



**[НЕ]ВИДИМИТЕ
СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ
БАРИЕРИ ПРЕД ДОСТЪПА ДО
ЗАДЪЛЖИТЕЛНО УЧИЛИЩНО
ОБРАЗОВАНИЕ:
НОРМАТИВНА УРЕДБА,
ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ**

МАЙ 2022



**ТРЪСТ
ЗА СОЦИАЛНА
АЛТЕРНАТИВА**

Фондация „Тръст за социална алтернатива“ е неправителствена организация, която оказва финансова подкрепа, за да се намали бедността и да се преодолеят пропуските в образованието и пазарната активност на хората от икономически уязвимите групи.

**Анализ на Конституцията на Република България, нормативните актове,
политиките и практиките по отношение на достъпа до задължително
училищно образование. Изводи и препоръки.**

АВТОРИ:

Александър Кашъмов

Александър Кашъмов-син

Марияна Георгиева

Огнян Исаев

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ВАС – Върховен административен съд

ЗНП – Закон за народната просвета

ЗПУО – Закон за предучилищно и училищно образование

КРБ – Конституция на Република България

МС – Министерски съвет

ТСА – Фондация „Тръста за социална алтернатива“



СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	5
ЗАЩО Е ВАЖНО ДА ИНВЕСТИРАМЕ В ДОСТЪПНО КАЧЕСТВЕНО СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ ЗА ВСИЧКИ ДЕЦА?	7
МЕТОДОЛОГИЯ	8
ЗАКОНОВИ ОГРАНИЧЕНИЯ И ВЪЗМОЖНОСТИ	9
Правото на образование според българската конституционна рамка	9
Конституцията от 1991 г. и предходните конституции	9
Приложима практика на Конституционния съд и на други национални съдилища	10
Съдържание на понятието „безплатно образование“ на законово ниво	12
Обучителен процес	12
Учебници и учебни комплекти.....	12
Транспортни разходи.....	13
Разходи за хранене	14
ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ	15
Български контекст	15
Актуална ситуация и взаимовръзка между основните фактори за по-високи образователни постижения	15
Достъп до учебници след 7 клас	18
Достъп до пълноценно хранене	19
Достъп до транспорт до училище	20
Опит и практики от други страни	21
Румъния	21
Германия.....	21
Българският опит.....	23
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	25
Насоки за справедлив достъп до правото на образование	25
Централна власт	25
Местна власт.....	25
Училищни политики	26
Заключение	27
БИБЛИОГРАФИЯ	29
Закони	29
Подзаконови нормативни актове	29
Решения на Конституционния съд и други	29
Доклади и проучвания	30
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: 1	
Практики и модели в различни държави по отношение на достъпа на учениците до учебници/учебни пособия, транспорт до училище и училищно хранене	31



Въведение

Настоящото проучване има за цел да отвори дискусия по въпроса за пълния достъп до образование в България, да повиши осведомеността на институциите, гражданското общество и семействата относно политиките и практиките, свързани с „безплатното образование“. Анализирани са текстовете в КРБ, които регулират достъпа до образованието като основно право. Разгледани са бариерите, които понастоящем се явяват препятствие за пълноценното участие на много семейства в образователната система – а именно разходите, свързани с образованието и непропорционалното им влияние върху семействата с ниски доходи. Също така, анализът разглежда как неясното прилагане на принципа на безплатното образование оказва негативно въздействие и задълбочава образователните неравенства.

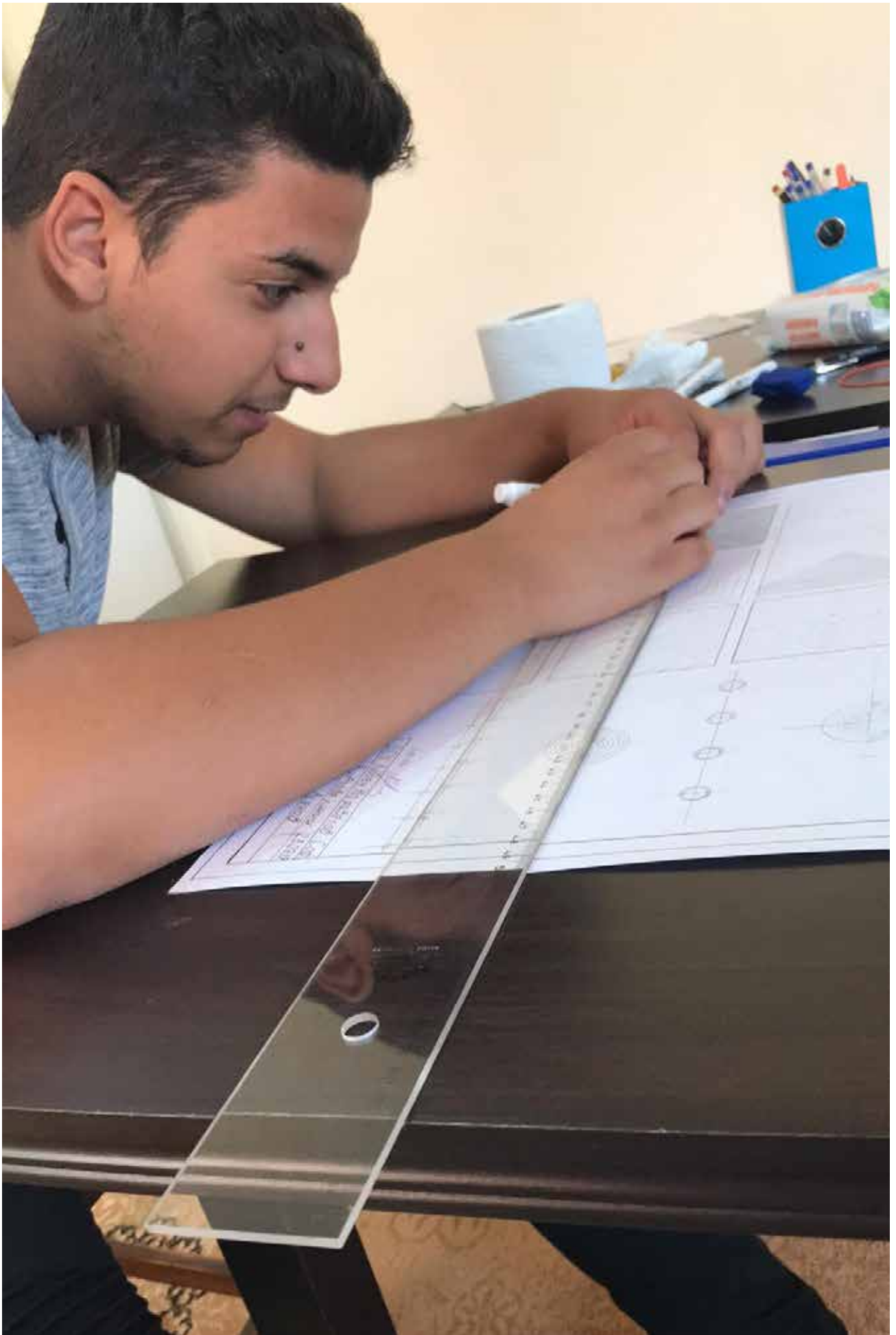
Въпреки правото на безплатно образование и задължението на институциите и родителите да осигурят присъствието в предучилищно и училищно образование на всяко дете от 4 до 16-годишна възраст (по настоящата КРБ и ЗПУО), семействата са принудени сами да покриват много „скрити“ образователни разходи. Примери за това са осигуряването на учебници и изхранването на учениците, както и плащането на транспорт до училище и обратно, при продължаването на образованието им след 7-ми клас. Ако тези разходи не могат да бъдат покрити, достъпът и пълноценното участие на децата в образователния процес е категорично блокиран или ограничен.

В същото време държавата не разполага с точни данни колко ученици между 8-ми и 10-ти клас (в задължителна училищна възраст) нямат достъп до учебници, изпитват затруднения да продължат образованието си поради липса на удобен и безплатен транспорт или не получават поне едно пълноценно хранене на ден. Това са базови нужди, които оказват съществено влияние върху ангажираността на учениците в образователния процес, мотивацията им за високи постижения и успешното им завършване на средно образование.

Образованието в гимназиални класове, както и изборът на училище остават силно повлияни от възможностите на семействата да покриват разходите за транспорт, храна и учебници в гимназия в по-голям град, където имат желание да учат¹. Най-често учениците от малките населени места продължават образованието си в най-близката гимназия, без да имат възможност и право да обмислят желанието си за професия и кариера. Съществуват и териториални неравенства по отношение на достъпа и качеството между градските училища и училищата от селските райони. Например, в столицата и областните градове по-голяма част от представителите на ромските общности придобиват средно образование, докато в малките градове и селата техният дял е по-нисък². Наблюдава се и индиректното профилиране на учениците от селските райони в сферата на земеделието и животновъдството, а на учениците от градските райони – в STEM профили (обучение, фокусирано върху наука, технологии, инженерство и математика). В основата на добрата мотивация за учене стои личният избор, което значи, че както учениците от градските райони, така и тези от селските, трябва да имат възможност за достъп до различни специалности и професии.

1 Отговори на родители, ученици и учители по време на регулярен вътрешен мониторинг по проекта на ТСА „Равен шанс: достъп до средно училище“

2 Изследване "Образователни постижения на ромските общности в България", с възложител ТСА и проведено от Глобал Метрикс през 2019 г.





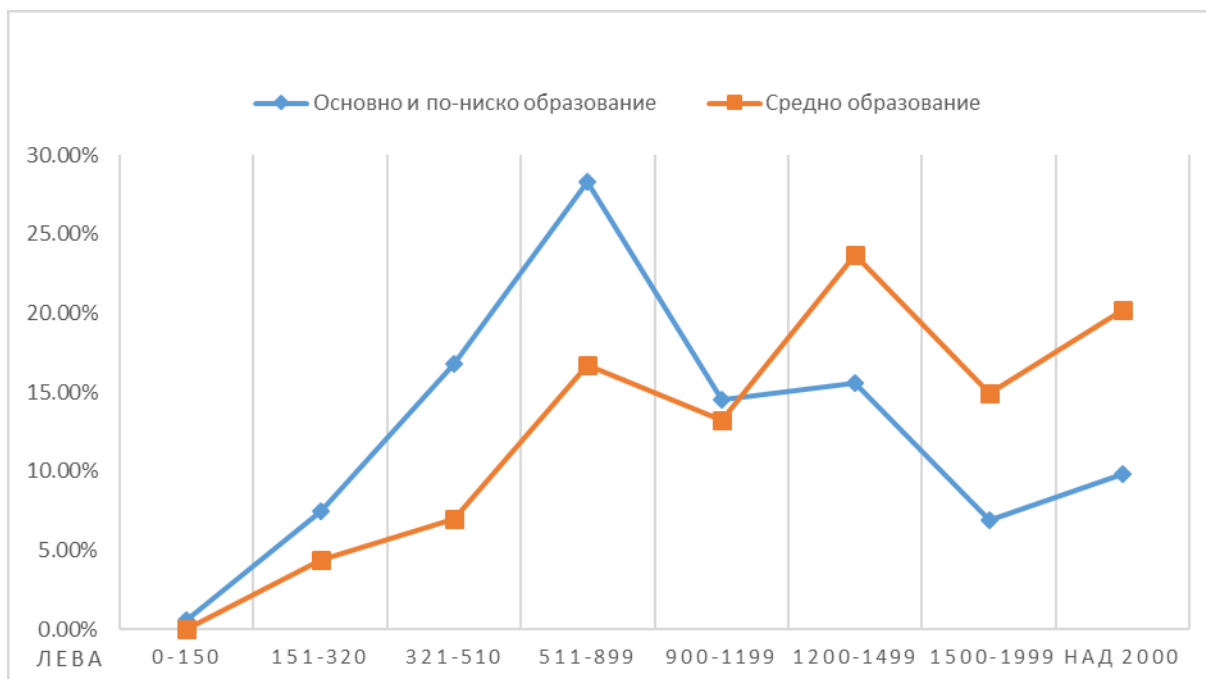
Защо е важно да инвестираме в достъпно качествено средно образование за всички деца?

Вероятността завършилите средно образование да полагат квалифициран труд (т.е. с по-висока добавена стойност) на по-късен етап от реализацията си, е много по-голяма, отколкото завършилите само основно образование. Близко 36% от ромите със завършено средно образование са наети като квалифицирани работници, а над 9% имат собствен бизнес. Близко 85% от завършилите само основно образование са наети като неквалифицирани или нискоквалифицирани работници. Съответно завършилите средно образование имат и по-високи доходи (фиг. 1).³

„Средното образование дава не само диплома в процеса по придобиване на набор от знания, но и редица умения и компетентности, необходими на всеки човек за успешната му личностна и професионална реализация, с които да осигури собствения си живот, а също така и за формиране на активната му гражданска позиция. Средното образование е необходимо и често дори напълно достатъчно условие човек да работи и осигури собственото си благосъстояние и това на своето семейство.“⁴

3 "Образователни постижения на ромските общности в България", с възложител ТСА и проведено от Глобал Метрикс през 2019 г.

4 Проф.д.н.Венелин Терзиев: Средното образование е най-важният етап в цялата образователна верига, в. Труд, 07.07.2021 г.



Фиг. 1 Доходна структура на различните образователни групи във възрастовата група 18–27 г. (роми). Приблизителен нетен месечен доход на домакинство.

