандарти за достъпност, образователно преживяване и интерактивност. В този план налагането на изискване за достъпност само чрез единна държавна платформа ще лиши нашите платформи от конкурентния им потенциал, съответно ще ограничи възможността да се предлагат на участниците в образователния процес диференцирани решения съобразно техните различни потребности и като краен ефект в дългосрочен план ще намали качеството на тези ресурси. Този подход на единен държавен канал, без достатъчно убедителна мотивировка, на свой ред е в противоречие с духа на пазарната икономика и принципите на свободната конкуренция съгласно правото на ЕС.

Не на последно място, изискването за достъп само на Националната платформа би създало и множество технически предизвикателства. При отсъствие на естествена пазарна мотивация и предвид лимитираните ресурси, с които МОН несъмнено ще разполага за реализирането и устойчивото поддържане във времето на тази Национална платформа, не са изключени случаи на **затруднен достъп, липса на необходимата функционалност, забавяния при актуализации, „осиротяване“ на ресурсите** (липса на отговорност и мотивация за поддържането и актуализацията им) и т.н., които последици ще затрудняват постигането на резултатите, заложени в училищното и предучилищното образование.

Отделен остава и въпросът, че ограничението одобрени електронни образователни ресурси да бъдат достъпни само и единствено на Националната платформа, поддържана от МОН, противоречи и на основни принципи на авторското право. Не коментираме и допълнителната тежест, която би възникнала за създателите на тези ресурси при уреждане на техните отношения с авторите, които най-вероятно биха изгубили мотивация и интерес, предвид, че продуктът им ще се разпространява само чрез един канал.

2.3. Предлагаме в текстовете на чл. 151, ал. 8 и 9 от ЗПУО, както и в останалите относими разпоредби (например чл. 162, ал. 3) да бъде включено, че **използването на електронни образователни ресурси се допуска и в предучилищното образование**. Не виждаме причина тези образователни материали да бъдат ексклузивни само за училищното образование, след като вече разполагаме с разработени продукти, ползвани ефективно и в рамките на предучилищната система, чиято основна задача е да подготвя децата за училище. Без подобна редакция за участниците в предучилищното образование възниква тълкуването, че те не могат да използват безвъзмездно електронни образователни ресурси.

2.4. Некоректно е според нас определянето на електронните образователни ресурси като учебни помагала както с оглед на дефиницията на учебни помагала, съдържаща се в закона, така и с оглед на практическата ситуация.

Учебното помагало е съдържание, което в по-голяма цялост пълноценно подпомага обучението, докато електронен образователен ресурс може да бъде и една снимка, видеоматериал или например хипервръзка към виртуална разходка в интернет. Подобни материали често имат допълващ, илюстративен или вдъхновяващ характер, като тяхната ценност се състои в това, че повишават ефективността на учене, преподаване и оценяване, ангажираността на учениците и разнообразяват подхода в преподаването.

Отделно, тяхната гъвкава природа, наред с комплексното им съдържание, форма и формати, предполагат чести адаптации и актуализации в зависимост от технологичното развитие, възможности и обезпеченост (актуализацията на оперативна система или на обичайно използваните технически устройства и системи за достъп например може бързо да направят даден ресурс неизползваем), промените в обществото, науките, учебни програми, нови идеи или нов контекст в духа на връзката с реалния живот.

Въвеждането на задължителна процедура по одобряване би означавало необходимост от многократното им **административно преразглеждане и одобряване при всяка такава промяна.** Всъщност по-скоро би довело до тяхното „осиротяване“ – невъзможност и липса на мотивация и отговорност за тяхно усъвършенстване и актуализация. Това не съответства на духа, логиката и целите на действащата нормативна уредба – нито на ЗПУО, нито на Наредба № 10 от 19.12.2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, които уреждат процедури за одобряването на образователни продукти с по-постоянен характер.

2.5. В случай че не бъде прието предложението ни да отпадне задължителното предварително оценяване и одобряване на електронните образователни ресурси, считаме поне за необходимо по законодателен път да бъде уредено следното:

2.5.1. В състава на оценителите (оценителската комисия) по чл. 164б, ал. 2 да бъде включено лице с експертна компетентност по техническото изпълнение и функционалност на електронните образователни ресурси, както и в областта на графичния и мултимедийния дизайн (оценител на графичния и мултимедийния дизайн по смисъла на Наредба № 10 от 19.12.20217 г.).

