



Съфинансирано от  
Европейския съюз



ПРОГРАМА  
ОБРАЗОВАНИЕ  
2021-2027

| 1

*„Оригинално създадено от ОИСП на английски език под заглавие „Strengthening Evaluation Practice: Supporting Evaluation across the Thematic areas of Bulgaria’s Programme Education.” Този превод не е създаден от ОИСП и не трябва да се счита за официален превод на ОИСП. ОИСП не носи отговорност за каквото и да било съдържание или грешки в този превод”.*

## Укрепване на практиката по оценяване

Подкрепа за оценяването в тематичните области на  
Програма „Образование“ на България

## Предговор

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението на ОИСР за многогодишна подкрепа за изпълнение на Плана за оценка на Програма „Образование“ 2021-2027 с Министерството на образованието и науката на Република България и Изпълнителна агенция „Програма за образование“. Програма „Образование“ 2021-2027 се финансира от Европейския социален фонд плюс и националния бюджет на България.

Докладът е подготвен от Дирекцията „Образование и умения“ на Секретариата на ОИСР в периода от май 2025 г. до април 2026 г. Анет Джон (външен консултант) е водещ автор, а Каси Хейг ръководи разработването на доклада и участва като съавтор на някои раздели. Жасмин Аветисян подпомага процеса чрез проучвания и координация през целия период на разработване на доклада. Джайлс Бодън-Тебът осигурява административна подкрепа, а Еда Кабар координира цялостното изготвяне на доклада. Криста Рокинс ръководи подкрепата на ОИСР за изпълнението на Плана за оценка на Програма „Образование“ в България.

Нора Реваи от проекта „Evidence Web of Education“ на ОИСР и външният експерт по оценяване проф. Мануел Сауту-Отера от Университета в Бристол предоставят ценна обратна връзка на ключови етапи в процеса по изготвянето му. Авторите изразяват благодарност за техните ценни коментари и насоки. Оценителският екип получава методическо ръководство от Елизабет Фордъм, заместник-ръководител, и Пауло Сантяго, ръководител на Отдела за политики и изпълнение в рамките на Дирекция „Образование и умения“ на ОИСР, под ръководството на Андреас Шлайхер, директор „Образование и умения“. Авторите изразяват благодарност за техния принос, както и за допълнителния надзор от Комитета по образователна политика на ОИСР.

Авторите благодарят на Изпълнителна агенция „Програма за образование“ за съдействието при координирането на събирането на данни и за осъществяването на ползотворни дискусии със заинтересованите страни. Тяхното разбиране за оценяването като инструмент за учене е водещ фактор при задаване на фокуса на доклада. Изразяваме благодарност и за внимателния преглед на проектните версии от страна на Министерството на образованието и науката.

Накрая авторите изразяват искрена благодарност към всички участници в процеса по събиране на данни в България, както и към управляващите органи на Европейския социален фонд плюс в Ирландия и Полша. Техният принос е от съществено значение за формулирането на констатациите и препоръките в настоящия доклад.

# Съдържание

|                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Предговор                                                                                                                            | 2         |
| Съкращения и аббревиатури                                                                                                            | 6         |
| Резюме                                                                                                                               | 7         |
| Основни констатации                                                                                                                  | 8         |
| <b>1 Преглед: цел, обхват и основни заключения</b>                                                                                   | <b>10</b> |
| 1.1 Контекст: Програма „Образование“ 2021-2027                                                                                       | 11        |
| 1.2. Цел и обхват на настоящия доклад                                                                                                | 12        |
| Определение за оценителски практики                                                                                                  | 12        |
| Значението на „оценителското мислене“                                                                                                | 13        |
| Обхват на настоящия доклад                                                                                                           | 14        |
| Въпроси, насочващи анализа                                                                                                           | 15        |
| 1.3. Методи за събиране на данни                                                                                                     | 17        |
| Ограничения                                                                                                                          | 19        |
| 1.4. Основни заключения                                                                                                              | 20        |
| Използвана литература                                                                                                                | 21        |
| <b>2 Укрепване на теориите на промяната</b>                                                                                          | <b>22</b> |
| 2.1. Изграждане на споделено разбиране за теориите на промяната                                                                      | 22        |
| Защо трябва се засили използването на теориите на промяната?                                                                         | 24        |
| Практически ограничения при използването на теориите на промяната                                                                    | 25        |
| 2.2. Настоящо състояние и предизвикателства пред теориите на промяната в Програма „Образование“                                      | 26        |
| Програма „Образование“ предоставя добра основа за по-системно използване на теориите на промяната                                    | 26        |
| Причинно-следствените връзки между цели, дейности и индикатори могат да бъдат по-ясно формулирани                                    | 27        |
| Ограниченията и възможните непредвидени въздействия могат да бъдат по-ясно отразени в логиката на интервенцията                      | 27        |
| Рамката от индикатори може да предоставя по-информативна картина за напредъка към целите и за механизмите, чрез които той се постига | 27        |
| 2.3. Препоръки за засилване на използването на теориите на промяната в Програма „Образование“ 2021-2027                              | 29        |
| Препоръка 1. Въвеждане на опростени теории на промяната на всички равнища                                                            | 29        |
| Препоръка 2. Разработване и тестване на теориите на промяната чрез съвместен подход                                                  | 30        |
| Препоръка 3. Свързване на елементите на теорията на промяната с индикаторите и предварително планиране на данните                    | 30        |
| Препоръка 4. Количествено изразяване на качествени цели чрез опростени заместители                                                   | 32        |

|                                                                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Препоръка 5. Използване на теориите на промяната за насърчаване на ученето и създаване на стимули, насочени към постигане на въздействие                    | 33        |
| Използвана литература                                                                                                                                       | 34        |
| <b>3 Подкрепа за оценителското мислене и планиране сред бенефициентите</b>                                                                                  | <b>35</b> |
| 3.1. Текущо състояние и предизвикателства пред оценителското мислене сред бенефициентите                                                                    | 35        |
| Защо е важно да се подкрепя оценителското мислене сред бенефициентите?                                                                                      | 37        |
| 3.2. Препоръки относно мерки за подкрепа на бенефициентите                                                                                                  | 38        |
| Препоръка 1. Изискване за представяне на теория на промяната на етапа на кандидатстване                                                                     | 38        |
| Препоръка 2. Използване на целите като инструмент за планиране                                                                                              | 39        |
| Препоръка 3. Допълнително опростяване на аспектите на отчитането, свързани със съответствието с изискванията, и засилване на елементите, свързани с ученето | 41        |
| Препоръка 4. Насърчаване на вътрешни практики за мониторинг с механизми за обратна връзка                                                                   | 43        |
| Препоръка 5. Насърчаване на взаимното учене и менторството                                                                                                  | 44        |
| Препоръка 6. Калибриране на индикаторите с цел привеждане на стимулите за бенефициентите в съответствие с целите на политиката                              | 46        |
| Използвана литература                                                                                                                                       | 54        |
| <b>4 Засилване на използването на данни на системно равнище</b>                                                                                             | <b>57</b> |
| 4.1. Контекст: текущо състояние и предизвикателства при използването на данни на системно равнище                                                           | 57        |
| 4.2. Разработване на индикаторите по Програма „Образование“ с план за достъп до данни още от самото начало                                                  | 58        |
| 4.3. Предвиждане на предизвикателствата: данни на индивидуално равнище и защита на данните                                                                  | 60        |
| 4.4. Създаване на прост и сигурен механизъм за свързване и използване на данни между институциите                                                           | 63        |
| Единна сигурна услуга за данни, поддържана от публична институция                                                                                           | 64        |
| Използвана литература                                                                                                                                       | 65        |
| <b>5 Разглеждане на възможностите за експериментално и квазиекспериментално оценяване при разработването на процедурите</b>                                 | <b>67</b> |
| 5.1. Благоприятни условия и подходящ контекст за различните квазиекспериментални и експериментални дизайни                                                  | 68        |
| Рандомизирани контролирани проучвания                                                                                                                       | 68        |
| Дизайни с прекъсване на регресията                                                                                                                          | 69        |
| Разлики в разликите                                                                                                                                         | 69        |
| Методи на съпоставяне                                                                                                                                       | 69        |
| Подходи с инструментални променливи                                                                                                                         | 70        |
| 5.2. Кога експерименталните и квазиексперименталните методи биха могли да бъдат приложими в Програма „Образование“ или в бъдещи програмни периоди?          | 70        |
| Подходящи видове дейности                                                                                                                                   | 70        |
| Етични и правни опасения                                                                                                                                    | 71        |
| 5.3. Защо предварителното планиране и достъпът до данни са от съществено значение?                                                                          | 72        |
| 5.4. Практически последици за Изпълнителната агенция                                                                                                        | 73        |
| Използвана литература                                                                                                                                       | 73        |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6 Прилагане на принципите на оценителската практика към Програма „Образование“                                     | 75  |
| 6.1. Теория на промяната: „Модернизация на висшите училища 2.0“                                                    | 76  |
| Теория на промяната: процедурно ниво                                                                               | 76  |
| Теория на промяната: равнище бенефициент (или проект)                                                              | 81  |
| 6.2. Избор на индикатори                                                                                           | 85  |
| Индикатори на равнище процедура („Модернизация на ВУ 2.0“)                                                         | 85  |
| Индикатори на равнище бенефициенти                                                                                 | 85  |
| 6.3. Въпроси, свързани с достъпа до данни                                                                          | 86  |
| Оценяване на напредъка въз основа на бенефициентите чрез използване на програмна документация                      | 86  |
| Преминаване към мониторинг на системно равнище и оценяване чрез референтни групи                                   | 87  |
| 6.4. Как експерименталните и квазиексперименталните дизайни биха могли да бъдат приложени в Програма „Образование“ | 90  |
| Рандомизирано контролирано проучване на ниво учител чрез дизайн при свръхтърсене                                   | 91  |
| Рандомизирано контролирано проучване на ниво училище чрез поетапен дизайн                                          | 92  |
| Ефектът от предоставянето на обща подкрепа: дизайн с прекъсване на регресията                                      | 94  |
| Използвана литература                                                                                              | 96  |
| А.1 Индикатори на процедурно ниво                                                                                  | 98  |
| А.2 Индикатори на равнище бенефициенти                                                                             | 102 |