Методология

Това проучване разглежда поставения проблем в три основни стъпки/части. Анализът в първата част разглежда достъпа до училищно образование през призмата на Конституцията, тълкувателните решения на Конституционния съд на България, Закона за предучилищно и училищно образование и произтичащите от него подзаконовни нормативни документи. Във втората част е анализирана корелацията между политики, практики и резултати. Разгледани са краткосрочните и дългосрочните ефекти на тези политики върху учениците и постиженията им. Представени са примери от няколко европейски страни. В заключителната част авторите дават препоръки и очертават потенциални решения, които могат да намалят значително неравенствата и да подобрят достъпа до качествено средно образование. Препоръките са базирани на законите възможности, експертни мнения, опита и резултатите от различни проектни инициативи, реализирани в България. Авторите развиват и доказват тезата, че към момента в България не е ясно дефиниран терминът „безплатно образование“, което води до задълбочаване на образователните неравенства и разлики в постиженията. Те също така илюстрират взаимовръзката между образователните постижения на учениците и наличието на осигурен транспорт, учебници и учебни пособия, и хранене в училище.

Законови ограничения и възможности

Правото на образование според българската конституционна рамка

Конституцията от 1991 г. и предхождащите я конституции

Действащата Конституция на Република България⁵ (КРБ) провъзгласява правото на образование за основно право.⁶ То е уредено като част от основните права и задължения на гражданите, регламентирани в Глава втора от Конституцията. Докато в разпоредбите на чл.28 – 46 от Конституцията са уредени предимно граждански и политически права, то в следващите разпоредби са уредени социалните и културни права. В тази категория може да се заключи, че попадат задължението на държавата да подпомага отглеждането и възпитанието на децата,⁷ правото на гражданите на труд,⁸ правото на синдикално сдружаване и на стачка,⁹ на обществено осигуряване и социално подпомагане¹⁰, на здравеопазване¹¹, на ползване от културните ценности¹² и на здравословна и благоприятна околна среда¹³.

Някои от правата са признати по отношение на хората с българско гражданство, а други са към всички хора. Правото на образование е формулирано по начин, който предполага разбирането, че това е право на всеки. Това се съдържа в употребата на местоимението „всеки“, като следва да се отчете, че конституционният законодател стриктно посочва случаите, в които носител на дадено право са „гражданите“. Този подход може да се проследи и при систематично тълкуване на чл.53 от Конституцията. Така например, правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, на здравно осигуряване и достъпна медицинска помощ, на труд са права на всички граждани. Те не са признати за всеки, поради което и насрещното задължение на държавата по отношение на тези права се ограничава до българските граждани. Това положение намира обяснение в ограничения финансов ресурс на държавата, която следва да осигури безплатно здравеопазване, осигуряване и социално подпомагане, което обуславя въвеждането на справедлив стесняващ критерий по отношение на кръга субекти, които имат право да участват в разпределянето на този ресурс. Подобно е положението при правото на труд, тъй като тежестта, която се възлага върху работодателите се отразява и на възможностите на държавата да създава и увеличава брутният вътрешен продукт.

Правото на образование обаче е признато на конституционно ниво като право на всеки. Това означава, че носители на правото са както българските, така и чуждите граждани и лицата без гражданство, т.нар. *апатриди*.

5 Конституция на Република България, обн. ДВ бр. 56 от 13.07.1991г., посл. изм. ДВ бр. 100 от 18.12.2015г.

6 Чл. 53 от Конституцията.

7 Чл.47 от Конституцията.

8 Чл. 48 от Конституцията.

9 Чл. 49–50 от Конституцията.

10 Чл. 51 от Конституцията.

11 Чл. 52 от Конституцията.

12 Чл. 54 от Конституцията.

13 Чл. 55 от Конституцията.

Освен това в Конституцията е записано, че училищното образование е задължително до навършване на 16-годишна възраст, както и че основното и средното образование във всички държавни и общински училища е безплатно.

Текстът на основния закон не дава точно определение на понятието „безплатно образование“, а единствено очертава основните законови принципи, които законодателят трябва да съблюдава при създаването на норми и разпоредби, касаещи сферата на образованието. Следва обаче да бъде отбелязано, че според чл. 53, ал. 6 от Конституцията държавата:

„насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация.“

Историческият преглед на българските конституционни традиции показва, че Конституцията от 1971 г. (по времето на Тодор Живков) дава на гражданите право на безплатно образование във всички учебни заведения и по отношение на всички образователни степени, но при определени условия, формуирани на законово ниво.¹⁴ Според текста на тази конституция задължително е единствено основното образование. Подобно на сега действащата конституция, и в Живковата Конституция е разписано задължението на държавата да насърчава образованието, да подобрява условията за работа в учебните заведения и да поощрява учениците с изявени дарби.

В по-далечното минало, Конституцията от 1947 г. (Димитровска Конституция) също предвижда задължително основно образование, осигурено безплатно от държавата.¹⁵ За разлика от двете по-късни конституции, в текста на този основен закон изобщо не се споменава средното образование. Това обаче най-вероятно се дължи на сравнително по-второстепенната роля на образованието в обществения строй по онова време, а не на нарочна политика на държавата да не полага усилия и влага средства в насърчаване на образованието.

Общият преглед на предходните конституции на Република България показва, че както и в момента, в миналото основният закон не е съдържал подробни разяснения относно значението и пределите на понятието „безплатно образование“. Напротив, неговата основна цел е била, и все още е, да даде на законодателя насоки относно принципите, които следва да бъдат спазвани при създаването на нормативна уредба, детайлизираща участието и задълженията на държавата в сферата на образованието.

Приложима практика на Конституционния съд и на други национални съдилища

В базите данни за съдебна практика не фигурират казуси, в които да е разгледано правото на образование според съответните разпоредби на конституциите от 1947 г. и 1971 г.

¹⁴ Чл. 45 от Конституция на Народна република България от 1971г., обн. ДВ бр. 39 от 18.05.1971г., отм. ДВ бр. 56 от 13.07.1991г.

¹⁵ Чл. 79 от Конституция на Народна република България от 1947г., обн. ДВ бр. 284 от 06.12.1947г., отм. ДВ бр. 39 от 18.05.1971г.

Но са налице казуси, в които Конституционният съд е разгледал правото на образование според настоящата конституция. В едно от по-значимите такива дела съдът е сезиран от 71 народни представители от 44-ото Народно събрание с искане да обяви за противоконституционни редица разпоредби, сред които чл. 298, ал. 3 и 4 от ЗПУО.¹⁶ С посочените разпоредби се вменяват задължения на родителите на учащите да заплащат такси за дейности, нефинансирани от държавния бюджет.¹⁷ Народните представители поддържат тезата, че това противоречи на чл. 53, ал. 3 от КРБ, тъй като понятието за „безплатно образование“ следва да изключва плащането на каквито и да било такси от страна на родителите. Според разбирането на депутатите именно по този начин би следвало да се прояви принципът на социалната държава, закрепен в преамбюла на Конституцията.

Конституционният съд намира искането на народните представители за неоснователно в частта относно чл. 298, ал. 3 и 4 от ЗПУО с мотивите, че тези разпоредби уреждат предучилищното образование, а не училищното такова, и по тази причина попадат извън приложното поле на чл. 53 от Конституцията. В допълнение към това Конституционният съд също така припомня, че повдигнатият проблем вече е бил разрешен в предходно конституционно дело. Съдът потвърждава изводите си, изложени в производство с подобен предмет от 1998 г., че всички дейности, които попадат извън минималните образователни изисквания¹⁸ на училищното образование, не са задължителни, поради което заплащането им не противоречи на принципа за безплатност на основното и средно образование в държавните и общински училища.¹⁹

В допълнение към горното Конституционният съд стига до заключението, че атакуваните разпоредби не нарушават принципа на социалната държава, тъй като нормите на ЗПУО насърчават социалното равенство, осигурявайки финансиране от държавния бюджет на всички основни дейности, свързани с образователния процес. Съдът също така подчертава, че учебните заведения извършват и допълнителни дейности извън образователния процес, част от които също се финансират от държавата, тъй като се смятат за подпомагачи и улесняващи достъпа до качествено образование. Не на последно място, съдът намира, че разпоредбите на ЗПУО предвиждат държавата да осигурява специална грижа за уязвимите групи от обществото и да подпомага родителите в затруднено финансово положение, като ги освобождава от задължението да плащат такси в дадени случаи, определени с нормативен акт.²⁰

Накратко Конституционният съд твърдо е заел позицията, че задължението на държавата да създаде условия за безплатно обучение, предвидено в Конституцията, не обхваща в широк план всяка възможна дейност и форма на обучаване, а се ограничава до дейностите от образователния процес, които попадат в обхвата на минималните образователни изисквания, установени от Министерството на образованието.²¹ От друга страна образователните дейности могат да се разделят на такива по осъществяване на същинския обучителен процес в различни форми на училищни занятия и на подпомагачи. Последните от своя страна могат да се подразделят на отнесени към изготвянето на учебници и учебни пособия и такива, които подпомагат учениците по друг начин – чрез осигуряване на транспорт до училище и храна по време на училищните часове. Тези дейности могат да бъдат приети като неделима част от ефективното упражняване на правото на образование. По тези въпроси не са налице данни Конституционният съд да е бил сезиран до момента. Поради това следващата част от настоящия анализ ще се съсредоточи върху законовата и подзаконова нормативна уредба в областта на образованието.

16 Решение № 9 от 10.05.2018г. по к. д. № 5/2017г.

17 Закон за предучилищното и училищното образование, обн. ДВ бр. 79 от 13.10.2015г., посл. изм. ДВ бр. 82 от 18.09.2020г.

18 Минималните образователни изисквания са съвкупност от изисквания за усвояване на знания и умения по всеки общообразователен учебен предмет в края на всеки етап от образователна степен. Понастоящем тези изисквания се определят с Наредба № 5 от 30.11.2015г. за общообразователната подготовка (последно изм. и доп. ДВ бр. 79 от 08.09.2020г.), издадена от министъра на образованието и науката.

19 Вж. Решение № 17 от 18.06.1998г. по к. д. № 15/1998г., обн. ДВ бр. 73 от 26.06.1998г.

20 Чл. 298, ал. 4 от ЗПУО.

21 Вж. чл. 22 от ЗПУО.

Съдържание на понятието „безплатно образование“ на законово ниво

Основният нормативен акт, който организира достъпа до училищно образование и регламентира функциите, управлението и финансирането на образователната система в Република България, е Законът за предучилищното и училищното образование. Разпоредбите на ЗПУО възпроизвеждат духа на чл. 53 от Конституцията, като предвиждат бесплатно образование във всички държавни и общински училища. Според закона образованието е задължително до навършване на 16-годишна възраст.²² В ЗПУО са уредени също и реда и правилата за отделяне на средства от държавния бюджет за осигуряване на образователния процес, както и за покриване на други разходи, свързани с гарантирането на равен достъп и възможности за развитие на младежите. В следващите редове ще бъдат изследвани по-подробно нормативните задължения на държавата по отношение на четири ключови компонента, които следва да бъдат разглеждани като съществена част от концепцията за „безплатно образование“: обучителен процес, учебници/учебни материали, транспорт и хранене.

Обучителен процес

В чл. 9, ал. 4 от ЗПУО е предвидено, че учениците не заплащат такси за обучение, което се осигурява със средства от държавния бюджет, както и че могат да използват бесплатно наличната материална база, за да развиват своите интереси и способности. Освен това не се заплаща и такса за полагане на държавни зрелостни изпити, които са основно изискване за придобиване на диплома за средно образование. От друга страна, както вече стана ясно от практиката на Конституционния съд, разгледана в предишната част, може да бъде изисквано заплащане за дейности, които са извън обсега на минималните държавни образователни изисквания.

Също така е важно да се отбележи, че обучението в държавните и общински училища продължава да бъде бесплатно дори и за ученици, които са навършили 16 години и образованието за тях вече не е задължително.²³ Следователно елементът обучение, като част от концепцията за „безплатно образование“, се прилага в еднаква степен за учениците от първи до дванадесети клас. Единствените ограничения в това отношение засягат ученици от държави извън ЕС, които не покриват критериите, определени в съответната част на ЗПУО.

Учебници и учебни комплекти

В чл. 164, ал. 1 от ЗПУО е записано, че на учениците в системата на училищното образование се осигуряват учебници и учебни комплекти при условия и ред, определени от Министерския съвет. В изпълнение на чл. 164, ал. 1 от ЗПУО Министерският съвет е издал Постановление № 79 от 13.04.2016г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти.²⁴ Постановлението предвижда да бъде осигурен по един учебник (или учебен комплект) по всеки един общообразователен учебен предмет за всички ученици от I до VII клас.²⁵ В същото време, въпреки че не са изрично предвидени учебници за учениците в VIII – XII клас, в чл. 10, ал. 2 от постановлението е

²² Чл. 8 и 9 от ЗПУО.

²³ Чл. 9, ал. 2 от ЗПУО.

²⁴ Постановление № 79 от 13.04.2016г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти, обн. ДВ бр. 31 от 19.04.2016г., посл. обн. ДВ бр. 50 от 15.06.2021г.

²⁵ Вж. чл. 1 от Постановление № 79 от 13.04.2016г.

записано, че учебните заведения могат сами да определят ред и правила за предоставяне на учебници от училищната библиотека на учениците, чийто месечен доход на член от семейството е под установената за страната минимална работна заплата.