2.5.2. Евентуалната процедура по оценяване и одобряване да не се прилага за вече одобрени електронни образователни ресурси, представляващи елементи на електронни варианти на печатни издания на учебници или учебни комплекти, вече преминали през

съответната процедура при одобряването на техните печатни издания, тъй като противното би довело до „двойно оценяване“ (оценяване на вече оценените).

Поради изложените по-горе причини и съображения предлагаме да отпадне квалификацията на електронни образователни ресурси като учебни помагала, да отпаднат процедурите по тяхното одобряване, както и да се преработи дефиницията за електронен образователен ресурс, в синхрон с използваните експертни дефиниции за тези ресурси (напр. в рамките на документите на ЕК и нейната Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“ по отношение на цифровото образование) в чл. 151, ал. 9 от ЗПУО.

В случай че предварителната процедура по одобряване и оценяване не отпадне, предлагаме: а) в състава на оценителите изрично да се включи експерт по техническото изпълнение и функционалност и графичния и мултимедийния дизайн на електронните образователни ресурси; б) с цел избягване на повторно оценяване предварителната процедура по одобряване да не се прилага за тези електронни образователни ресурси, които вече са били оценени и одобрени като част от електронните варианти на учебниците, одобрени като „печатни издания с електронен вариант“.

Предлагаме и нова формулировка, уреждаща принципната възможност за използване на електронни образователни ресурси в системата на предучилищното образование:

„Чл. 151. (8) ***В училищното и предучилищното образование може да се използват и електронни образователни ресурси*****.“**

3. Принципно подкрепяме редакциите в чл. 153, ал. 1 – 3 от ЗПУО, с които се закрепва нормативно възможността учебниците да се създават и като самостоятелни „електронни издания“, каквито са всъщност дигитализираните високоинтерактивни учебници, които ние, издателствата, създаваме и разпространяваме към момента за своя сметка. Длъжни сме обаче да обърнем внимание на потенциалния риск от прекъсване и затруднения в учебния процес в случаите на спиране на електричеството, липса на интернет и други обстоятелства от техническо естество. Такъв риск е налице, ако образователната система разчита само на одобрени електронни учебници по учебен предмет.

Риск за проблеми с достъпността и условия за неравнопоставеност е налице и в случаите на липса на интернет връзка в домакинствата на учениците. Напомняме, че по

дефиниция учебникът е средство за самостоятелна подготовка на ученика, съгл. ЗПУО той е „…дидактическо средство, което е за самостоятелно учене на ученика и което подпомага цялостното му обучение по определен учебен предмет…“

Предлагаме следното прецизиране на чл. 153, ал. 2 с цел избягване на двойно тълкуване:

Чл. 153. (2) Печатните издания на учебниците може да бъдат предоставяни за ползване в училищното образование *заедно с техния* електронно четим формат.

4. Относно процедурата за оценяване и одобрение на проекти на познавателни книжки и учебници, закрепена в чл. 156 и сл., имаме следните бележки и предложения:

4.1. Неведнъж издателите сме обръщали внимание, че **предвиденият в чл. 156, ал. 2 от ЗПУО срок от 12 месеца за внасяне на проекти на познавателни книжки и учебници е обективно недостатъчен** за подготовката на висококачествени произведения, съответстващи както на държавния образователен стандарт, така и на съвременните добри практики в книгоиздателската индустрия. Интересен е например фактът, че при сегашната законова уредба се очаква за създаването на нов учебник с качествено съдържание (текст и извънтекстови елементи) да са достатъчни 12 месеца, като само за прегледа и оценяването на такъв проект са предвидени 6 месеца. Същевременно МОН декларира воля за „цялостна концептуална промяна в учебните програми“ (съгл. *Концепция за промяна на учебните програми*), което на практика означава цялостна промяна и на съдържанието на учебниците като „ключови средства и подходи за постигане на качество в обучението“ (пак там). Подобна „системна промяна“ (пак там) ще изисква изцяло нови подходи и съдържание от вече утвърдените авторски екипи, а в много случаи – и сформиране и сработване на изцяло нови авторски екипи с цел качествена и ефективна реализация на промените. Екипът на МОН споделя в *Концепцията*, че „Всяка промяна в образователната система изисква продължителна и последователна работа.“ – същото важи и за промяната на учебниците.

Пълноценният процес изисква значително време за нови методически похвати, научна, езикова и графична редакция, както и за ефективна координация между авторски екипи. Освен това визуалната част на учебното съдържание, както е добре известно, е все по-значима за съвременните ученици и също изисква сериозен времеви ресурс от наша страна.