## Съкращения и аббревиатури

|      |                                                      |
|------|------------------------------------------------------|
| ELA  | Система за проследяване на лицата, завършили в Полша |
| ЕСФ  | Европейски социален фонд                             |
| ЕСФ+ | Европейски социален фонд плюс (бивш ЕСФ)             |
| ЕС   | Европейски съюз                                      |
| ФНР  | Финансиране, което не е обвързано с разходи          |
| ОРЗД | Общ регламент относно защитата на данните            |
| ВУ   | Висше училище                                        |
| МОУ  | Мониторинг, оценка и учене                           |
| МООК | Масови отворени онлайн курсове                       |
| НСИ  | Национален статистически институт                    |
| ПОИА | Проблемно - ориентирана итеративна адаптация         |
| ОВР  | Опростен вариант на разходите                        |
| STEM | Наука, технологии, инженерство и математика          |
| ТП   | Теория на промяната                                  |
| ПОО  | Професионално образование и обучение                 |
| ЗУС  | Полска институция за социално осигуряване            |

## Резюме

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението на ОИСР за многогодишна подкрепа за изпълнение на Плана за оценка на Програма „Образование“ 2021-2027 г. с Министерството на образованието и науката и Изпълнителна агенция „Програма за образование“. Неговата цел е да подпомогне укрепването на мисленето и практиките за оценяване в рамките на Програма „Образование“ 2021-2027, така че доказателствата да се използват по-ефективно при изпълнението и да допринасят за постигане на дългосрочно въздействие. Докладът следва практико-ориентиран подход с поглед към бъдещето, като надгражда съществуващите системи за мониторинг и управление. Той изследва как по-ясно формулираните теории на промяната (ТП), по-ориентираните към резултатите индикатори, по-пълноценното използване на административни данни и по-подкрепящите процеси за мониторинг и учене могат да подпомогнат участниците в системата да разберат как и защо се очаква да настъпи промяната. Вместо да предлага единен модел, докладът представя набор от мерки, които могат да бъдат въвеждани поетапно, адаптирани към конкретните ограничения и усъвършенствани във времето.

Анализът се основава на преглед на документи, интервюта и международен опит. Той стъпва на три основни предизвикателства. Първо, въпреки че Програма „Образование“ има ясно формулирани цели и добре развита система за мониторинг, предполагаемите причинно-следствени връзки между дейностите, механизмите и резултатите често не са формулирани изрично. По-ясното им дефиниране може да подпомогне изграждането на споделено разбиране и по-стратегическото използване на доказателства. Второ, съществува възможност за засилване на ученето в процеса на изпълнение чрез създаване на повече възможности за бенефициентите да анализират какво допринасят за промяната, за кого и при какви условия се случва това. Трето, въпреки наличието на богати административни данни в България, ограниченията по отношение на достъпа и свързването на масиви от данни затрудняват проследяването на резултатите за цели кохорти и изграждането на подходящи сравнителни групи. Преодоляването на тези ограничения би разширило възможностите на системата за разбиране на резултатите.

Докладът първо разглежда как теориите на промяната могат да изяснят логиката на прехода от дейности към резултати. Описват се основните компоненти на теория на промяната и се отбелязва, че Програма „Образование“ вече включва много от тях, макар и в множество случаи да не са обвързани в ясно изразена причинно-следствена логика. Предлагат се подходи за интегриране на опростени и практични теории на промяната на равнище процедура и на равнище бенефициент.

Анализът след това разглежда как бенефициентите могат да бъдат подкрепени в интеграцията на оценителското мислене в ежедневната си работа. Отчита се наличието на значителни изисквания за отчетност и се предлагат възможности за насочване на съществуващите процеси по мониторинг и отчитане към по-силна ориентация към учене. Те включват шаблони за кандидатстване, основани на ТП, по-ясни процедури за определяне на цели, опростено отчитане с елементи на рефлексия, вътрешни практики за мониторинг и структури за обмяна на опит.

По-нататък се разглежда по-широката рамка на образователните данни в България. Подчертава се значението на достъпа до административни данни за проследяване на цели кохорти с цел извършване на по-надеждна оценка на въздействието и ограничаване на изкривяванията, свързани с подбора на участници. Предлага се индикаторите да се разработват заедно с ясни планове за достъп до данни, както и създаване на сигурни механизми за свързване на данни от образованието, социалното осигуряване и пазара на труда.

Допълнително се анализира кога е възможно прилагането на по-строги методи за оценка на причинно-следствени въздействия в рамките на Програма „Образование“. Подчертава се, че тези

подходи са приложими само за определени видове дейности, но могат да добавят стойност, когато въвеждането на дейности поетапно, ограниченията в капацитета или критериите за допустимост създават възможности за формиране на надеждни сравнителни групи. Разглеждат се също условията за прилагане, етичните съображения и изискванията към данните при някои методи като например случайно разпределение, поетапно въвеждане и регресионни прекъсвания.

Накрая докладът представя конкретни примери за прилагане на препоръките в рамките на Програма „Образование“. Представени са примерни теории на промяната и индикатори за проекта „Модернизация на висшите училища 2.0“, както и илюстрации за използване на данни на системно ниво и на ниво бенефициент. Показано е също как към избрани дейности могат да бъдат приложени опростени експериментални или квазиекспериментални подходи, когато условията позволяват това, като е използван „Успех за теб“, като пример за интервенция в областта на приобщаващото образование.

## Основни констатации

Докладът идентифицира редица взаимосвързани възможности за надграждане на съществуващите силни страни с цел подобряване на оценителските практики по начин, който подпомага качествено изпълнение и дългосрочното въздействие в рамките на Програма „Образование“ (ПО).

1. **По-ясно формулиране на очакваните причинно-следствени връзки чрез опростени и споделени теории на промяната (ТП):** Ясно формулираните ТП на равнище процедура и проект могат да подпомогнат идентифицирането на механизмите на промяна, да разкрият основните допускания и да свържат дейностите с очакваните резултати. Това съдейства за постигане на по-кохерентно планиране, по-прецизен подбор на индикатори и по-ранно идентифициране на необходимостта от допълнителна подкрепа.
2. **Интегриране на оценителското мислене в ежедневно изпълнение с цел засилване на ученето и адаптивността:** Подпомагането на бенефициентите да анализират как техните дейности се очаква да доведат до промяна и да съпоставят тези допускания с данните от текущия мониторинг може да засили ученето по време на изпълнението. Това би могло да подпомогне институциите да идентифицират затруднения, непредвидени ефекти и разликите в това какво е работещо в различните контексти. Подкрепящи мерки като обучения, обмен на опит, наставничество и вътрешен мониторинг могат да подпомогнат институциите да използват собствените си данни за усъвършенстване на дейностите и за адаптиране към възникващи потребности.
3. **Разработване на индикатори, които обхващат механизмите и резултатите, въз основа на теорията на промяната:** Индикаторите могат целесъобразно да бъдат изведени от теорията на промяната и да се използват за проследяване на непосредствените резултати (продуктите), междинните и крайните резултати. Когато е възможно, непосредствените резултати могат да се измерват на равнище кохорта, а не само за участници, за да се осигури по-надеждна представа за ефектите от програмата и да се намалят изкривяванията, свързани с подбора на участници.
4. **Разработването на индикатори с оглед на наличния достъп до данни може да направи мониторинга по-информативен и ефективен:** включването на опростен „план за достъп до данни“ при дефинирането на индикаторите – например чрез уточняване какви данни са необходими, кой ги притежава и как може да се осигури достъп до тях по сигурен начин – може да подпомогне запазването на измеримостта на индикаторите във времето, да намали необходимостта от ad hoc заявки за данни и да оптимизира отчитането за бенефициентите.

5. **Засилването на достъпа до данни и инфраструктурата на системно равнище може да разшири възможностите за оценяване:** съществуващите административни системи в България вече съдържат голяма част от информацията, необходима за проследяване на резултатите от обучението, напредъка и траекториите на пазара на труда. Създаването на ясен и сигурен механизъм за свързване на набори от данни, при пълно спазване на изискванията за защита на данните, може да подпомогне по-надеждното оценяване, да позволи проследяване на цели референтни групи и да намали необходимостта от специално събиране на данни.
6. **Разработването на избрани процедури с оглед на оценяването може да създаде възможности за приложими квазиекспериментални и експериментални изследвания:** когато дейностите включват поетапно въвеждане, ограничения в капацитета или ясно дефинирани прагове за допустимост, тези характеристики могат да подпомогнат провеждането на експериментални или квазиекспериментални оценки, без да се нарушава изпълнението. Изпълнителната агенция и Министерството могат да вземат това предвид при разработването на процедурите и проектите, за да направят тези подходи етично и оперативно приложими както за вътрешни, така и за независими оценители.

# 1

## Преглед: цел, обхват и основни заключения

Настоящият доклад има за цел да подпомогне Министерството на образованието и науката на Република България (наричано по-нататък „Министерството“) и Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (наричана по-нататък „Изпълнителната агенция“) за укрепване на практиките за оценяване в рамките на Програма „Образование“ 2021-2027 и при бъдещото програмиране. Той е изготвен в рамките на Споразумението за многогодишна подкрепа за изпълнението на Плана за оценка на Програма „Образование“ 2021-2027 между Министерството, Изпълнителната агенция и ОИСР.