Разгледаните по-горе разпоредби водят до извода, че безплатното училищно образование е гарантирано в по-голяма степен за учениците от начален и прогимназиален курс. Въпреки това не са налице данни за съдебно оспорване на постановлението на Министерския съвет. Съществува един по-стар казус обаче, който заслужава внимание, тъй като жалбоподателите са поискали от компетентния съд да отмени предходно постановление на МС с идентичен предмет, издадено при режима на закона, предшестваш Закон за предучилищното и училищното образование, а именно Закона за народната просвета (ЗНП).²⁶ Нормите в ЗНП относно осигуряването на учебници и учебни комплекти са до голяма степен идентични с разпоредбите в сега действащата правна уредба.

Въпросното производство е образувано по жалба на група родители на ученици до 16-годишна възраст срещу постановление на Министерския съвет, с което се предоставят безплатно учебници само за ученици в I клас, записани в държавни и общински училища в страната.²⁷ Родителите поддържат, че постановлението е в нарушение на чл. 53 от Конституцията и чл. 6 от Закона за народната просвета (предвиждащ безплатно образование в държавните и общински училища).

Върховният административен съд отхвърля жалбата с мотивите, че Министерският съвет е действал изцяло в предоставените му правомощия. Заключение на съда е, че законът не регламентира изрично задължение за осигуряване на безплатни учебници за учениците, а това решение е оставено на преценката на изпълнителната власт. Поради това съдът намира, че дали да бъдат предоставени безплатни учебници е въпрос по целесъобразност при упражняване на правомощията на МС, а не конституционен или законов ангажимент на институцията.

Тези изводи на ВАС могат да бъдат отнесени и към настоящата правна уредба, като се поддържа тезата, че Министерският съвет има свобода да определи, че безплатни учебници и учебни комплекти ще се осигуряват само за учениците до VIII клас (след приемането на ЗПУО учебници и учебни комплекти се осигуряват до VII клас²⁸). В същото време наличието на конституционно задължение за посещаване на учебно заведение до 16-годишна възраст поставя въпроса дали държавата не обременява несправедливо учениците, които нямат възможност да избегнат натрупването на финансови разходи, без да изпаднат в нарушение на закона.

Транспортни разходи

Според чл. 283, ал. 1, т. 2 от ЗПУО държавата отделя средства от бюджета за осигуряване на транспорт на учениците до училище, като по този начин осъществява един от аспектите на политиката за гарантиране на равен достъп до образование. По-конкретно чл. 283, ал. 2 предвижда на ученици, живеещи в населени места без училище, задължително се осигуряват средства от държавния бюджет за транспорт до най-близкото училище, което провежда обучение в съответния клас. Освен това се отделят публични средства и за транспорт на ученици до учебни заведения, предлагащи професионално обучение по професия, дори и до такива, намиращи се в съседна административно-териториална единица, когато подобно обучение не се предлага в населеното място, където живее ученикът.

²⁶ Закон за народната просвета, обн. ДВ бр. 86 от 18.10.1991г., посл. изм. ДВ бр. 80 от 16.10.2015г. (отм.).

²⁷ Вж. Решение № 6011 от 25.06.2004г. по адм. д. № 1420/2004г. на Върховния административен съд, V отд.

²⁸ Постановление № 79 на МС от 13.04.2016 г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти.

В същото време чл. 256, ал. 1, т. 10 от ЗПУО предвижда, че органите, отговорни за организирането на транспорт за учениците в съответствие с разпоредбите на чл. 283, са общините. Финансовите средства, предназначени за тази цел, се предоставят на общините от държавния бюджет съобразно разпоредбите на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, издадена от Министерския съвет.²⁹ След получаване на средствата от държавния бюджет общините могат да ги разпределят при спазване на правилата, определени с друга наредба на МС относно субсидирането на обществения транспорт.³⁰

В Наредбата за субсидирането на обществения транспорт е предвидено, че на компенсация от общините подлежат превозвачите за извършването на превози на ученици от всички класове, отговарящи на условията на чл. 283, ал. 2 от ЗПУО.³¹

Не може да се твърди категорично, че транспортът на ученици до посещаваните от тях учебни заведения е напълно осигурен и безплатен. Държавата осигурява субсидии за транспорт, но само в случаите, в които се налага междуградско пътуване. Дори и при тези обстоятелства учениците получават средства от държавата, но ако отговарят на определени условия – само ако в населеното място, където живеят, няма училище или няма училище, което да предлага определен вид професионално обучение. Що се отнася до вътрешноградския транспорт, единствената форма на социална привилегия за учениците е намаляване на цената на картата за градския транспорт.

Разходи за хранене

По отношение на храненето в училище, ЗПУО вменява на общините отговорността да осигурят и организират храна за учащите.³² Тази дейност е регулирана по-детайлно в Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, цитирана по-горе.³³ Чл. 12 от същата наредба предвижда отделянето на средства от държавния бюджет за целите на подпомагане храненето на учениците от I до IV клас. Допълнителна възможност за облекчаване цената на обедното хранене е разписана в чл. 11, ал. 4 от наредбата, който позволява да се използват средствата, отделени от държавния бюджет за целодневна организация на учебния ден.

Важно е да се отбележи също, че в чл. 15 е отбелязано, че бюджетните средства, предназначени за осигуряване на храненето, могат да бъдат разходвани само за децата в предучилищно образование и за присъстващите в клас ученици от I до IV клас.

Не на последно място, средства за подпомагане на училищното хранене могат да бъдат набирани и от училищните настоятелства, както е изрично предвидено в чл. 309, ал. 2, т. 3 от ЗПУО. Същото е валидно и по отношение на разходите за учебници и транспорт.

²⁹ Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05.09.2017г., обн. ДВ бр. 81 от 10.10.2017 г.

³⁰ Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите, приета с ПМС № 163 от 29.06.2015г., обн. ДВ бр. 51 от 07.07.2015г., посл. изм. ДВ бр. 83 от 25.09.2020г.

³¹ Вж. чл. 19, ал. 8 от Наредбата.

³² Вж. чл. 256, ал. 1, т. 9 от ЗПУО.

³³ Вж. бел. 14.

Политики и практики

Български контекст

Принципите в Закона за предучилищно и училищно образование включват:

- „(2) Ориентираност към интереса и към мотивацията на детето и на ученика, към възрастовите и социалните промени в живота му, както и към способността му да прилага усвоените компетентности на практика;
- (3) Всяко дете има равен достъп до качествено образование и приобщаване на всяко дете и на всеки ученик;
- (4) Равнопоставеност и недопускане на дискриминация при провеждане на предучилищното и училищното образование.“

Относителният дял на младежите (между 20-24 навършени години) със завършено най-малко средно образование към 2019 г. е 84,4%, като България ще преследва амбициозната цел този показател да стигне 92% през 2030 г. Предвидени са мерки за повишаване на обхвата в средно и висше образование на представители на уязвимите групи, включително роми. С цел преодоляване на регионалните, социално-икономическите и други бариери за достъп до образование е предвидено: осигуряване на безплатен, безопасен и екологичен транспорт на децата/учениците до образователни институции, подпомагане на храненето, предоставяне на месечни и еднократни стипендии, познавателни книжки, учебници и учебни комплекти и достъп до образователни ресурси, осигуряване на целодневна организация на учебния ден, съгласно действащите нормативни разпоредби и др.³⁴

Актуална ситуация и взаимовръзка между основните фактори за по-високи образователни постижения

По данни на НСИ³⁵ през 2020 година:

- 28.3% (от 1 190 546) от децата на възраст между 0-17 години са изложени на риск от бедност и материални лишения. Това е с 0.8 процентни пункта повече спрямо 2019 г.
- 38.5% е относителният дял на децата с материални лишения (включително подходящи за възрастта книги, нови дрехи, втори чифт обувки и др.), а за 3.3% от децата нито една потребност не може да бъде удовлетворена.
- 43.0% е делът на децата с материални лишения, живеещи и в риск от бедност, като в ромската общност той е 71.6%.

50% от образователните медиатори споделят, че „финансовите затруднения, пред които са изправени семействата от уязвимите групи, и гладът са изтласкали образованието на заден фон, като приоритет“³⁶.

Оценката на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) през 2018 г. установи разлика от 106 точки по четене между учениците в неравностойно и благоприятно социално-икономическо положение в България в сравнение с 89 точки средно за ОИСР³⁷.

34 Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021–2030)

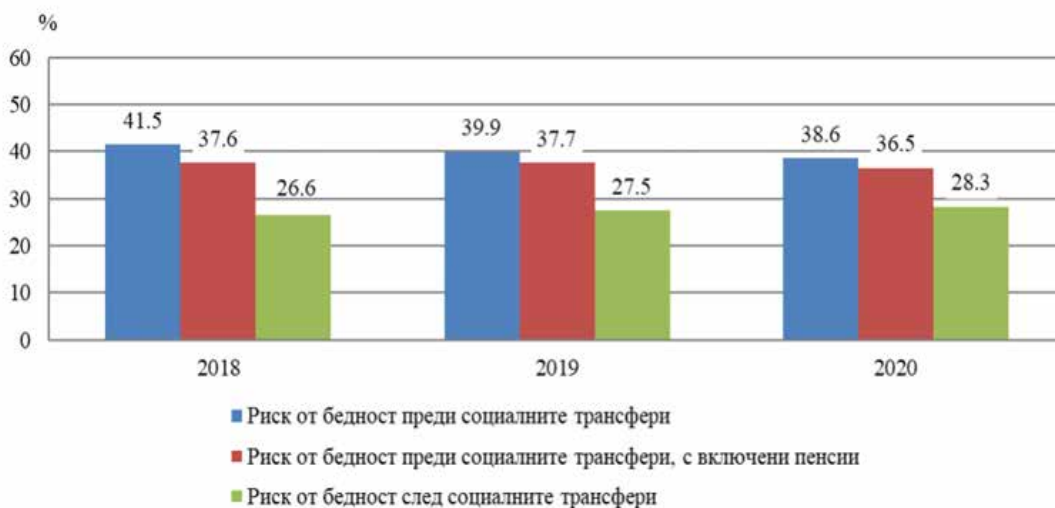
35 https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/SILC2020_FRTG25T.pdf

36 Въздействие на пандемията COVID-19 върху предучилищно и училищно образование (Изследване на Global Metrics LTD), изследване по поръчка на УНИЦЕФ България

37 <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>

1/3 от младите хора имат ниска когнитивна ангажираност (фиг. 3), която е свързана с ефективни стратегии за учене, в това число стратегии за задълбочено разбиране и осмисляне на учебното съдържание, свързването му с процеси и явления от реалността, осъществяване на трансфер на знания и умения от една към друга предметна област, решаване на проблеми и др. А делът на учениците, които не завършват прогимназиален етап на основното образование, достига 30% в селата и над 15% в малките градове³⁸.

Същевременно социалните трансфери към домакинствата намаляват риска от бедност сред децата с 10.3 процентни пункта (фиг. 2).



Фиг. 2 Равнище на бедност сред децата преди и след социалните трансфери

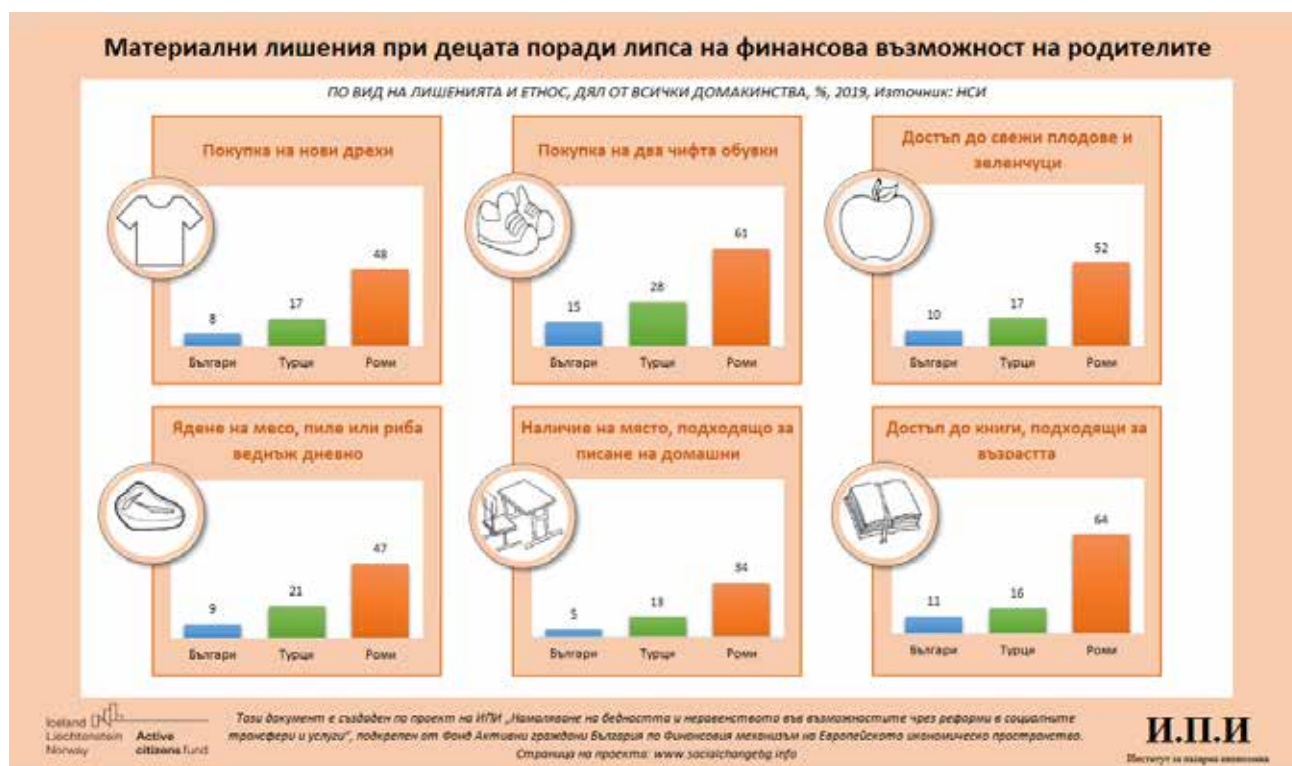


Фиг. 3 Дял на учениците (в %) с ниска ангажираност според езика, говорен в семейството³⁹

38 https://ire-bg.org/wpsite/wp-content/uploads/2020/05/distance_education.pdf

39 „Поведенческата ангажираност – нагласа и мотивация за активно участие в учебния процес и влагане на повече усилия, упоритост и постоянство в ученето. Емоционалната ангажираност – афективните реакции на учениците към ученето и училището, с интереса към изучаваното учебно съдържание и към процеса на учене, както и с чувството им за принадлежност към училището и училищната общност. Когнитивната ангажираност – усилията, които ученикът полага, за да разбере в дълбочина изучавания проблем, и с упоритостта и мотивацията му да отдели достатъчно време за това.“, Анализ на последствията за учебния процес, учениците и учителите от обучението от разстояние в електронна среда през учебната 2020/2021 г., Институт за изследвания в образованието, юли 2021

Измеренията на неравенствата във възможностите между различните етнически групи, райони и по доходен критерий ясно показват неспособността на настоящите социална и образователна система да осигуряват равен старт на децата. Решенията на съществуващите проблеми са неизменно комплексни и предполагат координирани усилия на институциите, които управляват както образователната система, така и социалната, здравната и всички останали системи, свързани с грижата за деца⁴⁰ (фиг. 4).