С оглед на горното считаме за обосновано и наложително срокът по чл. 156, ал. 2 от ЗПУО да бъде удължен на минимум 24 месеца за нови процедури, с цел да се осигури възможност за създаване на качествено учебно съдържание в интерес на всички участници в образователния процес в страната. Впрочем такива са най-добрите европейски и световни практики.

4.2. С цел гарантиране на обективно и независимо оценяване на проектите на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти и създаване на по-ясна законова делегация за бъдещата подзаконова уредба предлагаме в чл. 157, ал. 2 **думата „оценители“ да се замени с „*комисии от нечетен брой оценители*“.**

4.3. Предвидената в чл. 158а, ал. 3 възможност по своя преценка министърът да прави предложения за корекции във внесените проекти на познавателни книжки и учебници следва да отпадне. Така формулирана, разпоредбата отваря врата за субективизъм, политически и други конюнктурни опити за влияние върху учебното съдържание, което не би следвало да се допуска в една правова държава.

Подобен подход не може да бъде подкрепен на принципно основание. Министърът има друга роля и функции – той трябва да гарантира обективно, независимо и най-вече експертно оценяване на учебниците с цел одобрение на качествено и разнообразно учебно съдържание. Той, както и минималният брой експерти в различните направления, научни области и предмети, е възможно да нямат нужната компетентност, и определено – представителност, а в някои случаи може да проявят пристрастност – политическа или друга, което противоречи на целта на процедурите.

4.4. Както посочихме, подкрепяме възможността за издаване на отделни книжни тела при частични промени в учебните програми, които да се разпространяват заедно с одобрените учебници. В същото време подобно решение следва да бъде конкретно комуникирано и съгласувано в партньорство с издателствата с оглед обективната възможност за неговата реализация – от гледна точка на качество и срок за изпълнението му в зависимост от количеството и качеството на планираните промени.

Ето защо предлагаме текстът на чл. 160, ал. 4 да се допълни с изречение 2: *„Преди обявяване на процедурите за оценяване и одобряване по изр. 1 се провеждат задължителни консултации с авторите и издателите на одобрени познавателни книжки, учебници, учебни комплекти или учебни помагала.“*

4.5. Считаме, че с цел непрекъснато усъвършенстване и актуализация на съдържанието и качеството на изданията следва да се въведе възможност за извършване на промени в одобрените учебници и по инициатива на авторите или издателите.

Това ще гарантира необходимата гъвкавост на модела. Във всички случаи авторите/издателите най-бързо и адекватно може да идентифицират нуждата от промени и да я обосноват. В условията на конкуренция те са най-пряко заинтересовани от бързи промени, които подобряват качеството на предлаганите учебници. Заложеният модел, при който издателите нямат инициатива да ги направят и се налага да се мине през една дълга и сложна процедура на одобрение, не отговаря на съвременните потребности с оглед на динамиката на реалния живот – обществените, икономическите, културните и технологичните трансформации. Известен на всички образователни експерти е и фактът, че в редица просперииращи образователни системи (с високи резултати в международното изследване PISA) дори не се прилага механизъм на формално оценяване и одобряване на учебно/образователно съдържание от страна на държавите/властите и техни органи (скандинавските страни, Естония и др.).

Ето защо предлагаме на съответното систематично място и със съответната номерация да се включат и текстове със следното съдържание:

„*(1) По инициатива на авторите или издателите може да се извършват промени, които са мотивирани.*

(2) Промените по ал. 1 се извършват от авторите или издателите след предварително писмено уведомяване на министъра на образованието и науката, което съдържа описание на необходимостта от промяна и на естеството на всяка отделна промяна.

(3) В случай че в двуседмичен срок от уведомяването по ал. 2 министърът на образованието и науката не възрази писмено, се счита, че промяната е одобрена.

(4) С възражението по ал. 3 министърът на образованието и науката изисква допълнителна информация относно заявената промяна, която авторите или издателите са длъжни да предоставят в едноседмичен срок.

(5) Ако информацията по ал. 4 не бъде предоставена или предоставената информация не е достатъчна, за да се прецени съответствието с държавните образователни стандарти, министърът на образованието и науката може да открие процедура по оценяване и одобряване на промяната.“

5. Считаме, че е крайно време на законово ниво да се уреди въпрос, който нееднократно е поставян от издателите на учебна литература – **финансирането от държавата на съответните познавателни книжки, учебници, учебни комплекти и учебни помагала за учителите, както и на разработените към тях методически материали за ползването им под формата на книги за учителя.**

До момента със средства от бюджета се осигуряват познавателни книжки, учебници и учебни комплекти единствено за децата в подготвителните групи и за учениците.