Докладът е насочен към практически подходи за превръщането на доказателствата и оценките в по-приложими в практиката при планирането и изпълнението на програмата в България. По-специално, той разглежда как по-ясно формулираните и последователно прилагани теории на промяната (ТП) могат да подпомогнат формулирането на проблемите, които процедурите целят да разрешат, да изяснят механизмите, чрез които се очаква дейностите да постигнат резултати, да идентифицират ключови допускания и рискове и да ги превърнат в ограничен набор от обосновани и измерими индикатори.

По-засиленото използване на теориите на промяната е особено актуално в българския контекст, където Програма „Образование“ финансира широк спектър от реформи в различни тематични области, а изпълнението се осъществява чрез множество бенефициенти. В подобна среда ясно формулираните ТП могат да подпомогнат изграждането на споделено разбиране за целите и начините за постигане на резултати, да засилят мониторинга и ученето в процеса на изпълнение и да подобрят надеждността и приложимостта на резултатите от оценяването.

В тази връзка докладът разглежда три взаимосвързани области: (i) как да се засили интегрирането на теориите на промяната и индикаторите в планирането и изпълнението на равнище програма и проект; (ii) как лицата, управляващи проекти, могат да бъдат подкрепени да използват данните от мониторинга за рефлексия и учене, така че изпълнението да генерира по-полезни доказателства; и (iii) как да се подобри достъпът до и използването на данни на системно равнище, с цел изграждане на по-съгласувана и съпоставима доказателствена база за планиране, мониторинг и оценка.

Докладът е структуриран, както следва:

- Глава 1 представя контекста на доклада, въпросите, на които той отговаря, и използваните методи за събиране на данни, както и обобщение на основните заключения.
- Глава 2 е посветена на теориите на промяната.
- Глава 3 разглежда как бенефициентите могат да бъдат допълнително подпомогнати да интегрират рефлексията и практиките, ориентирани към оценяването, в процеса на изпълнение, така че да се генерират приложими доказателства за работещите стратегии и причините за това.
- Глава 4 разглежда достъпа до данни в рамките на образователната система в България.

- Глава 5 анализира как решенията, взети на етап проектиране на процедурите, влияят върху възможността за прилагане на различни видове оценки на въздействието.
- Глава 6 прилага принципите, разгледани в предходните раздели, към конкретни области на Програма „Образование“, за да илюстрира как те могат да изглеждат на практика по отношение на конкретни процедури и дейности.

## 1.1 Контекст: Програма „Образование“ 2021-2027

Програма „Образование“ е основната програма на България в областта на образованието, финансирана от Европейския съюз (ЕС) за периода 2021-2027 г. Тя се съфинансира от Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и национални средства, с общ бюджет от почти 965 млн. евро<sup>1</sup>. Програма „Образование“ наследява Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 и има за цел да подпомага реформите на системно равнище за подобряване на достъпа, приобщаването, качеството и съответствието на образованието с пазара на труда.

Програма „Образование“ е тясно обвързана с дългосрочната цел за развитие на България. Тя е един от основните инструменти за изпълнение на Приоритет 1 „Образование и умения“ от Националната програма за развитие „БЪЛГАРИЯ 2030“. Същевременно подкрепя националните стратегически рамки за предучилищно, училищно, професионално и висше образование, включително Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето (2021-2030 г.) и Стратегията за развитие на висшето образование (2021-2030 г.). По този начин Програма „Образование“ допринася за постигане на по-широките цели на страната за повишаване на икономическия растеж, преодоляване на демографския спад и намаляване на неравенствата.

Програма „Образование“ е структурирана около три приоритета: (1) приобщаващо образование и образователна интеграция, по-специално за маргинализирани и уязвими групи, включително роми; (2) модернизация и качество на образованието; и (3) съответствие на образованието с пазара на труда (EAPF, 2024). Те се реализират чрез пет основни цели на политиката:

1. Подобряване на равния достъп до приобщаващо и качествено образование и повишаване на участието и завършването, особено за уязвими и маргинализирани ученици;
2. Засилване на дигиталното образование и дигиталните компетентности на учителите, учениците и родителите;
3. Въвеждане на иновативни учебни програми и учебно съдържание и подкрепа за професионалното развитие на педагозите;
4. Подобряване на съответствието на професионалното образование и обучение (ПОО) и висшето образование с пазара на труда, включително чрез дуално обучение;
5. Модернизиране и дигитализация на висшето образование и развитие на предприемачески умения сред студентите.

Мащабът на Програма „Образование“ е значителен. Според програмните документи планираните интервенции се очаква да обхванат над 760 000 деца и ученици (EAPF, 2024). Около 300 000 деца, ученици и родители от маргинализирани групи, включително роми, ще получат целенасочена подкрепа. Мерките за подобряване на дигиталните умения се очаква да обхванат близо 370 000 деца и ученици. В областта на ПОО мерките за модернизация се очаква да достигнат почти целия

<sup>1</sup> В момента се извършва изменение на Програма „Образование“. То включва прехвърляне на средства към Програмата за храни и основно материално подпомагане, както и добавянето на нов Приоритет 5 за гражданската готовност на образователната система. След тези промени бюджетът на Програмата ще възлиза на малко над 940 милиона евро.

публичен сектор, като ще участват приблизително 380 от общо 391 държавни професионални училища към 2023-2024 г. (NSI, 2024), а около 14 000 ученици ще получат подкрепа при прехода си към пазара на труда (EAPF, 2024). Бюджетът на Програма „Образование“ е повече от два пъти по-голям в сравнение с предходния програмен период, което отразява както амбицията на реформите, така и ключовата роля на образованието в стратегията за развитие на България.

Европейският социален фонд плюс (ЕСФ+) е основният финансов инструмент на ЕС за инвестиране в хората. Неговият бюджет от около 88 млрд. евро за периода 2021-2027 г. подпомага държавите членки в намаляването на нивото на безработицата, подобряването на качеството и равнопоставеността в образованието и обучението и засилването на социалното приобщаване. Средствата се инвестират чрез национални и регионални програми като Програма „Образование“. ЕСФ+ е съобразен с Европейския стълб на социалните права и насърчава хоризонталните принципи като зачитане на основните права, съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз, равенство между половете и недискриминацията. Чрез Програма „Образование“ България използва ресурсите на ЕСФ+ за постигане на тези цели в образователния сектор и за принос към социалните цели на ЕС до 2030 г.

## 1.2. Цел и обхват на настоящия доклад

Предвид мащаба на амбициите и инвестициите по Програма „Образование“, наличието на ефективни процеси за мониторинг, оценка и учене (МОУ) е от съществено значение. България е разработила План за оценка на Програма „Образование“ 2021-2027 (EAPF, 2023), в съответствие с изискванията на ЕС и е възложила изготвянето на настоящия доклад като част от усилията за укрепване на доказателствената база при изпълнението и отчитането на програмата.

Изпълнителната агенция, в качеството си на Управляващ орган на Програма „Образование“, както и бенефициентите по програмата, регулярно събират подробни данни за изпълнението на равнище операция и проект, включително информация за реализираните дейности, постигнатите продукти и резултати, финансови разходи и участници. Това гарантира пълно съответствие на програмата с изискванията на ЕСФ+ по отношение на индикатори, отчетност и одит. Целта на настоящия доклад не е да предлага въвеждане на допълнителни изисквания за мониторинг и оценка, а да надгради съществуващата система, като подпомогне процеса на преглед на текущите практики и насърчи непрекъснатото подобряване на измерването и повишаването на качеството и въздействието на финансираните интервенции.

Основната целева аудитория на доклада е Изпълнителната агенция. В същото време той има за цел да бъде полезен и за лицата, разработващи политиките, и практиците в българската образователна система, както и за партньорите и заинтересованите страни, ангажирани с разработването, изпълнението и оценяването на настоящи и бъдещи програми. Докладът може да представлява интерес и за всички, които се стремят да развиват практиките за оценяване в по-широк контекст, както в България, така и в международен план.

### **Определение за оценителски практики**

В настоящия доклад терминът „оценителски практики“ означава систематичните и обективни оценки на образователни политики, програми и проекти, включително техния дизайн, изпълнение и резултати (OECD, 2023). Ефективният МОУ гарантира, че ресурсите достигат до целевите групи, че дейностите се изпълняват с високо качество и че допринасят за постигането на по-добри и по-равнопоставени резултати. Той подпомага изграждането на разбиране за това как целевите групи възприемат програмите, дава ранни сигнали при неефективност на мерките, насърчава ученето и

установяването на работещите механизми в различни контексти и осигурява прозрачна отчетност пред националните заинтересовани страни и Европейската комисия.

В същото време оценяването в образованието остава сравнително нова и развиваща се област, като много държави все още разработват подходи, които съчетават отчетност, учене и практическо приложение при разработването и изпълнението на политиките. Предложенията в настоящия доклад имат за цел да подкрепят по-нататъшното развитие на оценителските практики в България и да насърчат системното осмисляне на начина, по който процесите по МОУ функционират и могат да бъдат усъвършенствани във времето, с оглед постигане на трайни ползи за обучаваните лица, училищата, висшите училища и всички участници в образователната система.

### **Значението на „оценителското мислене“**

Всички политики и дейности в рамките на Програма „Образование“ в крайна сметка са насочени към подобряване на живота на младите хора. В образованието това означава, например, увеличаване на обхвата в предучилищното образование, намаляване на преждевременно напусналите училище, подобряване на резултатите от ученето, засилване на приобщаването на ученици от маргинализираните общности, включително роми, както и повишаване на пригодността за наемане на завършилите на пазара на труда. Съществуващата рамка за изпълнение е разработена в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2021/1060 и осигурява ефективен мониторинг, отчетност и оценяване на изпълнението на програмата. Тя предоставя важна информация за използването на средствата и мащаба на дейностите, като например броя на обучените учители или обхванатите ученици. Въпреки това постигането на тези количествени цели само по себе си не гарантира, че по-дълбоките образователни цели са надлежно постигнати.