Фиг. 4.

Има ясни последици от липсата на достатъчно ресурси за учениците в училищата в региони с висока бедност. Учениците постигат по-ниски резултати на външното оценяване в сравнение с връстниците си, чиито базови материални и физически нужди са покрити. Ангажираността и мотивацията на учителите, които работят с по-бедни ученици е по-ниска, защото се компенсират нужди от необразователен характер и е налице риск от изоставане с усвояването на учебния материал. Голяма е вероятността и да има повече отсъствия през учебната година. Още по-вероятно е тези ученици да повтарят учебната година, както и да отпаднат преждевременно. Това прави огромна част от децата и младежите изключени от ефективен образователен процес и ограничава достъпа им до възможности за развитие.

Безплатни основни и средни училища са налични навсякъде в ЕС. Въпреки това, косвени разходи, свързани с училището, като учебници, училищно хранене, училищни екскурзии, униформи, оборудване, включително дигитални инструменти, остават съществена част от разходите на много семейства.

Десетгодишната практиката на фондация „Тръст за социална алтернатива“ (ТСА) сочи, че разходите за транспорт, учебници и изхранване са непреодолима финансова бариера пред много деца и семействата им за продължаване на обучението в първи и втори гимназиален етап, постигането на задоволителни резултати по време обучението и успешното завършване (полагане на държавни изпити) на съответния образователен етап.

⁴⁰ Преглед и анализ на неравенството във възможностите в България, Институт за пазарна икономика, 2021 г.

Достъп до учебници след 7 клас

В България безплатни учебници са осигурени за всички деца до завършване на основната образователна степен, което съвпада с възрастта на 13–14 годишните. Няма официална статистика за това колко деца след 7 клас нямат достъп до учебници, когато те трябва да бъдат купени от семействата. Важно е да се отбележи, че децата между 13 и 16 години все още са в задължителната за училище възраст.

Репортерите в Национален Юрочайлд форум и младежите от мрежа „Мегафон“ са се допитали до свои връстници относно достъпа до учебници. Изследването не е официално, а по-скоро ориентиrowъчно. 70% от участвалите в проучването деца са на мнение, че учебните материали не са достъпни. Основната причина, която почти половината от децата посочват, са финансовите затруднения на семействата и скъпите учебници. Около половината от запитаните деца използват електронни и копирани учебници или други по-евтини варианти.⁴¹



В рамките на политиките по превенция на отпадането от училище и спрямо възможностите си, през делегираните бюджети и със средствата върнати от отнетите детски добавки⁴², част от училищата по собствено решение закупуват оборотни учебници и създават библиотечен фонд. Това не е достатъчна гаранция, че всяко дете има достъп до учебник. Липсата на учебници влошава възможностите за учене, те имат важна роля в процеса на преподаване и усвояване. Те осигуряват основната рамка, в която се

⁴¹ <https://nmd.bg/popitahme-detsata-dokolko-dostapni-sa-utchebnitsite-i-utchebnite-pomagala-za-vsitchki-utchenitsi/>

⁴² Закон за семейните помощи, ал. 11, т. 2 “(11) Месечната помощ по ал. 1 се прекратява преди изтичане на срока, за който е отпусната, при отпадане и/или установено неспазване на условията за отпускането и, както и: 2. (изм. - ДВ, бр. 35 от 2019 г., в сила от 31.07.2019 г.) когато в рамките на един месец от учебната година са допуснати отсъствия повече от три дни от дете, посещаващо група за задължително предучилищно образование, и от 5 учебни часа от ученик, за които няма уважителни причини;” и ал. 18. “(18) (Нова - ДВ, бр. 79 от 2015 г., в сила от 01.08.2016 г.) Средствата по ал. 17 се предоставят на съответното училище или детска градина в размер, съответстващ на размера на средствата за помощта, съответно на размера на намалението и се планират по бюджета на Министерството на образованието и науката.”

извършват голяма част от дейностите. Предоставят добре организирани работни единици и дават всички планове и уроци, от които се нуждаят учениците, за да се подготвят. Учителите споделят, че учебникът се ползва често в клас за визуализиране на уроците и източниците, както и при домашната работа. Той е необходим особено за учениците, които трудно се справят с ученето и им липсва подкрепа въщи. Учебниците позволяват достъп до всякакъв вид информация. Те не само развиват способността за четене и писане, но също така насърчават критичното мислене, независимостта и креативността. За много ученици и техните семейства учебниците са единственият вход към света на думите, защото не разполагат с книги в домовете си. Тъй като най-бедните деца нямат достъп до помагала и други учебни материали, те често се сблъскват с най-големите трудности при ученето. Именно затова, достъпът до учебници е фундаментален за образователните им постижения⁴³. Brugeilles и Cromer (2009) илюстрират връзката между образователните неуспехи и учебниците. Според изследването им липсата на учебници води до по-ниски постижения в училище, и обратното – наличието на учебници води до по-високи резултати в училище⁴⁴.

Достъп до пълноценно хранене

Липсата на достъп до редовно и пълноценно хранене също води до влошаване на възможностите за учене. По експертно мнение на Българската хранителна банка всяко трето българско дете няма възможност да консумира поне веднъж дневно пресни плодове, зеленчуци и месо, защото семействата живеят в лишения и не могат да осигурят балансирана и питателна храна⁴⁵. Учители споделят, че учениците от семейства с ограничен семеен бюджет и с ограничени доходи отиват на училище без средства и остават гладни през деня. „Най-бедните и най-маргинализираните общности са най-потърпевши от недохранването“, посочва доклад на УНИЦЕФ⁴⁶. През програма „Училищни схеми“ на Държавен Фонд „Земеделие“ за децата от 1 до 4 клас са осигурени подкрепящи закуски, включващи и плод. Директорите споделят, че добавката за хранене е на приблизителна стойност от 50 ст. дневно на дете. В някои от училищата, спрямо нуждите на децата и възможностите на бюджета, е осигурено и столово хранене, което също се подкрепя от училището. Няма точни данни за това колко деца между 5 и 10 клас (в задължителната училищна възраст) не приемат основни дневни хранения или поради бедност употребяват еднообразна, основно въглехидратна, храна (хляб, ориз, макарони), поради ниската ѝ цена.

Непълноценното хранене води до изоставане в растежа, загуба на тегло или наднормено такова, ниско ниво на знанията, ниска готовност за училище и успех в училище, недостатъчен потенциал за получаване на доходи на по-късен етап от живота. Ранното недохранване или лошият хранителен статус сред децата в училище има значителни неблагоприятни ефекти върху физическото и психическото им развитие. Съществува пряка връзка между недохранването и ниските образователни постижения. Недохранените деца учат по-бавно, изпитват затруднения при овладяването на учебния материал и са сред първите, които напускат образователната система преждевременно⁴⁷. Скритият глад води до дефицит на желязо, което директно засяга способността на децата да учат⁴⁸. Голяма част от децата, които живеят в лишения, са изложени на остри хронични стресови фактори, които са причина за повече от 50% от отсъствията от клас и понижени внимание, концентрация, когнитивни способности, креативност, мотивация, решителност, старание и др. Всичко това цялостно води до когнитивни забавяния⁴⁹.

43 Promoting gender equality through textbooks: a methodological guide, UNESCO, 2015 г.

44 Вж бел. 44

45 <https://bnr.bg/radiobulgaria/post/100645948/balgarskata-hranitelna-banka-hvarla-spasiteln-poas-kam-uchenici-zatanali-v-bednost?fbclid=IwAR2I4DxkBR5oXDwRI-DiKjEpCqNEJ6jyHfpJazxtSC729H2H3Wq2c5EADSc>

46 https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org/bulgaria/files/2019-10/Summary%20Food%20Report%20UNI211457_BG.PDF

47 Nutrition and educational achievement, UNESCO, 1984 г.

48 „Децата, храната и храненето“, УНИЦЕФ, 2019 г.

49 „Да преподаваме с мисъл за бедността: Влиянието на бедността върху детския мозък и как може училището да помогне“, Ерик Дженсън, ТСА, 2018 г.

Достъп до транспорт до училище

По силата на чл. 283 от ЗПУО държавата осигурява и средства от държавния бюджет за транспорт на ученици. Тази подкрепа е с условия и от нея могат да се възползват само част от учениците, които пътуват ежедневно и се обучават по защитена специалност или такава, по която се очаква недостиг на кадри на пазара на труда.

Всичко това не е достатъчно за учениците в селските райони. В много от по-малките общини функционира само средно училище (СУ) с профилирани паралелки и желаещите да се обучават в професионални гимназии (намиращи се в областните градове или в съседни общини) заплащат сами транспортните си разходи. Последното е проблем за по-бедните семейства и причина част от учениците да не продължават в средно образование или да се ограничават до намиращите се в общината училища. Средствата за транспорт до най-близката професионална гимназия се превеждат от МОН на общината, в която се намира училището. От своя страна гимназията трябва да изисква тези средства от общината и а се разплаща с учениците⁵⁰, като подават информация за пътуващите ученици в началото на учебната година. Ако училищата не потърсят полагащото се финансиране, то реално няма да бъде предоставено. В рамките на настоящето проучване са проведени разговори с директори, които споделят, че *“в най-общия случай училищата не търсят тази подкрепа, поради административни и други причини”*. Стандартът за покриване на транспортни разходи по чл. 283 е недостатъчен, а местните превозвачи не се съобразяват с него. Общините от своя страна не водят активни преговори за възлагане на услугата на достъпен превозвач. В общия случай се налага родителите сами да се справят с извозването на учениците, ако са решили децата им да учат в областен град или в съседна община.⁵¹

Опит и практики от други страни

Различните държави имат разнообразни политики за подкрепа на децата и младежите, живеещи в лишения. В повечето случаи учениците получават безплатни учебници и материали за основното си образование, както и транспорт за тези от по-отдалечени места. В гимназиалната степен е често срещана практика учениците сами да купуват учебниците си, но съществуват механизми за предоставянето или заемането им. Често семействата могат да кандидатстват през общините за помощ за училищен транспорт и материали.

Глобално проучване на програмите за училищно хранене⁵² през април 2021 г. показва, че 85 от 103 изследвани страни имат една или повече мащабни програми за училищно хранене. Най-успешните програми са тези, за които има предвидено финансиране в националните бюджети. Обядът е най-често срещаната част от програмите за училищно хранене. 40% предоставят закуска. Училищното хранене е включено в националния бюджет в 66 (80%) от 83-те страни, които са отговорили на този въпрос.

50 Чл. 283 ал. 2 от ЗПУО и Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование

51 <http://amalipe.com/index.php?nav=news&id=3192&lang=1>

52 https://survey.gcnf.org/wp-content/uploads/2021/06/2021_GCNF_Survey_English_Form_Final.pdf

Румъния

Образованието в Румъния се основава на равнопоставена система с безплатно обучение. Достъпът до безплатно образование е гарантиран в чл. 32 от Конституцията на Румъния. Задължителното обучение обикновено започва на 5-годишна възраст, с последната година от детската градина, която е база за влизане в начално училище. Училището е задължително до 12. клас (което съответства на осемнадесет или деветнадесет години). Учениците се възползват от безплатни учебници⁵³ и достъп до платформата, съдържаща електронни учебници. Учебните помагала, използвани паралелно с учебника, по различни дисциплини, са препоръчителни и се купуват от семействата. Учениците от семейства с ниски доходи получават помощ за консумативи от училищната администрация (Закон № 126/2002). Транспортът в градските райони се субсидира от съответното кметство, чрез безплатни транспортни карти. Ученици, посещаващи задължително и средно образование, получават 50% отстъпка за местния градски транспорт. За населените места, разположени на по-голямо разстояние от училището, се осигурява транспорт с училищни микробуси.