Доколкото за голяма част от учителите разходите за познавателни книжки, учебници и придружаващите ги книги за учителя са прекомерни, през годините по един или друг начин осигуряването на безплатни познавателни книжки, учебници и книги за учителя се превърна в очакван от учителите (възприеман дори като задължителен) ангажимент за издателствата. Това води до неоправдано натоварване на издателствата с допълнителни разходи, които през последните години се превръщат в сериозна тежест (тези разходи може да достигнат и до 10-15% от средствата, осигурени от държвата за осигуряване на учебно съдържание за безвъзмездно ползване). Като резултат издателствата са принудени или да търсят компенсиране на тези разходи през цените на други издания, и/или да се ограничат до осигуряване на учебници и книги само за част от учителите, което поставя останалите в неравноправно положение.

Смятаме, че подобно положение е неприемливо както за издателствата, така и за МОН. Всеки учител, независимо в какво училище и в кой район на страната преподава, има право на достойни и нормални условия за упражняване на своя труд, включително на осигуряване на базовите инструменти за това („ключовите средства и подходи за постигане на качество на обучението – учебници, методи за преподаване“ съгласно *Концепция за промяна на учебните програми* на МОН). Предоставянето на ресурси за учителите за подкрепа при преподаването и оценяването на компетентности е и сред ключовите препоръки към България в последния доклад на ОИСР („Образование и умения в България“, публ. 17.06.2025 г.).

Подкрепяме провежданите през последните години политики от страна на МОН за повишаване на авторитета и социалния статус на българския учител. И в този контекст смятаме, че най-логично е държавата да поеме своя ангажимент за осигуряване на познавателни книжки, учебници, учебни комплекти и учебни помагала за задължителните учебни предмети, както и книги за учителя за българските учители. В противен случай не може да се гарантира, че всички учители ще разполагат с нужните материали, които им позволяват да вършат качествено своята работа.

Обръщаме внимание, че в редица държави съществуват добри практики на учителите да се осигуряват средства не просто за учебници, но и за допълнителна литература, посещение на образователни и културни събития и др.

С тези аргументи предлагаме да се създаде нова ал. 3 на чл. 164 със следното съдържание:

„(3) При условия и по ред, определени от Министерския съвет, за всички учители се осигуряват за безвъзмездно ползване съответните познавателни книжки, учебници, учебни комплекти за учебните предмети по чл. 154, т.1, 3 и 5 и учебни помагала по чл. 151, ал. 5, т. 2 за съответната група/клас, както и съответните книги за учителя, разработени към тях.“

6. Подкрепяме принципната необходимост от реформиране на системата за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти, като в същото време считаме, че предложените изменения в тази част са недостатъчно ясни и противоречиви. Тук правим следните бележки и предложения:

6.1. Законопроектът предвижда да се утвърждават ежегодно национални и регионални приоритети за квалификация на педагогическите специалисти. В същото време е записано, че повишаването на квалификацията на педагогическия специалист се планира в съответствие с институционалните приоритети и въз основа на индивидуалните му потребности. **Не става ясно за какво служат тогава националните и регионалните приоритети.** Ако това са приоритетите, по които държавата, регионалните и местните власти организират различни обучения на педагогическите специалисти, не става ясно как ще бъде ангажирано участието на педагогическите специалисти, особено ако това се разминава с институционалните приоритети и индивидуалните нужди. Друг практически въпрос е как ще бъде осъществен синхронът и дали ще бъде отчетено нужното технологично време за регистрация на програми за повишаване на квалификацията, когато се въвеждат изцяло нови приоритети, по които към момента няма налични регистрирани програми.

6.2. Изключително бланкетно е уредена т.нар. **рейтингова система на програмите за обучение**. Законът би следвало да уреди основните елементи на една такава система, а не да остави толкова голяма свобода на нормотворeца на подзаконово ниво. Ако рейтингът ще се получава единствено на базата на споменатата в чл. 244а „обратна връзка от участниците“, това би могло да бъде крайно непредставително, ако твърде малък брой

участници изпратят такава, което е напълно реалистично очакване. Предвидената възможност на рейтинга на програма да се отразяват резултатите от осъществен мониторинг, сред които основа роля има „непостигането на целите на програмите“, също е твърде общо и широко уредена, което може да доведе до нормативен и административен произвол.

6.3. Неясно е посоченото в чл. 232, ал. 1, т. 8 задължение при регистрацията на обучителни програми да се внесе **система за оценяване на резултатите от обучението**. Добра практика е след всяко обучение участниците да попълват анкети за удовлетвореност, но доколкото те няма как да бъдат задължителни за участниците, не би следвало да им се придава някакво правновалидно значение.