Тук се проявява значението на „оценителското мислене“. То допълва съществуващия мониторинг, като насърчава всички участници още от самото начало на даден проект или операция да си задават набор от прости, но съществени въпроси: Какви конкретни промени искаме да постигнем за обучаваните лица, учителите или институциите? Чрез какви механизми очакваме да осъществим тези промени? При какви условия има вероятност интервенцията да бъде ефективна и за кого? Каква информация ще ни бъде необходима и кога, за да преценим дали се движим в правилната посока и при необходимост да коригираме действията си? Поставянето на тези въпроси на ранен етап насочва вниманието към механизмите и резултатите, а не само върху преките входящи данни и изходящи продукти на дейностите. Някои съществуващи индикатори за резултат вече отразяват този подход, например броят на учениците с подобрени образователни резултати една година след участие в дадена операция. Докладът разглежда как подобни елементи, ориентирани към резултатите, могат да бъдат допълнително развити.

Съществен аспект на оценителското мислене е разбирането на основните цели на самото оценяване. Оценяването не следва да има санкциониращ характер, да бъде насочено единствено към спазването на изискванията за финансиране от страна на бенефициентите или да се ограничава само до отчетност. В своята същност оценяването представлява процес на натрупване на знания, който подпомага бенефициентите и лицата, разработващи политики, да разберат точно кои механизми работят, за кого и при какви условия (Pawson & Tilley, 1997; OECD, 2023). Възприемането на оценяването по този начин може да намали съпротивата и несигурността сред лицата, управляващи проектите. То също така подпомага текущата рефлексия и адаптиране както на изпълнението, така и на системите за мониторинг, оценка и учене (МОУ), когато дейностите не се развиват според очакванията. В този смисъл оценителското мислене представлява основа за подобряване на практиките за оценяване, което от своя страна допринася за постигане на по-силно въздействие.

Ключов елемент на оценителското мислене е формулирането на теорията на промяната (ТП) да е ясно. Това означава да се опише по лесен и разбираем начин как се очаква планираните дейности

да доведат до продукти, междинни промени и крайни резултати. Също така означава да се идентифицират основните допускания и рискове и да се постигне съгласие относно индикаторите, които ще се използват за проследяване на всяка стъпка от този процес. Когато теорията на промяната е ясна и споделена, става по-лесно да се идентифицират затрудненията по пътя от осъществяване на дейности към постигане на резултати (например недостатъчен капацитет на учителите или ниско ниво на участие на целевата група), да се въведат механизми за обратна връзка в реално време и осигуряване на качество, както и да се адаптира изпълнението преди да бъдат измерени крайните резултати. Добре формулираната теория на промяната по този начин укрепва както дизайна, така и изпълнението на програмата и създава по-ясна основа за последваща оценка.

Докладът също така разкрива как практиките за оценяване могат да бъдат по-системно интегрирани в дизайна на програмата и ежедневно изпълнение, така че още в процеса на реализация да се генерират приложими доказателства и да се създаде по-стабилна основа за извършване на последващи независими оценки. Когато оценяването се добавя като самостоятелен компонент на по-късен етап, след началното въвеждане на програмата, често се пропускат важни възможности: не се събират ключови данни, не се формират сравнителни групи и изпълнението не се документира по начин, който позволява извличане на поуки. Обратно, интегрирането на съображенията за оценка още на етапа на разработване улеснява създаването на операции и процедури, които едновременно максимизират въздействието и генерират приложими доказателства.

### **Обхват на настоящия доклад**

Изпълнителна агенция „Програма за образование“ е сключила споразумение с ОИСР за предоставяне на многогодишна подкрепа за оценяване на Програма „Образование“, фокусирана върху образованието. В този контекст ОИСР изготвя серия от междинни, окончателни и тематични доклади с цел да анализира механизмите, които работят, лицата, за които са приложими, както и съответните условия и начини на прилагането им. Основната цел е да се предоставят препоръки, основани на задълбочен анализ на факторите, влияещи върху резултатите, които да подпомогнат подобряването на изпълнението на програмата.

Предходен доклад на Световната банка (2021) очерта цялостна методология за мониторинг и оценка в образователния сектор на България, съобразена с националните и секторните стратегии. Оттогава са предприети действия за укрепване на институционалната рамка за оценка, включително създаването на Института по образованието през 2024 г. Институтът обединява няколко съществуващи структури – Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование, Центъра за информационно осигуряване на образованието и Център за учебно-тренировъчни фирми – с цел създаване на единна структура за научни изследвания, методическа подкрепа и участие в национални и международни оценителски дейности. В сътрудничество със Световната банка Изпълнителната агенция е извършила и цялостен преглед на рамката от индикатори на Програма „Образование“ (EAPF, 2022). Освен това, въз основа на препоръки от вътрешна оценка на проекти, проведена през 2022 г., в които Министерството е пряк бенефициент, са въведени въпросници за мониторинг за повечето процедури. Тези събития демонстрират ясен ангажимент за укрепване на доказателствената база за управление и отчетност на програмата.

На тази основа настоящият доклад се фокусира върху преобразуването на принципите на оценителското мислене в практически, съобразени с контекста препоръки за текущия и бъдещия програмен период. Целта е да се подпомогне Изпълнителната агенция при идентифицирането на реалистични стъпки за укрепване на практиките за оценка както на равнище управление на програмата, така и сред бенефициентите, без да се натоварват прекомерно съществуващите системи и капацитет. Особен акцент се поставя върху подпомагането на проектите в процеса на

формулиране на по-ясни теории на промяната, така че очакваните резултати – като например подобрени резултати от ученето, по-добро приобщаване или повишена пригодност за наемане на работа – и механизмите за тяхното постигане да бъдат ясно дефинирани още от самото начало и да насочват съответно изпълнението. Тези теории на промяната могат да подпомогнат решенията относно това какво следва да се измерва и да създадат споделени очаквания за понятието успех.

Докладът разглежда как системите и процесите за оценка могат да бъдат постепенно подобрявани, така че по-добре да отразяват тези очаквани резултати. Това включва идентифициране на практически подходи за надграждане над индикаторите за участие и към измерване на по-смислени резултати, включително промени в поведението, подобрения в училищните практики или напредък при достигане до недостатъчно обхванати групи. Анализът отчита необходимостта от баланс между амбиция и институционални ограничения и има за цел да предложи подобрения, които са не само приложими, но и насърчават ангажираността и отговорността сред заинтересованите страни. Теориите на промяната могат да засилят тази ангажираност, като поставят гледните точки на заинтересованите страни в центъра на модела на промяна и правят техните допускания явни чрез въпросите за оценяване, индикаторите и методите. Това от своя страна подпомага прилагането на по-заинтересовани подходи към оценяването и увеличава вероятността резултатите да бъдат приети и използвани от лицата, отговарящи за промяната.

Накрая докладът представя конкретни примери за прилагане на предложените практики за оценяване към различни видове проекти и бенефициенти в рамките на Програма „Образование“. За целта са използвани три процедури като примери: „Модернизация на висшите училища 2.0“, насочена към укрепване на модели, основани на компетентности във висшето образование; „Подкрепа за центрове за високи постижения в ПОО“, както и „Обща и допълнителна подкрепа за личностно развитие в училищното образование“ в рамките на приобщаващото образование. Докато последната процедура се изпълнява от повече от две години, останалите две са на начален етап на изпълнение.

Тези примери илюстрират как избрани препоръки от доклада могат да бъдат приложени на практика в рамките на конкретни дейности – например чрез изясняване на теориите на промяната, усъвършенстване на индикаторите, планиране на опростени механизми за обратна връзка или разглеждане на възможности за използване на данни и, когато е приложимо, различни подходи за оценка на въздействието. Целта е да се покаже по практичен начин как предложените промени могат да изглеждат в различните части на Програма „Образование“ и да подпомогнат Изпълнителната агенция и бенефициентите при адаптирането им към собствените им дейности.

В крайна сметка докладът има за цел да подпомогне укрепването на приложните и рефлексивни практики за оценка в образователните програми в България, така че както Изпълнителната агенция, така и бенефициентите по програмата да могат ефективно да използват доказателства в подкрепа на ученето, отчетността и подобряването на програмата.

### ***Въпроси, насочващи анализа***

Тъй като настоящият доклад не представлява оценка на конкретни проекти или процедури по Програма „Образование“, шестте критерия за оценка, договорени между ОИСР и Изпълнителната агенция (релевантност, съгласуваност, ефективност, ефикасност, добавена стойност на ЕС и устойчивост), не се прилагат. Вместо това фокусът е върху идентифицирането на възможности за укрепване на оценителското мислене, рамките за мониторинг и процедурите за предоставяне на безвъзмездна помощ в рамките на програмата с цел постигане на по-систематични и устойчиви практики за оценка в бъдеще.

Докладът се ръководи от въпроси в четири ключови области.

### **А: Укрепване на теориите на промяната за изясняване на резултатите и причинно-следствените връзки**

*Как Изпълнителната агенция, бенефициентите и другите заинтересовани страни могат да разработват, усъвършенстват и използват теории на промяната, които реално подпомагат дизайна на проектите, измерването на резултатите и процесите на учене?*

- По какъв начин теориите на промяната могат да се използват като практически инструмент през целия цикъл на проекта – за насочване на дизайна и планирането, за подпомагане на адаптацията и за подкрепа на по-задълбочена оценка?
- Как теориите на промяната могат да направят по-ясни междинните резултати и механизмите, като свържат основните цели на програмата с факторите, които реално ги обуславят (например промени в преподавателската практика, посещаемостта или ангажираността на обучаваните лица)?
- Как бенефициентите и другите заинтересовани страни могат да бъдат подпомогнати при разработване на теории на промяната, които отчитат пълния спектър от възможни въздействия, включително както предвидените резултати, така и непредвидените последици, като например изкривяващи стимули или стратегическо поведение на участниците?