В определени ситуации на учениците, посещаващи задължително образование в друг град, се предоставят и храна или настаняване. Транспортните разходи се възстановяват от бюджета на Министерството на националното образование, чрез учебните заведения, които посещават. Това се случва на базата на годишна карта за транспорт за максимум 50 км. или се възстановява сумата, представляваща стойността на 8 двупосочни билета на учебен срок, ако живеят в общежитие или в квартира под наем. „Ученици, принадлежащи към националните малцинства, които нямат възможност да учат на родния си език в своя град, получават разходите за транспорт до най-близкото училище с нужното езиково обучение или получават безплатно хранене и настаняване в пансиона на учебното заведение, където се учи езика на малцинството.“⁵⁴

Германия

В Германия⁵⁵ образованието е задължително за всички ученици на възраст от 6 до 15 години. Повечето ученици обикновено остават в училище до 18-годишна възраст и след това избират университет или продължаващо професионално образование в редовно професионално или техническо училище.

На учениците се заемат учебници и учебни помагала. В някои случаи се начислява такса за предоставените учебници. Учениците сами осигуряват учебните си пособия. Осигуряването на транспорта до училище за ученици е в правомощията на всяка отделна провинция. Като цяло разходите за обществен транспорт се възстановяват, а при необходимост провинцията осигурява собствен транспорт. Сумата, която родителите трябва да заплатят за транспорт зависи от доходите им, но за тези с най-ниски доходи транспортът се предоставя безплатно. Общото минимално разстояние, за което е осигурен транспорт за учениците в начален етап на обучение, е 2 км. От 5-ти клас нататък е осигурен транспорт за учениците, живеещи на 3-4 км. от училище. Могат да се правят изключения за по-къси разстояния, ако пътищата са особено опасни, както и за ученици с увреждания. Ако не е наличен обществен транспорт, местните власти осигуряват училищни автобуси.

Добър модел за мерки по отношение на бедността и ранното отпадане се прилага в община Хам, Федерална провинция Северен Рейн-Вестфалия.⁵⁶ Социалната служба се нарича *Jobcenter* и е за хора в работоспособна възраст. За да не се допуска рисковата бедност, *Jobcenter* изчислява нужния екзистенциален минимум и осигурява финансова помощ на хората, които са с доходи под него. Помощта

53 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-64_en

54 РЕШЕНИЕ № 2 от 18 февруари 1998 г. по конституционно дело № 15 от 1997 г.: „Разпоредбите на чл. 7, 8, 9, 10 и 11 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, подписана на 9 октомври 1997 г., както и конвенцията изцяло, съответстват на Конституцията на Република България.“

55 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-31_en

56 https://www.hamm.de/fileadmin/user_upload/Medienarchiv_neu/Dokumente/Amt_fuer_Soziales_Wohnen_Pflege/Bildungspaket/Info_YouCardHamm.pdf#page=1&zoom=auto,-135,848

за всеки човек варира в зависимост от доходите, от начина на живот, дали плаща наем, дори зависи от града, в който живее. В случай, че родител е във финансово затруднение, *Jobcenter* поема и таксата за учебниците на децата, допълнителните часове по немски език, участие на детето в екскурзии, храненето в стола на училището, таксите за допълнителен спорт и извънкласни дейности. Ако доходите на семейството са над този изчислен минимум⁵⁷, но все пак са ниски, родителите могат да получат помощ за наем на жилище (*Wohnungsamt*) и допълнителни детски добавки до 170 евро, в зависимост от доходите (*Familienkasse*). В този случай службата също поема гореизброените разходи за детето.

В гр. Хам всяко дете, чиито родители получават помощи, получава от *Jobcenter* т.нар. *YouCardHamm*, която е практично решение за използване на одобрен образователен пакет от услуги като: допълнителни разходи за обяд, екскурзии, участие в обществения и културен живот, спорт и ученически пособия. Пакетът е специално предназначен е за децата, живеещи в материални лишения. Всички семейства с деца под 18 или 25 години, които получават социални помощи, имат правото да кандидатстват за тази карта.

Финландия

Във Финландия⁵⁸ учениците в начално/основно училище получават безплатни учебници и учебни материали. Има осигурен транспорт за учениците от по-отдалечени населени места. В гимназията учениците трябва сами да осигурят учебници и учебни материали. Транспортните разходи са частично субсидирани от държавата и поети за деца, които живеят на повече от 5 км. от училище⁵⁹.

През 1943 г. във Финландия⁶⁰ влиза в сила закон за задължително предоставяне на безплатно училищно хранене в предучилищното, основното и гимназиалното образование (на възраст от 6 до 19 години), а пакетираният обяди не се допускат и не се препоръчват. Предоставената училищна храна трябва да се равнява на една трета от препоръчителната дневна доза на учениците и да съдържа основно ястие, салата, напитка, хляб и маргарин. Храната също трябва да бъде разнообразна и балансирана, като специално внимание трябва да се обърне на броя на калориите и солта, както и на качеството на въглехидратите и мазнините. Училищата се насърчават да сервират вегетарианска храна веднъж седмично и да представят избор от ястия всеки ден. При необходимост, включително по религиозни причини, се предоставят ястия, които следват специфични диетични изисквания. Голям акцент се поставя и върху изучаването на "етикета на хранене и финландските обичаи. Изпълнението на програмата се наблюдава от правителството, но се изпълнява на местно ниво от общинските образователни органи. Изпълнението на схемата за училищно хранене се управлява чрез „хоризонтално сътрудничество“ между местните и държавните институции.

Правителството покрива около 25%, а общините – около 75% от разходите за обучението на учениците в начално/основно и средно образование. Годишният разход за изхранването на учениците за 2016 г. е бил 434 милиона евро. През 2017 г. средната цена на еднократно училищно хранене в основното образование е била 2,80 евро.

57 Обикновено този праг е около 850 евро на член на домакинство - Подпомагане на доходите съгласно Социалния кодекс XII: "Всяко лице, пребиваващо в Германия, което не може да се издържа със собствени средства или усилия, нито с помощта на трета страна, има право на подпомагане на доходите" (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&intPageId=4556&langId=en>)

58 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-25_en

59 https://link.springer.com/chapter/10.1007/1-4020-4874-2_17?noAccess=true

60 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bc95ea5-4046-11ec-89db-01aa75ed71a1/language-en>

Швеция

Задължителното училищно образование (до 16 г.)⁶¹ е бесплатно и учениците имат безплатен достъп до книги, образователни материали и други помощни средства, необходими за обучението им. Учениците в grundskola (деветгодишно общообразователно училище, еквивалентно на основно и прогимназиално образование) имат право на безплатно хранене през учебния ден. Общината е длъжна да осигури безплатен училищен транспорт за учениците, които се нуждаят от превоз поради: разстоянието от дома им до училището (най-малко 6 км), неблагоприятни пътни условия или други обстоятелства. Тази мярка се отнася и за учениците, посещаващи гимназиални училища. Вместо покриване на транспортни разходи, всяка община има възможност да реши да предостави финансова подкрепа за изхранването и настаняването (квартира, общешитие) на ученика. Учениците в редовна форма на обучение в гимназиален етап (gymnasieskolan), на възраст над 16 години, получават безвъзмездна помощ за обучение в размер на 1250 шведски крони (към 2018 г. - приблизително 240 лв.), а на тези под 16-годишна възраст се отпуска детска надбавка в същия размер на родители/настойници.

От 1997 г. в Швеция⁶² е задължително по закон училищата да предоставят безплатен обяд на всички ученици от началните и прогимназиалните училища (на възраст 6-16 години). Според Закона за образованието от 2010 г. предоставеният обяд трябва да бъде „хранителен“. Напоследък стана обичайно училищата да предоставят закуска и следобедно леко хранене, в допълнение към обяда. Докато шведското правителство финансира програмата чрез местните власти, училищата отговарят за осигуряването на храната и определят какво съдържа менюто.

Всички деца на възраст между 6 и 16 години, посещаващи училище, всеки ден получават топло ястие, салата, хляб и напитка. Безалкохолни напитки не се предлагат, а десертите и пържените храни са рядкост. Следват се насоките за хранене на шведската Национална агенция по храните и скандинавските препоръки за хранене. Училищният обяд осигурява 30% от енергийния прием на ученика и диетичните референтни стойности за витамини и минерали. Насоките и препоръките за хранене са свързани с онези хранителни вещества, които се считат за най-важни за децата, а именно: енергия, обща мазнина, наситени мастни киселини, полиненаситени мастни киселини, въглехидрати, протеини, диетични фибри, витамин С, витамин D, фолиева киселина, желязо и натрий. Препоръчва се учениците да имат поне 20 минути за хранене, а обядът да бъде интегриран в учебния ден и да се използва като образователен ресурс, като много училища прилагат така нареченото „педагогическо хранене“. Учителите се хранят заедно с децата, с цел създаване на спокойна среда. Вендинг автоматите са рядкост и няма традиция за пакетирани обяди.

В Приложение 1 е представена допълнителна кратка информация за практики и модели от различни страни по отношение на достъпа до учебници/учебни пособия, транспорт до училище и хранене.

Българският опит

Около 43% от ромите в България към 2019 година успешно са завършили основно образование, а делът на ромите със средно образование вече е 23%⁶³. Въпреки оптимистичните тенденции, все още делът на ромите, които не продължават в гимназиален етап или не завършват успешно средно образование е значителен.

61 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-80_en

62 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bc95ea5-4046-11ec-89db-01aa75ed71a1/language-en>

63 "Образователни постижения на ромските общности в България", с възложител ТСА и проведено от Глобал Метрикс през 2019 г.

През последните 10 години ТСА успешно реализира проект „Равен шанс – достъп до средно образование“ за ученици от семейства с ниски доходи, които също така имат успех над 3.50, с под 10 неизвинени отсъствия и силна мотивация да продължат образованието си в гимназия.

Основната цел на „Равен шанс“ е да се увеличи дялът на българските ученици в неравностойно положение, особено на ромите, които завършват средно образование. Проектът покрива някои от финансовите нужди, които често са сериозно препятствие за записване, редовно посещаване и успешно завършване на гимназия. Проектът подкрепя одобрените ученици, като покрива разходите им за транспорт до училище, закупува учебници по основните предмети, както и покрива наем за квартира. През последните няколко години, освен предоставяне на подкрепа на вече записани ученици в етап на средно образование, „Равен шанс“ се фокусира и върху повишаването на дела на записаните в гимназия ромски и други ученици от семейства с ниски доходи, като им осигурява възможност да посетят училища по техен избор в големите градове.

От 2011 г. до 2021 г. ТСА заедно с финансовата подкрепа на фондация „Америка за България“ отпусна над 4000 стипендии през проект „Равен шанс – достъп до средно образование“ за транспорт, учебници, наеми и други потребности на над 1500 ученици в гимназиална степен от български, турски, ромски и друг произход, като над 80% от тях живеят в села или малки градове. Над 95% от учениците в проекта успешно приключват учебната година. 95% е и дялът на дванадесетокласните, които са завършили средното си образование успешно за последните 10 години, като са положили успешно двата задължителни държавни зрелостни изпита. 53% от подкрепените, които са завършили средно образование през последните 10 години, са продължили обучението си в университет. 34% работят в България с постоянен трудов договор, а 4% са с постоянна заетост извън страната. Едва 3% от учениците от проекта са декларирали, че са безработни и разчитат на социални трансфери.



Според направената оценка на проекта голяма част от подкрепените ученици най-вероятно нямаше да продължат обучението си в средно образование или щяха да отпаднат от училище поради невъзможност да финансират транспорта и учебниците си.⁶⁴

⁶⁴ Оценка за въздействие на проекта на Тръста за социална алтернатива “Равен шанс: достъп до средно училище”, извършена от агенция “Алфа Рисърч” през 2018 г.

Изводи и препоръки

Насоки за справедлив достъп до правото на образование

Централна власт

- Да се дефинира юридически какво включва терминът „безплатно образование“ и каква държавна отговорност носи със себе си терминът „задължително образование“ в контекста на една от ценностите, върху които стъпва КРБ – *справедливост*, за създаване на *социална държава*. Сезирането на Конституционния съд за тълкуване на чл.53 от Конституцията е препоръчителна първа стъпка в тази посока.
- Държавата и нейните агенции и структури да гарантира, че родителите и децата имат информация за услугите, от които могат да се възползват, за да бъдат избегнати всякакви форми на неравенства и дискриминация в образованието. Има нужда от достъпна осведомяваща услуга и институционална комуникация по отношение на възможностите за всички ученици.
- На базата на критериите за „детска бедност“⁶⁵, да се разработят подкрепящи услуги за деца, идващи от среда с лишения, до завършване на задължителното предучилищно и училищно образование.
- Събиране и анализиране на висококачествени данни по отношение достъпа до учебници и пособия, пълноценното хранене и начина на придвижване до училище – особено след основно образование.
- Обновяване на наредбата на чл. 164, ал. 1 от ЗПУО така, че да се регламентира осигуряването на учебници за всички ученици от 1 до 10 клас, включително и поетапно през следващите години за учениците в 11 и 12 клас.
- Създаване на национална програма към МОН за осигуряване на учебници и пособия и покриване на всекидневни транспортни разходи на пътуващите ученици. Градският транспорт да е безплатен за всички ученици в съответните градове, където се обучават.