7. По отношение на предложението за въвеждане на нов учебен предмет „Добродетели и религия“, извън принципното съмнение за възможността чрез нарочен предмет да бъде постигната амбициозната цел за „силен акцент върху възпитанието като част от образованието“ и рисковете, които подобно решение крие (разделяне на децата по чувствителен признак, логистични и организационни трудности в училище, липсата на квалифицирани педагози по тези сложни теми и т.н.), бихме искали да подчертаем следното:

Законопроектът не посочва учебната година, от която този предмет се въвежда в българските училища. Това означава, че в съответствие с общите правила за действие на нормативните актове веднага след приемането на закона би следвало този предмет да влезе в задължителните учебни часове. Как би се случило това при липсата на готовност – утвърдени програми, разработени учебници, квалифицирани учители и т.н., е отворен въпрос.

Считаме, че би било неправилно учебният предмет да бъде въведен, без да има разработени качествени учебници и методически материали, които да ориентират и подпомагат учителите, преподаващи този предмет. Рискът от използването на непроверени произволни материали е съществен и реализирането му на практика може да компрометира силно учебния процес по този предмет още при въвеждането му.

В този контекст е важно да отбележим, че при относително оптимистичен сценарий за приемане на закона, утвърждаване на учебни програми и откриване на процедури за одобрение на учебници по предмета „Добродетели и религия“ до края на 2025 г., **ще бъде възможно осигуряването на учебници по този предмет най-рано за учебната 2027/2028 г.**, като се има предвид действащото законодателство, свързано с оценяване, одобрение и разпространение на учебниците. **Във всички случаи настояването ни е това да става**

поетапно, като се започне от 1. клас, а не едновременно за всички класове, за да се гарантира нужното време за изработването на качествени учебници и придружаващите ги методически материали.

Вярваме, че изложените по-горе съображения и аргументи, изразени и подкрепени от голямата част от издателствата на учебници и учебна литература в страната, ще бъдат взети предвид при формулиране на окончателните текстове от законопроекта за изменение и допълнение на ЗПУО.

В продължение на неведнъж изразеното от нас, още веднъж потвърждаваме готовност, макар и на този етап, за провеждане на открит диалог с участието на всички заинтересовани страни – МОН, издателства, автори, представители на учителите, родителски организации и други – с цел намиране на балансирани решения в общ интерес.

Вярваме също, че само по този начин ще бъде отчетен и защитен общественият интерес в този толкова значим сектор, което ще бъде предпоставка и за успешно провеждане на оценката на въздействието на законопроект, въплътил вижданията и становищата на лицата, за които е предназначен.

Приложение: съгласно текста.

С уважение,

Издателства, подкрепящи становището:

Просвета-София

Клет България

Архимед

БГ Учебник

Бит и техника

Санпро/Пиърсън

Юнион Прес

Юнивърс

Инглиш Бук Сентър

Даниела Убенова

Регалия 6

Атласи

УЧЕБНИКЪТ – ДЕЛИМА СЪВКУПНОСТ ОТ ТЕМИ

брой учебници сега и брой учебници по всяка тема от учебната програма за общообразователна подготовка

3. КЛАС		**6. КЛАС**		**9. КЛАС**	
Учебни предмети от общообразователната подготовка	Брой теми по учебните програми	Учебни предмети от общообразователната подготовка	Брой теми по учебните програми	Учебни предмети от общообразователната подготовка	Брой теми по учебните програми
БЕЛ	9	БЕ	17	БЕ	11
МАТ	5	ЛИТ	6	ЛИТ	7
ЧО	8	МАТ	6	МАТ	8
ЧП	3	ИЦ	4	ИЦ	7
КМ	6	ГИ	7	ГИ	4
ТП	5	ЧП	11	ФА	4
Музика	13	КМИТ	7	БЗО	10
ИИ	9	ТП	6	ХООС	9
ЧЕ	4	Музика	8	ТП	5
		ИИ	10	Музика	4
		ЧЕ	5	ИИ	7
				ИТ	6
				Философия	3
				Първи ЧЕ	6
				Втори ЧЕ	6
9 книжни тела учебници	62 книжни тела – учебници по отделните теми от учебните програми	11 книжни тела учебници	87 книжни тела учебници по отделните теми от учебните програми	15 книжни тела учебници	97 книжни тела учебници по отделните теми от учебните програми

Само за 9. клас например в едно училище с 3 паралелки ученици, или около 80 деца, сега се връщат 1200 учебника, а при отделните книжни тела ще се връщат 7760 учебника.