### **Б: Подкрепа за оценителското мислене и планиране сред бенефициентите**

*Как оценката може да се превърне в инструмент, който реално подпомага бенефициентите да разберат и подобряват въздействието на своята дейност?*

- Как изискванията за отчитане могат да бъдат структурирани така, че да насърчават ученето, ангажираността и откритата рефлексия, и да създават среда, в която трудностите могат да бъдат идентифицирани на ранен етап без страх от санкции?
- Какви форми на подкрепа (например обмен на опит, наставничество, примерни модели) са най-ефективни за подпомагане на бенефициентите при анализа, кои механизми работят, за кого и при какви условия?
- Какви стимули или механизми за обратна връзка биха насърчили бенефициентите активно да използват собствените си данни от оценка, като същевременно се намалят стимулите за непълно или неточно отчитане на затруднения и смесени резултати?
- Какви капацитети (технически, организационни или такива, свързани с партньорствата) са необходими на бенефициентите, за да могат да планират, интерпретират и прилагат резултатите от оценката – и къде се установяват основните дефицити?

### **В (когато е приложимо): Укрепване на процесите за оценка и използването на данни на системно равнище**

Макар това да не е основен фокус на доклада, процесите за оценка и използването на данни на системно равнище се разглеждат в случаите, когато създават пречки пред ефективното оценяване от страна на бенефициентите или пред използването на резултатите от оценяването. В тези случаи се анализира как тези процеси и системи могат да подпомогнат по-добре извличането на смислени изводи и да допринесат за вземане на решения, основани на доказателства.

- Кои са основните ограничения в текущата среда на данните, които затрудняват извършването на ефективно оценяване в образованието?
- Как съществуващата инфраструктура от данни, информационните и комуникационните технологии и правната рамка могат да бъдат използвани по-ефективно за проследяване на въздействието от дейностите и евентуално за обвързване на стимулите за бенефициентите?

- Какви видове данни – извън съществуващите административни индикатори – биха подпомогнали отчитането на по-широките резултати, към които е насочена Програма „Образование“?
- Какви капацитети и институционални механизми са необходими, за да се гарантира, че наличните данни могат да бъдат агрегирани, анализирани и използвани ефективно за мониторинг и оценка?

### **Г (за избрани дейности): Проектиране на процедури и дейности с оглед експериментални и квазиекспериментални подходи**

В ограничен брой случаи е възможно и целесъобразно дейностите да бъдат проектирани по начин, който позволява бъдещо прилагане на експериментални или квазиекспериментални методи за оценка, без да се нарушава предоставянето на услугите.

- При кои видове операции (например при поетапно въвеждане на подкрепа, при превишаване на търсенето спрямо наличните места или при ясно определени прагове за допустимост) могат да се приложат опростени експериментални или квазиекспериментални подходи?
- Как правилата за допустимост, графици за въвеждане или процедурите при свръхтърсене могат да бъдат структурирани така, че да останат справедливи и прозрачни, като същевременно създават условия за формиране на надеждни сравнителни групи за последващо оценяване на въздействието?
- Какви минимални елементи в дизайна и данните (например устойчиви идентификатори и съгласувани показатели за резултат) следва да бъдат въведени, за да се гарантира, че подобни оценки са осъществими, етични и икономически ефективни?

## **1.3. Методи за събиране на данни**

Настоящият доклад има предимно формиращ характер и е насочен към постигане на бъдещи подобрения. Той не оценява ефективността на отделни операции по Програма „Образование“, а разглежда как практиките за оценка и рамките за мониторинг в програмата могат да бъдат укрепени. В значителна степен анализът е теоретично обоснован, като се фокусира върху това как елементите на дизайна (напр. теории на промяната, рамки от индикатори, шаблони за отчитане, правила за предоставяне на безвъзмездна помощ, механизми за достъп до данни) влияят върху начина, по който участниците възприемат въздействието, проследяват резултатите и извличат поуки от опыта.

За да се идентифицират както текущите силни страни, така и областите с потенциал за подобрение, оценителният екип на ОИСР прилага целенасочен подбор, като избира участници и материали, които са най-пряко свързани с разработването, управлението и използването на Програма „Образование“ и сходни програми по ЕСФ+ в други държави. Събирането на данни е итеративен процес: първоначалните изводи от прегледа на документи и интервюта подпомагат уточняването на фокуса на последващите интервюта, подбора на международни примери и формулирането на препоръките.

Събирането на данни е осъществено в периода май-септември 2025 г., като са използвани следните методи:

- **Преглед на документи по Програма „Образование“**, чрез който се установяват целите на програмата, логиката на интервенциите и съществуващата рамка за мониторинг. Това включва програмния документ, документи за кандидатстване и отчитане, технически указания, информационни листове за индикатори и, когато са налични, документи от

предходни процедури (например директно предоставяне и конкурентни процедури). Тези материали са използвани за анализ на начина, по който се формулират теориите на промяната, дефинират се индикаторите и се интегрират изискванията за мониторинг и отчитане в процедурите за предоставяне на безвъзмездна помощ.

- **Преглед на национални документи**, който осигурява контекст относно оценката и използването на данни в България. Това включва основни законодателни и стратегически документи, свързани с образованието, мониторинга и оценяването, както и със защитата и достъпа до данни (например разпоредби относно административните данни, оперативната съвместимост между регистрите и ролята на Националния статистически институт). Тези документи са използвани за идентифициране на възможности и ограничения при използването на данни на системно равнище и достъпа до административни регистри за цели от обществен интерес.
- **Преглед на добри практики в други държави**, с акцент върху начина, по който сходни програми в ЕС и ОИСР структурират изискванията за МОУ в рамките на схеми за финансиране. Екипът анализира насоки и примери относно използването на теории на промяната в програми по ЕСФ+, дизайна на индикатори и определянето на цели, опростените варианти на разходите (ОВР) и финансирането, необвързано с разходите (ФНР), както и модели за сигурен достъп до административни данни за целите на оценката. Целта не е прякото пренасяне на модели, а установяването на приложими елементи, които могат да бъдат адаптирани към българския контекст.
- **Онлайн интервюта в България**, които предоставят информация за това как оценката и мониторингът се разбират и прилагат на практика. Проведени са седем полуструктурирани интервюта с две групи заинтересовани страни: (1) лица, пряко ангажирани с изпълнението на Програма „Образование“, включително екипи по управление и бенефициенти от предходни дейности; и (2) участници в по-широката система за мониторинг и оценяване, като национални институти и организации, предоставящи данни на системно равнище. Интервютата разглеждат въпроси като например функционирането на изискванията за отчитане, разработването на индикатори и цели, както и предоставяната подкрепа на бенефициентите при планирането и интерпретирането на оценителските дейности.
- **Интервюта с Управляващи органи на програми по ЕСФ+ в други държави**, които предоставят сравнителна перспектива относно практиките за отчитане и оценяване. Онлайн дискусиите с представители от Ирландия и Полша са насочени към интегрирането на оценителското мислене в процедурите за кандидатстване и договаряне, използването на индикатори за резултати и, когато е приложимо, финансиране, основащо се на резултатите, както и към достъпа и използването на административни данни.
- **Срещи за преглед и верификация, използвани за валидиране на междинните изводи и усъвършенстване на препоръките**. Екипът на ОИСР участва в две онлайн срещи с Изпълнителната агенция – през юни и ноември 2025 г. – с цел уточняване на областите, в които е необходима подкрепа, представяне на предварителни препоръки, проверка на фактическата точност и събиране на допълнителна информация относно нуждите и ограниченията. Получената обратна връзка е отразена в окончателния анализ.

При тълкуването на събраните данни екипът на ОИСР използва и опита от предходни оценки и аналитични разработки в областта на образованието и оценяването в България и други държави. Този опит подпомага идентифицирането на промени, които са приложими в рамките на съществуващия административен капацитет и нормативна уредба.

## Ограничения

Настоящият ad hoc доклад има редица ограничения, които следва да бъдат взети предвид при интерпретацията на анализа и препоръките. Част от тях произтичат от съзнателни решения относно обхвата и подхода, но тъй като могат да се възприемат и като ограничения, те са представени и обосновани по-долу.

Първо, докладът не оценява ефективността, ефикасността или въздействието на конкретни операции или процедури по Програма „Образование“, нито разглежда индивидуални бенефициенти. Вместо това обхватът е насочен към системното равнище и има формиращ характер. Анализът разглежда как елементите на дизайна на програмата – като теории на промяната, рамки от индикатори, документи за отчитане, правила за финансиране и механизми за достъп до данни – оформят практиките за оценка. В резултат от това изводите насочват към области за общо подобрене, а не към оценки на равнище проект.

Второ, доказателствената база е естествено ограничена. Интервютата са проведени с ограничен брой заинтересовани страни, които имат пряко участие в управлението на програмата, които са бенефициенти по дейности или изпълняват функции на системно равнище, свързани с мониторинга и предоставянето на данни. Макар тези участници да са в добра позиция да предоставят информация относно дизайна и управлението на програмата, те не могат да се считат за представителни за всички участници в изпълнението. В частност, докладът не включва систематични данни от специалистите в практиката или участници в програмата в национален мащаб и се основава в значителна степен на самооценки относно начина, по който процедурите функционират на практика.

Трето, прегледът на документите е ограничен до материали, които са били налични и предоставени в хода на работата. Програмната документация, информационните листове за индикатори, шаблоните за кандидатстване и отчитане, както и релевантните правни и стратегически документи осигуряват стабилна основа за разбиране на формалните изисквания, но може да не отразяват по-неформализираните практики, възникващи в процеса на изпълнение, местните адаптации или много скорошни промени, въведени след периода на събиране на данни.