Местна власт

- Разработване на местни политики за достъп на всяко дете до висококачествено и желано образование, основани на анализ на училищните практики и специфики.
- Прилагане на междуинституционален интегриран подход на местно ниво за работа по казуси на деца, живеещи в неблагоприятни материални условия на територията на съответната община. Интегрираният подход да включва събиране на надеждни данни за условията, в които живеят децата, достъпът им до редовно пълноценно хранене и здравеопазване, както и достъпът им до учебници, интернет и транспорт.
- Подобряване на координацията между общинската администрация през дирекциите „Образование“ и „Социално подпомагане“, училищата, отдел „Закрила на детето“ и неправителствени организации за ефективното преодоляване на социално-икономическите предизвикателства пред децата и младите хора по отношение достъпа до качествено основно и средно образование, и превенция срещу риска от преждевременно отпадане от клас.
- Осигуряване на допълнително финансиране към бюджета на училището за приобщаване на децата, идващи/пътуващи от далечни малки населени места и живеещи в материални лишения.

65 „Деца, живеещи в институции; Деца с увреждания и други деца със специални потребности; Деца на наскоро пристигнали мигранти или бежанци; Деца, живеещи в семейства в уязвимо положение, включително ромски деца от уязвими общности.“, „Гаранцията за детето“ на Европейския съюз в България

Училищни политики

- Развиване на практики на училищната общност за приобщаване на деца, идващи от семейства с материални лишения.
- Изграждане на библиотечен фонд с учебници, помагала и нови учебни тетрадки с безплатен достъп.
- Отделяне на допълнителни средства за учебниците по чужд език, които не са включени в безплатните учебни комплекти.
- Осигуряване на поне едно топло хранене на ден за всички ученици в прогимназиален и гимназиален етап с нисък социално-икономически статус. Препоръчително е децата от началната и прогимназиалната степен, които живеят в социално слаби семейства, да получават безплатен обяд, тъй като по време на тези образователни степени се предвижда и прилагане на целодневна форма на обучение.
- Развиването на училищни партньорства между началните/основните училища (изпращащи учениците) и средните училища (приемащи учениците) с различен профил от градски и селски райони за намаляване на неравенствата и разширяване на избора на учениците като стъпка към по-стойностна реализация на по-късен етап.



Заклучение

Завършването на по-висока образователна степен дава по-голям шанс за достоен живот на всеки млад човек. Дипломата за средно образование е минималното условие за пълноценно участие в обществото, пазара на труда и предопределя гражданското участие и поведение. Както стана ясно законодателят е предвидил гаранцията за всичко това в Конституцията на Република България и Закона за предучилищното и училищно образование, където е записано, че образованието е задължително до 16 годишна възраст. И въпреки категоричността на КРБ, липсва дефиниция какво точно включва „безплатното задължително образование“. Липсва и тълкуване на Конституционния съд.

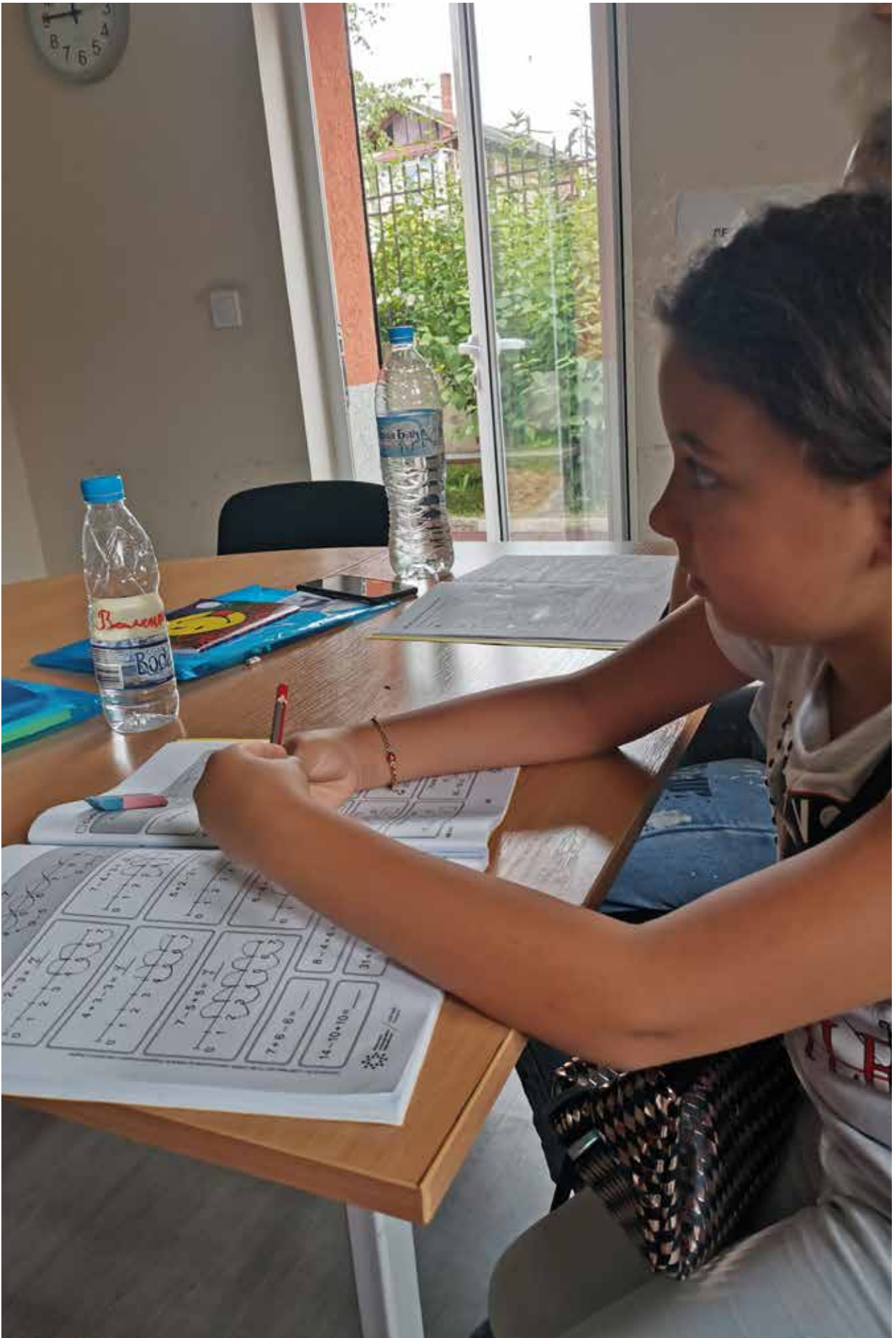
В България поради широкото поле за тълкуване на понятието „безплатно задължително образование“ от страна на изпълнителната власт, това право до известна степен е получило неясни граници, често то всъщност е ограничено, а компенсиранието му е оставено на възможностите и добрите намерения на родителите и/или училищата. При липса на разбиране и финансов ресурс обаче, учениците преустановяват следването си в етапа на средно образование или се записват в най-близкото училище (обикновено средишно, където се обучават ученици от близките населени места).

В контекста на бедността и неравенствата за много деца достъпът до образование (дори и в задължителната възраст) е силно ограничен поради материалните лишения, в които живеят. Голяма част от мерките на държавата са насочени основно към образователния процес в рамките на образователните институции. Липсват преки всеобхватни мерки за насърчаване на следването в гимназия по избор на ученика (или родителите му) и премахване на ограниченията от финансов характер, пред които са изправени учениците от семейства с нисък социално-икономически статус.

Не се събират и анализират данни за дела на учениците с достъп до редовно пълноценно хранене, учебници и учебни пособия, както и до транспорт. Това затруднява прецизирането на мащаба на тези фундаментални образователни предизвикателства и съответно обуславя наличието или по-скоро липсата на политики в тази посока.

Има ясни и редица доказателства за ключовия принос на конкретни фактори за повишаването на възможността детето да остане по-дълго в училище и да завърши по-висока образователна степен. Безспорно достъпът до редовно пълноценно хранене, учебниците и правото на избор къде да се учи са ключовите условия.





Библиография

Закони

Закон за народната просвета, обн. ДВ бр. 86 от 18.10.1991г., посл. изм. ДВ бр. 80 от 16.10.2015г. (отм.)

Закон за предучилищното и училищното образование, обн. ДВ бр. 79 от 13.10.2015г., посл. изм. ДВ бр. 82 от 18.09.2020г.

Конституция на Народна република България от 1947г., обн. ДВ бр. 284 от 06.12.1947г., отм. ДВ бр. 39 от 18.05.1971г.

Конституция на Народна република България от 1971г., обн. ДВ бр. 39 от 18.05.1971г., отм. ДВ бр. 56 от 13.07.1991г.

Конституция на Република България, обн. ДВ бр. 56 от 13.07.1991г., посл. изм. ДВ бр. 100 от 18.12.2015г.

Подзаконови нормативни актове

Наредба № 5 от 30.11.2015г. за общообразователната подготовка, обн. ДВ бр. 95 от 08.12.2015г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 79 от 08.09.2020г.

Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите, приета с ПМС № 163 от 29.06.2015г., обн. ДВ бр. 51 от 07.07.2015г., посл. изм. ДВ бр. 83 от 25.09.2020г.

Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05.09.2017г., обн. ДВ бр. 81 от 10.10.2017 г.

Постановление № 79 от 13.04.2016г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти, обн. ДВ бр. 31 от 19.04.2016г., посл. обн. ДВ бр. 50 от 15.06.2021г.

Решения на Конституционния съд и други

Решение № 17 от 18.06.1998г. по к. д. № 15/1998г. на Конституционния съд на Република България

Решение № 9 от 10.05.2018г. по к. д. № 5/2017г. на Конституционния съд на Република България

Решение № 6011 от 25.06.2004г. по адм. д. № 1420/2004г. на Върховния административен съд, V отд.

Доклади и проучвания

„Анализ на последствията за учебния процес, учениците и учителите от обучението от разстояние в електронна среда през учебната 2020/2021 г.“, Институт за изследвания в образованието, 2021 г.

„Въздействие на пандемията COVID-19 върху предучилищно и училищно образование“, Global Metrics LTD, по поръчка на УНИЦЕФ България, 2020 г.

„Да преподаваме с мисъл за бедността: Влиянието на бедността върху детския мозък и как може училището да помогне“, Ерик Дженсън, ТСА, 2018 г.

„Децата, храната и храненето“, УНИЦЕФ, 2019 г.

„Образование от разстояние: готовност на училищата и семействата за учене в онлайн среда“, Институт за изследвания в образованието, 2020 г.

„Образователни постижения на ромските общности в България“, Global Metrics LTD, с възложител ТСА, 2019 г.

„Оценка за въздействие на проекта на Тръста за социална алтернатива “Равен шанс: достъп до средно училище”, Алфа Рисърч, 2018 г.

„Преглед и анализ на неравенството във възможностите в България“, Институт за пазарна икономика, 2021 г.

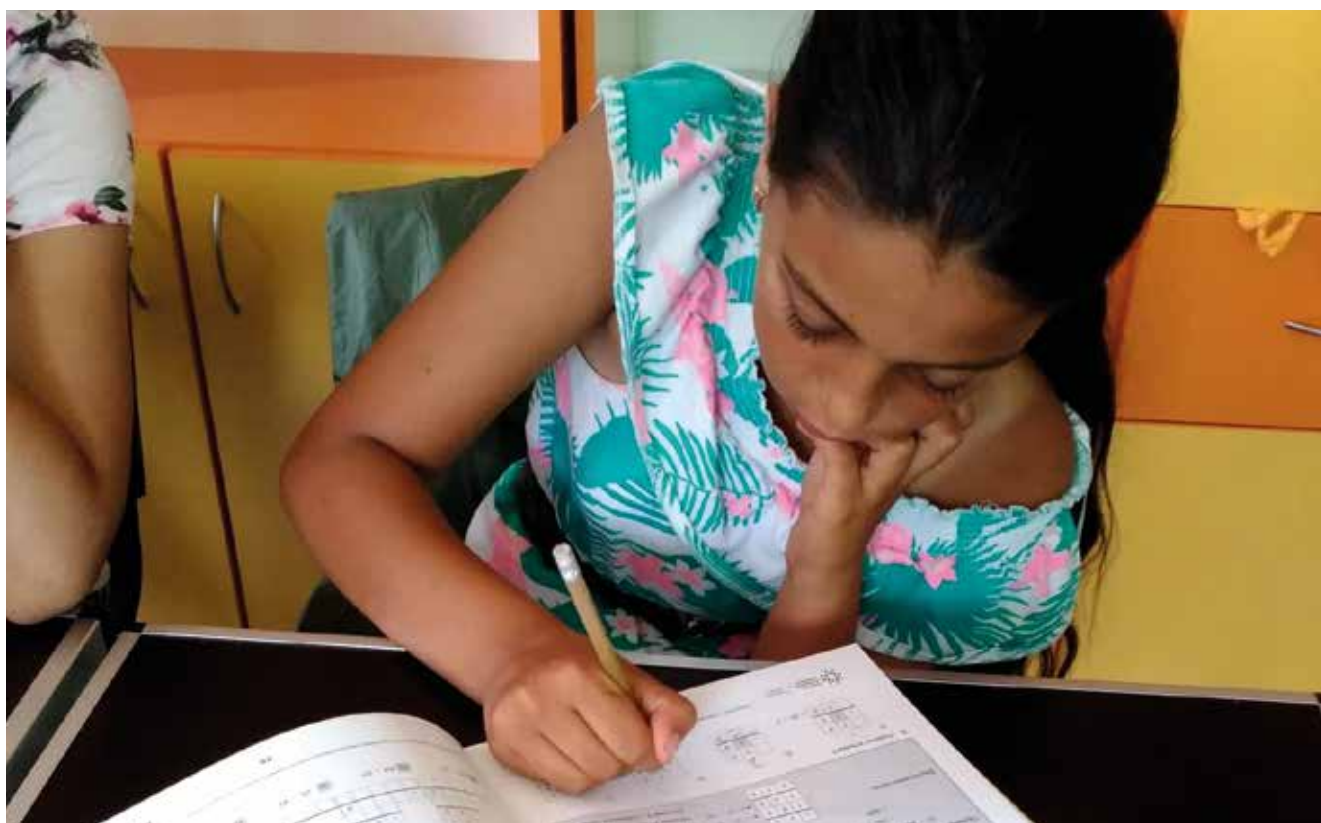
„Provision of school meals across the EU: An overview of rationales, evidence, facilitators and barriers“, European Commission, 2021

„Global Survey of School Meal Programs“, Global Child Nutrition Foundation, 2021 г.