Четвърто, международните примери се използват с илюстративна цел, а не като готови модели за прилагане. Докладът селективно използва насоки и практики от други държави от ЕС и ОИСР, за да очертае възможности за подобрене на етап дизайн. Тези примери не са резултат от изчерпателен преглед на международния опит и произхождат от системи с различна институционална история, правна рамка и административен капацитет. Всяко прилагане на подобни практики изисква внимателно адаптиране към българския контекст и съобразяване с националните изисквания, включително по отношение на защитата на данните и финансовото управление.

Накрая, препоръките са насочени към бъдещето и следва да бъдат разглеждани като част от дългосрочния процес на постепенно усъвършенстване на практиките за оценяване в България. Част от тях могат да бъдат приложени в краткосрочен план, докато други представляват отправна точка за дискусия, изграждане на капацитет и постепенна промяна, а не универсални решения за механично прилагане. В частност, предложенията за укрепване на теориите на промяната, въвеждане на индикатори, които в по-голяма степен са ориентирани към резултатите, и разширяване на финансирането, базиращо се на резултатите, следва да бъдат балансирани спрямо други ограничения, като необходимостта от поддържане на разумна административна тежест и съобразяване с капацитета на бенефициентите. Практическата приложимост, времевият хоризонт и добавената стойност на всяка препоръка зависят от конкретния контекст, наличните ресурси и политическите приоритети и следва да бъдат тествани чрез пилотни проекти, обратна връзка от бенефициентите и последващи оценки.

## 1.4. Основни заключения

Докладът предлага набор от мерки, които Изпълнителната агенция и бенефициентите могат да използват за поетапно укрепване на оценителското мислене и практиките за оценка. Целта не е да се наложи единен модел, а да се предложат варианти, които могат да бъдат разглеждани, адаптирани, тествани и усъвършенствани във времето както в рамките на Програма „Образование“, така и при бъдещи програми. В този смисъл докладът е насочен към подпомагане на текущата рефлексия, изграждане на капацитет и непрекъснато подобрене, а не към осъществяване на еднократни реформи.

Основните заключения на доклада, разгърнати в останалите глави, са следните:

1. **Засилването на използването на ТП може да допринесе за изграждането на ясно и споделено разбиране за това как се очаква дейностите да доведат до промяна:** Разработването на по-ясно формулирани и споделени ТП на равнище процедура и на равнище бенефициент или проект би подпомогнало изясняването на начина, по който конкретните дейности се очаква да повлияят върху резултатите, чрез кои механизми ще се осъществи това и какви организационни, имплементационни, логистични или политически условия следва да бъдат налице, за да се постигне промяната. Това може също да подпомогне подбора на подходящи индикатори. Предоставянето на шаблони, примери, обучения за изграждане на капацитет и регулярни прегледи на ТП би могло да подпомогне превръщането им в практически инструмент за организация и управление, полезен за ежедневно планиране и мониторинг.
2. **Подкрепата за всички участници да анализират кое точно работи и кое не с оглед постигане на промяна по време на изпълнението, като по този начин може да се засили нивото на извличане на поуки и да се направи изпълнението по-адаптивно:** По-силният фокус върху оценителското мислене през целия програмен цикъл може да подпомогне бенефициентите и Изпълнителната агенция да използват данните, за да постигнат разбиране на механизмите на промяна, идентифицират затрудненията и адаптират изпълнението в хода на реализацията, вместо да се разчита единствено на отчетност за съответствие или на външни оценители. Осигуряването на практически форми на подкрепа, като насоки за индикатори, обмен на опит между партньори или менторска подкрепа, може да помогне на бенефициентите да анализират по-пълноценно собствените си данни от мониторинга и да разберат по-добре какво работи в техния контекст.
3. **Използването на ТП за по-нататъшно усъвършенстване на индикаторите може да улесни оценяването и интерпретирането на напредъка:** Създаването на ТП може да подпомогне за идентифициране на индикатори за продукти, междинни промени и крайни резултати. Когато е възможно, проследяването на резултатите за по-широки кохорти, а не само за участниците, може да осигури по-надеждна картина на ефектите от програмата и да ограничи изкривяванията, свързани с подбора на участници. Подкрепата за бенефициентите при свързването на тези индикатори с логиката на интервенцията може да им помогне да се фокусират върху механизмите и ранните сигнали за промяна.
4. **Разработването на индикаторите с оглед на източниците на данни и достъпа до тях още от самото начало може да направи мониторинга по-информативен и ефективен:** Включването на кратък „план за достъп до данни“ в описанията на индикаторите – с уточнение какви данни са необходими, кой ги притежава и как може да бъде осигурен достъп до тях – може да предотврати последващи ad hoc искания и да гарантира, че индикаторите за резултати действително могат да бъдат измерени на практика.
5. **Необходимо е укрепване на достъпа до данни и инфраструктурата на системно равнище с цел подпомагане на извършването на по-надеждни оценки:** България

разполага със значителен обем административни данни, но предизвикателствата, свързани с достъпа, свързването и оперативната съвместимост на данните, ограничават тяхното използване за мониторинг и оценка. Подобряването на управлението на данните и осигуряването на сигурен и законосъобразен достъп до свързани масиви от данни биха разширили възможностите за проследяване на образователните траектории на обучаваните лица и за извършване на надежден анализ.

6. **Разработването на някои процедури с оглед на оценката може да създаде възможности за провеждане на приложими и нискообременяващи експериментални или квазиекспериментални оценки на въздействието:** Когато е подходящо, различните характеристики на изпълнението като поетапно въвеждане, ограничения в капацитета или прагови критерии за допустимост могат да създадат условия за извършване на надеждни сравнения, без да се нарушава изпълнението на дейностите. Изпълнителната агенция и Министерството биха могли да предвиждат такива възможности още на етапа на проектиране на програмите и процедурите, така че те да бъдат етично и организационно приложими както за вътрешни, така и за независими оценители.

## Използвана литература

- EAPE. (2022). *Methodology for defining the indicator framework*.
- EAPE. (2023). *Plan for the evaluation of Programme "Education" 2021-2027*.
- EAPE. (2024). *Programme "Education" 2021-2027*. Извлечено от <https://sf.mon.bg/?go=page&pagelid=364>
- NSI. (2024). Professional schools by type. Изтеглено на 6 4 2026 г. от <https://dev.nsi.bg/bg/content/3481/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D0%B2%D0%B8%D0%B4>
- OECD. (2023). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management for Sustainable Development (Second Edition)*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es>.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Извлечено от <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/realistic-evaluation/book205276>
- World Bank. (2021). *Bulgaria: A report detailing a proposal for monitoring system of education policy developments and outcomes*. World Bank Documents & Reports. Извлечено от <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099336512232138339/pdf/P1713420cc02b203d08e4f03a54765f1907.pdf>

## 2 Укрепване на теориите на промяната

Настоящата глава има за цел да подпомогне изграждането на споделено разбиране за теориите на промяната (ТП) и за това как те могат да насочват оценителското мислене и практики на всички етапи от осъществяване на програмите. В нея се разглежда въпросът защо по-нататъшното интегриране на ТП в рамките на Програма „Образование“ 2021-2027 би било полезно, както и как те могат да се използват в ежедневното управление. Това може да допринесе и за разработването на следващия програмен период. Анализирани са също инструментите за планиране и мониторинг, които вече се използват в Програма „Образование“, включително програмни документи, насоки за кандидатстване, описания на индикатори и логически рамки, като се отчита къде вече присъстват елементи на ТП, макар и все още да не са обединени в единна логическа структура. Практически примери за ТП и препоръки за използването на по-ясно формулирани ТП във връзка с конкретни дейности по програмата са представени в Глава 6.

### 2.1. Изграждане на споделено разбиране за теориите на промяната

Основна тема в настоящия доклад е значението на целенасоченото и практическо използване на теория на промяната (ТП). Макар системното прилагане на теориите на промяната все още да не е широко разпространено в България, се наблюдава тенденция към засилването му, включително чрез последните усилия на Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (наричана по-нататък „Изпълнителната агенция“) за по-ясното им интегриране в управлението на програмата. Настоящият раздел няма за цел да въведе ново понятие, а да представи как според изследванията следва да се дефинират и използват ТП (Weiss, 1995; Rogers, 2014; Mayne, 2017), както и да изясни как този доклад използва термина. Споделеното разбиране за ТП – включително съгласието, че те обединяват ключови елементи като дейности, цели, продукти, резултати, допускания и контекстуални фактори – е важно както за последователното тълкуване на следващите раздели, така и за подпомагане на разработването на по-съгласувани и координирани практики по оценяване сред участниците в образователната система в България.

В рамките на настоящия доклад ТП се разбира като изрично описание на предизвикателството, към което е насочена дадена политика или програма, както и на това как и защо планираните дейности се очаква да доведат до търсените резултати и въздействия. За целите на Програма „Образование“ основните компоненти могат да бъдат обобщени, както следва:

- **Входящите данни и дейности** са ресурсите и действията, които са под прякото управление на екипа по програмата или проекта. Примерите включват финансирането, човешки ресурс, обучения за учители, консултативни посещения, предоставяне на оборудване или разработване на нови учебни материали.
- **Продуктите** са непосредствените резултати от тези дейности и обикновено също са под пряк контрол. Примерите включват броя на учителите, преминали обучение, броя на училищата, получили оборудване, или броя на проведените консултации.