„Nutrition and educational achievement“, UNESCO, 1984 г.

„PISA 2018: Insights and Interpretations“, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019 г.

„Promoting gender equality through textbooks: a methodological guide“, UNESCO, 2015 г.



Приложение 1:

Практики и модели в различни държави по отношение на достъпа на учениците до учебници/учебни пособия, транспорт до училище и училищно хранене

Училищни учебници/консумативи и транспорт	
Държава	Бележки
Австрия ⁶⁶	В основното и средното училище се изискват такси/плащания за определени учебници, учебни материали и градският транспорт между училището и дома на ученика. За домакинствата с ниски доходи са налични помощи и субсидии, като например за храна, участие в училищни спортни седмици и други семейни помощи и надбавки. Необходимите учебници са достъпни и безплатни през „Инициатива за учебници“, регулирана от Закона за подкрепа на семейството. Може да се кандидатства за безплатно пътуване с градски транспорт, ако семейството на ученика получава семейна надбавка. Ако няма обществен транспорт, може да се кандидатства за надбавка за училище или пътуване до дома. За много обществени детски градини общините осигуряват собствени транспортни услуги.
Гърция ⁶⁷	Предоставят се безплатни учебници за всички етапи на училищното образование (основно и средно). Предоставят се ученически ваучери за обществен транспорт или е наличен организиран транспорт до училище. Има възможност за възстановяване на разходите за шофиране на родителите чрез надбавка, която не надвишава 500 евро на ученик на година.
Естония ⁶⁸	Предоставят се безплатен училищен транспорт и учебници за всички класове от началото на 2000-те. На учениците от началното училище се предлагат безплатни учебници, работни тетрадки, тетрадки и работни листове. Учениците от гимназиален етап получават необходимите учебници (но не и работни тетрадки и др.). Местните общини са задължени да организират транспорта на децата до училище и обратно. За селските училища често се организират безплатни автобуси или се възстановяват разходите за билети за градски транспорт.
Испания ⁶⁹	От третата година на задължителното средно образование нататък семействата трябва да покриват разходите за учебни материали, учебници, храна, транспорт. Семействата могат да кандидатстват за безвъзмездни средства за покриването на тези разходи. В повечето общности са разработени системи за безплатни книги. Налична е целева финансова подкрепа за семейства с 3 или повече деца - те получават преференциален статут при кандидатстване за субсидии/надбавки, отстъпки за транспорт и др., независимо от социално-икономическия си статус.
Италия ⁷⁰	Осигурени са безплатни учебници за ученици от началните и прогимназиалните училища. Семействата плащат за транспорт, освен ако са с ниски доходи. Регионите предлагат финансови помощи за намаляване на цените на учебниците и транспортните разходи.
Мексико ⁷¹	Закон от 1959 г. въвежда безплатни учебници за всички ученици в началното училище. Закон от 1997 г. разширява обхвата на тази мярка - безплатни учебници са достъпни и за ученици от средното училище. Учебниците се предоставят на учениците за ползване през учебната година, след което се връщат. Разпространяват се от Националната комисия за безплатни учебници (CNLTG) всяка учебна година.

66 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-1_en

67 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-33_en

68 <https://arstechnica.com/tech-policy/2019/02/in-estonia-students-transit-school-meals-and-textbooks-are-all-free/>

69 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-79_en

70 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-39_en

71 <http://schugurensky.faculty.asu.edu/moments/1959conaliteg.html>

Норвегия ⁷²	Учениците имат право на безплатно държавно основно и прогимназиално образование. Общината нямат право да изискват от учениците или техните родители да покриват разходите във връзка с основното и прогимназиалното образование – например разходи, свързани с учебни материали, транспорт по време на учебните часове, престой в училищни лагери, екскурзии или други изпети, които са част от основното и прогимназиално образование (раздел 2–15 от Закона за образованието). Обучението в държавните гимназии също е безплатно. Училището осигурява всички необходими учебни материали и оборудване. Учениците имат право на безплатен училищен транспорт, ако пътят до училище е на определено разстояние, ако е опасен или ако ученикът е с увреждане или нараняване. Учениците от основните училища и прогимназиалните училища имат право на безплатен училищен транспорт, ако разстоянието до училището е повече от: 2 км за ученици от първи клас; 4 км за ученици от втори до десети клас; 6 км за ученици от гимназиален етап; Учениците от първи до десети клас имат право на училищен транспорт, независимо от разстоянието, ако пътят е опасен или труднопроходим .
Португалия ⁷³	Налична е подкрепа през програма „Училищна социална подкрепа“ (ASE). Училищният транспорт и учебниците могат да бъдат субсидирани за семейства с ниски доходи в основно училище и по-ниския гимназиален етап . Подкрепата може да бъде разширена до гимназията само за ученици със специални образователни потребности. През юли 2018 г. повече от 30% от учениците в държавните училища бяха обхванати от ASE ⁷⁴ .
САЩ	<p><i>Учебник/консумативи</i>⁷⁵</p> <p>Практиките са различни в зависимост от щата. Обикновено училищата купуват учебници с публични средства и ги дават назаем на учениците, но училищата могат да начисляват такси за това, включително и за училищни пособия. А понякога дори за задължителни часове, извънкласни дейности и др. Някои щати имат правила срещу тези такси, но те не винаги са следвани и прилагани в част от регионите. Водени са и се водят съдебни дела по този въпрос. Например: в Калифорния⁷⁶ съдебните дела доведоха до ново законодателство, което сега защитава конституционното право на безплатно образование (през 2012 г.). Не може да се начисляват такси, освен за незадължителни извънкласни програми по избор или за учебници, които учениците не връщат. В Айова⁷⁷ на училищата е разрешено да таксуват учениците за учебници, но не и за училищни пособия. Но има възможност за освобождаване от такси (пълни и частични), от които учениците могат да се възползват въз основа на допустимостта им за безплатен/ намален обяд.</p> <p><i>Транспорт</i></p> <p>Щатите трябва да осигурят транспорт за бездомни ученици, гарантиран от федералния Закон Маккини-Венто⁷⁸ . Има федерални гаранции за транспорт на ученици с увреждания по силата на Закона за образованието на лицата с увреждания. В други случаи правилата за осигуряването на транспорт до училище варират в зависимост от щата/окръга. Много щати позволяват на окръзите да начисляват такси за транспорт до училище ⁷⁹.</p> <p>о Индиана: решение на Върховния съд на щата позволява на районите да НЕ осигуряват транспорт за учениците⁸⁰. Хавай: има такси за карта за училищен автобус. Учениците, които отговарят на изискванията за безплатен обяд, или са бездомни, в приемна грижа или в специално образование – могат да кандидатстват за получаване на безплатна карта за автобус⁸¹ .</p>

72 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-54_en

73 <http://www.nyinorge.no/en/Ny-i-Norge-velg-sprak/New-in-Norway/Children--Schools/The-school-system/School-transport/>

74 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-60_en

75 <https://educateiowa.gov/resources/laws-and-regulations/legal-lessons/fees-0>

76 <https://www.aclusocal.org/en/press-releases/aclu-wins-fight-protect-constitutional-right-free-public-education-california>

77 <https://nche.ed.gov/wp-content/uploads/2019/01/transportation.pdf>

78 <https://www.governing.com/archive/gov-indiana-school-bus-ruling.html>

79 <https://www.governing.com/archive/gov-indiana-school-bus-ruling.html>

80 <https://www.hawaiipublicschools.org/ConnectWithUs/Organization/Offices>

81 [FacilitiesandOperations/Transportation/RidingtheBus/Pages/home.aspx](https://www.hawaiipublicschools.org/ConnectWithUs/Organization/Offices/FacilitiesandOperations/Transportation/RidingtheBus/Pages/home.aspx)

САЩ	<p>о Щат Ню Йорк: осигуряването на транспорт зависи от възрастта и разстоянието от училище. Осигурен е транспорт за ученици от „K-8 grade“ (K-8 училища в САЩ са тези, които обучават деца на възраст от 5–6 години – предучилищна подготовка, до 8-ми клас (до 14 години), които живеят на повече от 2 мили (малко над 3,2 км) от училище, и ученици от 9-12 клас, които живеят на повече от 3 мили от училище⁸². Учениците с увреждания трябва да бъдат транспортирани до 50 мили между дома и училището.</p> <p>о Град Ню Йорк: налична е политика за допустимост за пътуване с автобус, в зависимост от разстоянието и класа на ученика (различни от тези на щатско ниво). Учениците, които не отговарят на условията за транспортната услуга с жълт автобус, получават частична метрокорта (валидна само за пътуване с автобуси) или пълна метрокорта (валидна за пътуване с автобус или метро).⁸³</p>
Унгария ⁸⁴	<p>От 2013 г. учениците получават безплатен достъп до учебници за основно училище, като той се въвежда постепенно. От 2020–2021 г. всички ученици между 1-9 клас получават безплатни учебници. Всички деца в нужда (нисък социално-икономически статус) получават безплатни учебници и в останалите класове. Ученическата карта позволява отстъпки от пътните разходи. Ученикът може да пътува безплатно до училище, ако е в задължителна училищна възраст и училището е в друго населено място. Общината носи отговорност за осигуряването на тази подкрепа.</p>
Франция ⁸⁵	<p>Учебниците са безплатни в училищата и „колежите“ (collèges), а много региони ги предоставят безплатно и в средните училища. В колежите учебници се предоставят на учениците от съответните департаменти. В гимназиите (lycées) закупуването на учебници е отговорност на семействата, но често се осигуряват от регионалните съвети. Семействата могат да кандидатстват чрез общините за помощ за училищен транспорт в началното училище.</p>
Хърватия ⁸⁶	<p>Право на безплатни учебници имат определени групи ученици (деца на ветерани и др.). Право на субсидирана цена на учебник имат ученици от домакинства с ниски доходи и/или ползватели на социално подпомагане, които се обучават в начално, основно и/или средно училище. Учениците от начално образование (1–4 клас), които живеят на повече от 3 км. от училище, имат право на организиран транспорт до училище. Същото важи за ученици в 5-8 клас, които живеят на повече от 5 км. от училище. За ученици с увреждания също се организира транспорт, независимо от разстоянието. Правителството на Хърватия покрива разходите за транспорт или споделя разходите с местната власт. Министерството възстановява разходите за гориво на родители, които извозват ученици до училище (10% от търговската цена на горивото за превозното средство, което родителят използва за транспорт; 15% от търговската цена на горивото, ако родителят използва превозното средство за превоз на повече от един ученик).</p>
Чехия ⁸⁷	<p>Налично е ученическо намаление на цените за обществен транспорт – учениците между 6-18 години не са длъжни да плащат повече от 25% от нормалната тарифа. Разликата в цената на билетите се заплаща от съответния регион по правилата на Министерството на финансите. Учениците от основните училища получават безплатни учебници и учебни текстове. Учениците от първи клас на основното образование и децата в подготвителни класове не са длъжни да връщат тези учебници и учебни текстове, докато учениците от останалите класове на основно образование трябва да върнат учебниците и учебните текстове не по-късно от края на съответната учебна година.</p>

82 <https://cbcny.org/sites/default/files/media/files/Better%20Targeting%20New%20York%E2%80%99s%20Pupil%20Transportation%20Aid.pdf>

83 <https://cbcny.org/sites/default/files/media/files/Better%20Targeting%20New%20York%E2%80%99s%20Pupil%20Transportation%20Aid.pdf>

84 <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school->

85 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/france/early-childhood-and-school-education-funding_en

86 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-14_en

87 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-21_en

Училищно хранене	
Държава	Бележки
Англия	Законът за осигуряване на храна (1905 г.) позволява предоставянето на храна на учениците, но съветите рядко го правят, Законът за образованието от 1944 г. налага задължителното предоставяне на безплатно училищно хранене на по-бедните деца. Достъпът до безплатно училищно хранене силно се ограничил през 80-те години на миналия век по време на управлението на Маргарет Тачър, поради увеличението на цената на училищния обяд и премахването на част от субсидиите за определени продукти от храненето (например, прясно мляко) ⁸⁸ . Към момента е налично безплатно училищно хранене ⁸⁹ , което е достъпно за ученици в държавни училища от семейства с ниски доходи, като критериите за включване в програмата са идентични с тези за получаване определени обезщетения и социални помощи ⁹⁰ .
Гърция ⁹¹	Националната програма за училищен обяд стартира пилотно през 2016 г., след което се разширява през 2018 г., за да обхване 1227 основни училища в Гърция. Държавните училища могат да заявят участие в програмата в началото на всяка учебна година, като приложат съответната обосновка със социално-икономически показатели като бедност и безработица на родителите на учениците. За включените/ одобрените училища се осигурява хранене на всички деца, независимо от доходите им.
Дания	Все още липсва всеобхватна национална програма за училищно хранене ⁹² . Традиционно училищното хранене не е част от датската култура: децата главно ядат сандвичи. Тийнейджърите над 14 години имат право да напускат периметъра на училището и често избират да се хранят в ресторанти/заведения за бързо хранене, близо до училището. Обикновено учениците си носят пакетирания обяд в училище. Само 20-25% от датските училища сервират храна от 2006 г., за да допълнят пакетирания обяд ⁹³ . Нов модел за училищно хранене експериментално е приложен в седем училища в Копенхаген, които се фокусират върху храната и здравословното хранене. Учениците участват в целия процес – от планирането на менюто, през производството, до представянето на самото ястие. Тези училища ежедневно приготвят ястия в собствените си кухни, като културата на хранене заема централна част от целия процес. Менютата се изготвят от главния готвач на кухнята и се утвърждават от общината, като стриктно се съблюдават хранителната стойност на ястията. Амбицията е все повече училища да приложат тази практика в своите кухни ⁹⁴ .
Италия ⁹⁵	В Италия училищното хранене е субсидирано или безплатно за семейства с ниски доходи в зависимост от доходите на домакинството им. Предлага се и 20% отстъпка от общата цена на храната за няколко деца в едно семейство. Въпреки че не са предоставени насоки за хранене, силен акцент се поставя върху органичната храна и устойчивостта. Фокусът е поставен и върху италианската хранителна култура и здравословното хранене като част от културата на хранене. Генетично модифицирани храни не са разрешени. Местните власти са отговорни за изпълнението на програмата за училищно хранене, като почти 60% закупените продукти за ястията са био.
Канада	Канада е една от малкото страни от Г-8, която няма финансирана от правителството програма за училищно хранене. През 2017 г. УНИЦЕФ класира страната на 37-мо място от 41-те най-богати нации в света по отношение на достъпа до здравословна храна. В последните години има силен натиск от страна на родители, експерти и неправителствени организации към правителството за разработване на всеобхватна и устойчива програма за училищно хранене.

88 <https://www.spiked-online.com/2013/11/05/school-dinners-serving-up-a-food-sermon/>

89 <https://www.gov.uk/apply-free-school-meals>

90 <https://www.bigissue.com/news/social-justice/free-school-meals-everything-you-need-to-know/>

91 <https://www.mdpi.com/2072-6643/13/2/493>

92 https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/91800925/Andersen_R_et_al_2014_Dietary_effects_of_introducing_school_meals_BJN.pdf

93 <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2506211/Bioforsk-Rapport-2009-04-145.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

94 https://www.citego.org/bdf_fiche-document-1327_en.html

95 <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2506211/Bioforsk-Rapport-2009-04-145.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Норвегия ⁹⁶	В Норвегия няма национална програма за училищно хранене. Налична е програма за безплатни плодове за учениците в прогимназиалните училища и училищата с големи социални неравенства. В Норвегия пакетираният обяд продължава да бъде най-популярният вид училищно хранене. Пакетираният обяд се е превърнал в толкова утвърдена традиция, че норвежците са склонни да вярват, че студената храна за обяд е единственото естествено обедно хранене, и че яденето на нещо топло за обяд (в допълнение към топла вечеря) би било угодяване и нездравословно. Поради тези причини обществените доставки на храни в училище не са добре развити. В близкото минало страната е имала практиката да предоставя топъл обяд на учениците. През последните години се реализират различни проекти, които са на път да възвърнат тази традиция и да се разработи всеобхватна схема за училищно хранене.
Полша	Полското правителство официално прие програма ⁹⁷ , наречена „Хранене в училище и у дома“, която се изпълнява от 2019 и ще продължи до края на 2023 г. Приблизително 637 милиона евро са отпуснати от държавния бюджет към общините за осигуряване на топла храна на възрастни хора, хора с увреждания, хора с ниски доходи, както и деца от неравностойно положение, като особен фокус има върху училищното хранене. Обядът в полските училищни столове съдържа порция картофи, ориз/паста и парче месо/риба/порция бобови растения. На масите, на които децата се хранят, се поставят и купички със салата/плодове/зеленчуци. На децата се предлага чаша вода или чай. Има само един вид храна за всички деца, без избор ⁹⁸ .
Португалия	В Португалия всяко дете в училищна възраст има право на училищен обяд всеки делничен ден. Цената на храната зависи от доходите на семейството, като учениците условно са разделени на три групи според този показател. Учениците в „най-ниската“ група получават хранене, което на 100% се покрива с публични средства. Учениците в „средната“ група плащат 50% от разходите за храна, а учениците от „най-високата“ група плащат пълната цена на храненето. Ястията обикновено се състоят от стандартно меню от зеленчукова супа, едно топло ястие, салата, кафяв хляб, десерт на плодова основа и вода. В някои случаи ястията се приготвят на място, но в други – училища разчитат на ястия, приготвени от външни кетъринг компании. Програмата се управлява в сътрудничество между училищата и местните държавни власти или централното правителство, в зависимост от нивото на образование. Някои училища осигуряват и допълнителни сутрешни или следобедни закуски за своя сметка, състоящи се от хляб с масло, сирене или шунка, а понякога мляко и плодове.
САЩ	<p>Национална програма за училищен обяд (NSLP)⁹⁹ е федерално подпомагана програма за обяд, която се изпълнява в държавни и частни училища с нестопанска цел и институции за грижа за деца. През нея се осигуряват евтини или безплатни обедни хранения на децата всеки учебен ден. Училищата получават федерално възстановяване на средства съгласно предварително одобрена формула за финансиране. 95% от държавните училища са включени в програмата. Цената на обяда се определя от доходите на семейството като % от федералната линия на бедност:</p> <ul style="list-style-type: none"> o тези с доходи от 130% от федералната линия на бедността (FPL) отговарят на условията за безплатни обедни хранения. o тези с доходи между 130-185% от FPL отговарят на изискванията за ястия с намалени цени. o Тези над 185% FPL плащат за обяда цена, определена от училището. <p>След законови промени през 2004 г., учениците от домакинствата, включени в Допълнителна програма за подпомагане на храненето (Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP) автоматично се включват в програмата за безплатен училищен обяд (през SNAP се предоставят „купони за храна“, с които се подпомага закупуването на храна от хора с ниски или без доходи)¹⁰⁰. Закона за детското хранене (1966 г.)¹⁰¹ създава програма за училищна закуска като пилотна инициатива, след това е направена постоянна програма от Конгреса в закон от 1975 г.¹⁰². Изменение на NSLA от 1968 г. създава за първи път програма за лятно хранене, за да могат децата да получават храна и извън учебната година¹⁰³.</p>

96 <https://nibio.braze.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2506211/Bioforsk-Rapport-2009-04-145.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

97 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9231&furtherNews=yes>

98 <https://www.mdpi.com/1648-9144/55/7/397/htm>

99 <https://frac.org/wp-content/uploads/cnnsnp.pdf>

100 <https://www.teachforamerica.org/one-day/magazine/how-did-school-lunch-become-a-staple-for-american-kids>

101 <https://www.fns.usda.gov/sbp/sbp-fact-sheet>

102 <https://www.fns.usda.gov/pl-99-264>

103 <https://www.teachforamerica.org/one-day/magazine/how-did-school-lunch-become-a-staple-for-american-kids>

Словакия ¹⁰⁴	В началото на 2000 г. , като част от радикалната реформа на социалната система, Словакия въведе държавни субсидии за училищно хранене за бедни деца, за да компенсира съкращенията в семейните и социалните помощи. В резултат на това, бедните деца можеха да се възползват от безплатни училищни обяди. Мярката бе насочена към деца в домакинства с ниски доходи, равни или под нивото на административния праг на бедност. Освен това, мярката обхващаше всички деца в училища, където най-малко 50% от децата са деца от семейства с ниски доходи. От септември 2019 г. обхватът на субсидиите за училищно хранене беше значително разширен, за да обхване всички деца в основните училища и всички деца в детските градини, които са една година преди възрастта за задължително посещаване на училище. Освен това, от субсидиите се възползваха и децата в предучилищна възраст. Допустими бяха деца на възраст 2-5 години в детски градини, живеещи в домакинства с ниски доходи, и всички деца в детски градини, в които най-малко 50% от децата са деца от семейства с ниски доходи. През юли 2020 г. правителството обяви, че субсидиите за училищно хранене за всички деца ще бъдат отменени и заменени с увеличени данъчни облекчения, като в същото време се запазват държавните субсидии за деца от семейства с ниски доходи. Тези промени са в сила от януари 2021 г. Вместо субсидиран обяд, семействата на учениците получават различни данъчни бонуси ¹⁰⁵ , от които, обаче, могат да се възползват само работещи родители.
Словения ¹⁰⁶	В Словения Законът за училищното хранене от 2010 г. изисква основните училища (за деца на възраст от 6 до 14 години) да предлагат поне предобедна лека закуска на всички ученици. На практика, обаче, всички училища предлагат обяд, а повечето основна закуска и следобедна лека закуска. Сутрешната закуска е изцяло субсидирана за ученици от семейства с ниски доходи, както и допълнителните училищни храненияа, ако семейният доход на ученика е под национално определен минимум. Субсидирането се поема изцяло от правителството. Националните диетични насоки за здравословно хранене в детските градини и училищата са въведени през 2005 г. и стават задължителни през 2010 г., които определят минимални стандарти за училищното хранене.
Унгария	„Система за училищно хранене” е субсидирана програма, при която храната се предлага на намалена цена, а в някои случаи и безплатно. Проучване установява, че 85% от родителите все още подготвят пакетирана храна за децата си ¹⁰⁷ . Една от основните цели на програмата за училищни храненияа е да се намали разпространението на затлъстяването и незаразните заболявания сред унгарските деца и юноши, както и да се насърчи по-здравословна среда и култура на хранене, особено в училищата ¹⁰⁸ .
Франция ¹⁰⁹	Във Франция всички деца са включени в училищно хранене, като храненето на всеки ученик може да бъде субсидирано според доходите на семейството му. Френското правителство финансира програмата през общините, които отговарят за администрирането на програмата, въпреки че те все повече възлагат тази услуга на частни заведения за обществено хранене. Правителството представи незадължителни насоки за хранителни вещества и храни, като препоръчва ястията да съдържат 15% протеини, 35% мазнини и 50% желязо. Вендинг машините са забранени в училищата. Ястията включват предимно традиционна френска кухня. Правителството осигурява финансиране, за да позволи субсидирането на храна, покривайки приблизително 50% от разходите ¹¹⁰ .

104 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23026&langId=en>

105 <https://spectator.sme.sk/c/22461230/free-school-lunches-scrapped-who-will-benefit.html>

106 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bc95ea5-4046-11ec-89db-01aa75ed71a1/language-en>

107 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6521065/>

108 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6521065/#:~:text=Hungary's%20SCS%20is%20a%20subsidised,the%20school%20meal%20is%20free.>

109 https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09581596.2014.957654?casa_token=r-O3X8yCuI4AAAAA%3AE_7cgDMtqBfcGlxadCHVedCUpZbx7L5w

110 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24761&langId=mt>

Холандия ¹¹¹	Няма налична национална програма за училищно хранене. Обикновено учениците си носят храна, която консумират между почивките. Почти нито едно училище няма система/практика за хранене на учениците ¹¹² . По време на сутрешната почивка обикновено децата консумират малка закуска и/или напитка. По време на обедната почивка децата се прибират за обяд или носят пакетиран обяд в училище. В Холандия не е обичайно да се яде готвена храна по време на обедната почивка – повечето ученици носят сандвичи и млечни напитки/чай. В холандските основни училища няма вендинг машини или столове. На децата не е позволено да напускат периметъра на училището по време на учебно време (позволено им е да се прибират за обяд; но децата, които остават в училище по време на обедната почивка, нямат право да ходят в магазини или кафенета по време на тази почивка).
Хърватия	Местните власти осигуряват храна за децата в началните училища, но учениците от гимназията трябва да бъдат подsigурени от семействата си. През учебната 2017-2018 г. е представена нова схема за училищно хранене, която включва безплатни ястия от плодове, зеленчуци, мляко и млечни продукти. Инициативата включва основни и средни училища. Основното условие към училища, които искат да участват, е да изберат местни производители и доставчици ¹¹³ .



111 https://www.researchgate.net/publication/236183719_School_food_policy_at_Dutch_primary_schools_Room_for_improvement_Cross-sectional_findings_from_the_INPACT_study

112 <https://edepot.wur.nl/205944>

113 <https://www.total-croatia-news.com/lifestyle/19346-croatian-pupils-to-get-free-healthy-meals>



**AMERICA FOR
BULGARIA
FOUNDATION**

Подкрепата за фондация „Тръст за социална алтернатива“ е осигурена от Фондация „Америка за България“. Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на фондация „Тръст за социална алтернатива“ и не отразяват непременно вижданията на Фондация Америка за България или нейните партньори.