- **Междинните резултати** са резултати, които са тясно свързани с дейностите, но вече отразяват промени в поведението, практиките или условията. Те често са инструментални – важни са най-вече защото се очаква да допринесат за по-нататъшни цели със самостоятелна стойност. По този начин те дават ранни сигнали дали предвиденият механизъм функционира. Например след обучение на учители релевантният междинен резултат е дали реално са се променили практиките в практическо преподаване. Алтернативно, след предоставянето на цифрови ресурси на училищата, междинен резултат може да бъде ефективното използване на тези ресурси.
- **Крайните резултати** представляват краткосрочните и дългосрочните промени, върху които дадена дейност в крайна сметка цели да въздейства и които са пряко свързани с благосъстоянието и целите на политиката. В образованието това може да включва по-високи нива на учене и умения на учениците, по-добри нива на завършване, по-добро включване на ученици от маргинализирани групи или по-добри резултати на пазара на труда за завършилите. Например една програма за обучение на учители не цели единствено да промени преподавателските практики изолирано. В зависимост от контекста нейната крайна цел може да бъде подобряване на учебните постижения, намаляване на ранното напускане на училище от учениците, засилване на приобщаването или подпомагане на по-плавния преход към пазара на труда. Изричното формулиране на тези дългосрочни цели още в началото да подпомага съгласуването на очакванията между различните равнища на системата
- **Допусканията** представляват условията, които трябва да са налице, за да функционират връзките в ТП според очакванията, докато рисковете са потенциалните пречки, които могат да ги нарушат. Те обикновено са извън прекия контрол на програмата, но могат да бъдат наблюдавани и в определени случаи – повлияни. Например допусканията могат да включват политическа стабилност, достатъчен кадрови ресурс или ангажираност от страна на ръководствата на училищата и учителите. Изричното формулиране на тези допускания насърчава екипите да им обръщат внимание по време на изпълнението и при необходимост да планират мерки за ограничаване на рисковете.

На практика теориите на промяната не е необходимо да бъдат сложни или технически. Често е достатъчна едностранична схема, придружена от кратко описателно изложение (вж. Глава 6, Фигури 6.1 и 6.2), при условие че ясно представя основните етапи, свързаните с тях допускания и ключовите връзки.

**Теорията на промяната може да се разглежда като карта на предполагаемите пътища на промяна.** Вместо просто да изброява или описва отделните елементи, тя прави причинно-следствените връзки между тях явни – обикновено чрез диаграма. В такава диаграма стрелките показват как конкретни дейности се очаква да доведат до определени продукти, как тези продукти водят до конкретни междинни резултати и как те, от своя страна, допринасят за крайните резултати. По желание допусканията могат да бъдат отбелязани до стрелките там, където имат най-голямо значение. Тази „визуална мрежа“ от връзки откроява механизмите, чрез които се очаква да се постигнат резултатите, и показва къде е най-вероятно да възникнат затруднения.

**Теорията на промяната може да бъде формулирана на различни равнища в системата.** На ниво процедура и проект тя обикновено е по-обща и стратегическа, като описва как широки пакети от мерки (например приобщаващо образование, дигитализация или реформи в професионалното образование и обучение) допринасят за националните цели в образованието. На ниво дейност ТП може да бъде по-конкретна, като определя целевите групи, моделите на предоставяне и механизмите, чрез които се очаква интервенцията да действа. Връзките могат да бъдат описани в конкретни термини – например как определен модел на менторство в училище се очаква да промени практиките в класната стая и ангажираността на учениците. Тези различни равнища

следва да бъдат съгласувани помежду си: ТП на ниво дейност трябва да се вписва в ТП на ниво проект, която от своя страна трябва да бъде свързана с ТП на ниво процедура.

**Теорията на промяната може да се доразвива във времето и следва да се преглежда периодично** (например ежегодно) или когато мониторингът или оценяването разкрият съществени отклонения, затруднения или непредвидени ефекти. В повечето случаи това не означава промяна на крайните цели на интервенцията, а по-скоро прецизиране на разбирането за това как на практика се очаква да се постигне промяната. Това може да включва преразглеждане на допусканията, адаптиране на дейностите или тяхната последователност, както и признаване на механизми, които са се оказали по-слаби или по-силни от очакваното. Например, ако реформа на учебната програма, основана на компетентности, води до възприятия, свързани с повишено значение, но същевременно увеличава натоварването на учениците и намалява нивата на завършване, ТП може да се прецизира така, че да отрази, че положителните ефекти зависят от оптимизиране или премахване на част от съществуващото съдържание, а не само от добавяне на нови компоненти. Отговорността за актуализиране на ТП трябва да се носи от лицата, които управляват и изпълняват дейностите. На ниво процедура тези прегледи могат да подпомогнат въвеждането на корекции в насоките, подкрепата и мониторинга, а на ниво бенефициент – да подпомогнат адаптивното изпълнение.

### ***Защо трябва се засили използването на теориите на промяната?***

Основният въпрос е защо си струва да се инвестира време в разработването на ТП. За програма с мащабите на Програма „Образование“ причината е проста: публичните средства и ресурсите по проектите са ограничени. Дейност с ограничено въздействие изразходва средства, време и внимание, които биха могли да бъдат насочени към по-ефективна интервенция. Ясно формулираната ТП е един от най-практичните инструменти да се гарантира, че ограничените ресурси се използват там, където е най-вероятно да имат най-голям ефект. Тя предоставя прозрачно обяснение защо се финансират определени дейности, във форма, която може да бъде прегледана и обсъждана. Когато допусканията и връзките в ТП са ясно изразени, те могат да бъдат проверявани спрямо нововъзникващи доказателства и адаптирани във времето, така че решенията за финансиране постепенно да се съгласуват по-добре с това, което действително работи. В този смисъл добре формулираната ТП не е допълнително административно изискване, а практичен инструмент за управление, който насочва вниманието към качеството и въздействието. Тя постига това чрез:

- **Ясно формулиране на целта и пътя към нея.** Определя какво ще се извършва, какви промени се очакват по пътя и как изглежда успехът в крайна сметка. Когато тази „карта“ е видима, участниците на различни равнища (напр. Изпълнителната агенция, министерствата, регионалните органи, училищата и висшите училища) могат да проверят дали споделят общо разбиране за целите и за своя принос към тях. Това спомага за намаляване на недоразуменията и за съгласуване на очакванията.
- **Превръщане на широките цели в ограничен набор от практически проверки по време на изпълнението.** Чрез идентифициране на ключови междинни резултати екипите могат да проследяват напредъка още докато проектът се изпълнява. Например при инициатива за обучение на учители ТП не се ограничава до „обучени учители“, а включва очаквани промени в преподавателските практики, ангажираността на учениците или използването на учебното време. Те се превръщат в конкретни, подлежащи на мониторинг проверки в процеса на изпълнение.
- **Подпомага преценката не само дали една интервенция работи, но и как функционира.** Тъй като ТП ясно формулира етапите и механизмите, по-лесно се установява къде веригата се прекъсва и може да се реагира своевременно. Например проект, който предлага

допълнително обучение след училище с цел подобряване на учебните резултати, може да не доведе до подобрене, ако основното ограничение е нередовното присъствие – например поради семейни ангажменти или липса на транспорт. ТП, която определя редовното участие като ключов междинен резултат, би направила този проблем видим още в началото и би насочила към мерки за подкрепа на присъствието, вместо просто към разширяване на обучението.

- **Подпомага изясняването кои индикатори и данни действително са необходими чрез ясно дефиниране на основните етапи и механизми.** Вместо да се събират множество данни само защото са налични, екипите могат да се фокусират върху ограничен набор от индикатори, които съответстват на основните връзки във веригата – от дейности и продукти, през междинни резултати до крайни резултати. Това прави мониторинга пропорционален, намалява излишното отчитане и осигурява данни, които са по-лесни за тълкуване и използване.
- **Осигурява важна основа за много подходи за оценяване.** Оценките на въздействието, включително експерименталните и квазиексперименталните методи, са насочени към тестване на конкретни причинно-следствени връзки. Без споделена ТП е трудно такива оценки да бъдат проектирани по надежден и ефективен начин. Затова засилването на използването на ТП подпомага, когато е приложимо, възможността за генериране на по-надеждни доказателства за това кои механизми работят, кого ползват и при какви условия.

В обобщение, по-системното използване на ТП може да подпомогне насочването на значителните ресурси по Програма „Образование“ към дейности с реален потенциал за подобряване на резултатите, ранното откриване на проблеми и вземането на по-информирани решения при ограничени ресурси.

### ***Практически ограничения при използването на теориите на промяната***

Теориите на промяната са полезен инструмент за структуриране, но сами по себе си не решават всички предизвикателства, свързани с оценяването. Самостоятелно ТП не доказва, че интервенцията разглежда най-релевантния проблем. Поради това тя е най-полезна, когато се комбинира със задълбочен анализ на потребностите, консултации със заинтересованите страни и, когато е възможно, със съществуващи данни за мащаба и разпределението на потребностите.

Освен това ТП неизбежно опростява реалността. Това е част от нейната стойност, тъй като прави сложните интервенции по-лесни за обсъждане и управление. В същото време съществува риск да представя процесите на промяна като по-линейни, предвидими и механични, отколкото са в действителност. В образованието една и съща дейност може да дава различни резултати в различни институции, сред различни групи обучавани лица или в различен местен контекст, а някои въздействия стават видими едва по време на изпълнението. Поради това ТП следва да се разглежда като структурирана отправна точка за анализ, а не като точно предвиждане на бъдещото развитие. Важно е също да се намери подходящата степен на детайлност. Ако ТП е твърде обща, тя може да остане неясна и с ограничена практическа стойност. Ако е прекалено детайлна, може да стане трудно приложима и да създаде излишна тежест за тези, които трябва да я разработват и използват.

Съществуват и практически съображения. Разработването и използването на добра ТП изисква време, фасилитиране и определен капацитет за оценителско мислене. Ако тя се изготвя само за целите на кандидатстване или отчитане и впоследствие не се преразглежда, може да се превърне в статичен документ с ограничена стойност за изпълнението. За да бъде полезна, причинно-следствената логика следва да бъде ясно формулирана, споделена и редовно преглеждана, особено когато мониторингът показва затруднения, ниско участие или непредвидени ефекти. На ниво бенефициент съществува и риск стимулите да влияят върху начина на формулиране на ТП.

Ако кандидатите считат, че само силно линейни, оптимистични или „безрискови“ причинно-следствени вериги ще бъдат оценявани положително, това може да обезсърчи откритото обсъждане на несигурността, ограниченията при изпълнението или възможните непредвидени ефекти.

Накрая, ТП не дава отговор на въпросите за причинно-следствената връзка, довела до ефекта: тя не показва дали наблюдаваните на практика промени са причинени от интервенцията. Вместо това тя подпомага изясняването на очакваните резултати, механизмите, чрез които те следва да бъдат постигнати, и необходимите доказателства за преценка дали това действително се случва. В този смисъл ТП следва да се разглежда като динамична аналитична рамка за дизайн, мониторинг и учене, която същевременно може да подпомогне по-качественото оценяване.

## 2.2. Настоящо състояние и предизвикателства пред теориите на промяната в Програма „Образование“

Като цяло прегледът на документи и проведените интервюта показват, че Програма „Образование“ вече включва много от необходимите елементи за разработване на ТП – ясно формулирани стратегически цели, дефинирани процедури и цялостна рамка от индикатори. Тези елементи обаче все още не са обединени в изрично формулирана причинно-следствена логика. В резултат на това понякога е трудно да се проследи по какъв начин финансираните дейности се очаква да допринесат за постигането на целите на програмата и дали реално се постига напредък спрямо тях.

### ***Програма „Образование“ предоставя добра основа за по-системно използване на теориите на промяната***

Документите по Програма „Образование“ и насоките за кандидатстване ясно формулират какво цели програмата. Те подробно описват предизвикателства като ниско участие в предучилищното образование, високи нива на преждевременно напускане на училище, неравномерно качество между училищата, недостиг на учители, ограничено приобщаване на уязвими групи и незадоволителни резултати на пазара на труда за част от завършилите ПОО и висше образование. Съответните цели – например „подобряване на съответствието на ПОО и висшето образование с нуждите на пазара на труда“ – са ясно формулирани на качествено равнище.

На равнище процедура насоките за кандидатстване определят конкретни цели, а критериите за подбор посочват допустимите дейности за финансиране. Наскоро процедурата „Модернизация на висшите училища 2.0“ въведе опростена логическа рамка, в която кандидатите описват основните предизвикателства, предложените решения, дейностите и целевите групи (EAPF, 2025). Това представлява съществена стъпка към по-структуриран начин за представяне на проектни предложения, насочени към постигане на конкретни цели.

Програмата се подпомага и от формализирана рамка за мониторинг, съгласувана с изискванията на Европейската комисия и по-специално с регламентите на Европейския социален фонд плюс. Индикаторите за продукти и резултати, целевите стойности и изискванията за отчитане са дефинирани в съответствие с правилата на Европейския съюз, като Изпълнителната агенция е разработила подробни шаблони за кандидатстване и отчитане.

В съвкупност това означава, че Програма „Образование“ вече описва по относително систематичен начин целите, целевите групи и дейностите. Тези елементи представляват естествена основа за изграждане на ТП на равнище програма, процедура и проект.

### ***Причинно-следствените връзки между цели, дейности и индикатори могат да бъдат по-ясно формулирани***

Методологиите и критериите за подбор по отделните операции на Програма „Образование“ определят кои дейности са допустими за финансиране и предоставят известна основа за разбиране как те могат да допринесат за промяната (EAPF, 2025). Не винаги обаче е ясно как и защо тези дейности се очаква да доведат до промяна, чрез кои стъпки и при какви допускания. При липсата на изрично формулирана причинно-следствена логика е трудно да се оцени дали дадена дейност е най-подходящият инструмент за постигане на конкретна цел.

Това ограничава и възможностите за изграждане на споделена ТП на равнище процедура или проект. В документацията по програмата целите, дейностите и индикаторите са представени паралелно, но причинно-следствената логика от типа „ако се реализира X, се очаква да настъпи Y, което ще доведе до Z за цялата целева група“ остава до голяма степен неизразена. В резултат на това е по-трудно участниците в програмата да изградят общо разбиране за това как конкретните дейности влияят върху желаните резултати, чрез какви механизми и при какви условия.

### ***Ограниченията и възможните непредвидени въздействия могат да бъдат по-ясно отразени в логиката на интервенцията***

Второ предизвикателство е, че ограниченията и потенциалните непредвидени ефекти не винаги са изрично отразени в логиката на интервенцията. Например в насоките за кандидатстване по процедурата „Модернизация на висшите училища 2.0“ се посочва, че 85% от завършилите магистърска степен заемат позиции, изискващи висока квалификация, докато при бакалаврите този дял е 51% (EAPF, 2025). Една възможна реакция би била да се насърчи увеличаване на броя на студентите в магистърските програми. Подобен подход обаче би имал краткосрочна полза: ако броят на подходящите работни места не се увеличи, повече магистри ще означава повече кандидати за същите позиции, което може да доведе до свръхквалификация или изтласкване на част от завършилите. В този случай промяната може да засегне разпределението на квалификациите, без да подобри общите резултати на пазара на труда. ТП би изисквала този риск да бъде изрично идентифициран и анализиран.

По аналогичен начин, насърчаването на мобилността на студентите е важна цел на процедурата, но в специалности с много натоварени учебни програми, като медицината, студентите може да не могат да се възползват от възможностите за мобилност без корекции в натоварването и подредбата на учебните курсове. Техническите доклади, представени от медицинските университети по процедурата „Модернизация на висшите училища“ през предходния програмен период, показват много ограничено участие в програмите за мобилност, като отбелязват, че „поради изключително високото натоварване студентите по медицина не могат да си позволят тримесечен престой в чужбина, поради което не са открити кандидати за изпълнение на тази дейност“ (EAPF, 2023). Без ТП, която отчита подобни ключови ограничения, схемите за мобилност могат да бъдат от полза основно за малка група специфични студенти и да имат ограничено въздействие върху по-широката целева група.

### ***Рамката от индикатори може да предоставя по-информативна картина за напредъка към целите и за механизмите, чрез които той се постига***

Трето предизвикателство е, че съществуващата рамка от индикатори не винаги дава достатъчно информация дали предвидените механизми действително функционират и дали се постига напредък към междинните или крайните цели. Повечето индикатори, използвани в Програма „Образование“, проследяват преки продукти, като например брой участници, проведени обучения

или подкрепени институции. Тези данни са важни за отчетността, но не показват дали се променят поведението, практиките или резултатите.

Програма „Образование“ вече използва редица „индикатори за резултат“. Съществува обаче възможност за повишаване на тяхната стойност като индикатори за въздействието на програмата. Понастоящем тези индикатори често се характеризират със следното:

- **Ориентирани са към участниците** – те отчитат колко участници са постигнали дадено подобрение след подкрепената интервенция. Това подобрение е трудно за интерпретация без информация за дела на сходни неучастващи лица, които са постигнали подобрение за същия период.
- **Сложни са по формулировка** – например съчетават в един показател участие, промяна и времеви аспект.
- **Не са обвързани с ясно дефинирана база (деноминатор)**, отразяваща цялата референтна група (например всички ученици в 8. клас в дадено училище или всички завършили ПОО в даден регион).

Подобни индикатори предоставят ограничена информация относно това дали и в каква степен самата програма е допринесла за наблюдаваната промяна. Например фактът, че определен брой уязвими участници са подобрили резултатите си една година след дадена операция (както се проследява в „Успех за теб“) (EAPF, 2023) не показва дали именно проектът е довел до това подобрение. Същият модел може да възникне поне по две причини:

- Резултатите може да са се подобрили за по-широката група през същия период вследствие на по-обща промяна в училищата, условията на преподаване или други контекстуални фактори.
- Лицата, които избират да участват или имат възможност да го направят, може да се различават от неучастващите лица по характеристики, които влияят върху бъдещите резултати, например мотивация, увереност, достъп до информация или готовност за ангажиране. Поради това те биха могли да постигнат подобрение дори и при липса на проекта.

Освен това подобни индикатори не показват дали проектът е генерирал по-широки положителни или отрицателни въздействия върху неучастващите лица, например чрез групов динамича, потоци на информация или изместване. Също така не показват дали механизмите, които се очаква да доведат до промяна – като по-ефективни преподавателски практики, по-добра посещаемост или по-силно ангажиране на работодателите – действително са функционирали по предвидения начин.

Интервютата с училищни ръководители и неправителствени организации показват, че съществува по-основно затруднение: трудността количествено да се измерят качествено формулирани цели. Когато целите са зададени широко – например „повишаване на съответствието на ПОО и висшето образование с пазара на труда“ – най-подходящият начин за тяхното измерване може да не е очевиден за лицата, които дефинират рамките от индикатори. Това предизвикателство се засилва от насоките за индикаторите по ЕСФ+ (European Commission, 2021), които поставят силен акцент върху индикатори, основани на участници, и дават сравнително ограничени насоки как понятия като релевантност или качество да бъдат приложени на системно равнище. В този контекст е разбираемо вниманието отново да се насочва към преброяване на участници и дейности, които изглеждат по-конкретни. ТП може да помогне, като насърчи обсъждане на това какво означават на практика цели като „съответствие с пазара на труда“ и като идентифицира приложими количествени индикатори за тези елементи.

В обобщение, тези три предизвикателства имат пряко отражение върху възможностите за използване на ТП в рамките на Програма „Образование“. Когато причинно-следствените връзки

между дейности и резултати остават неизразени, когато ограниченията и потенциалните непредвидени въздействия не са ясно отразени в логиката на интервенцията, и когато индикаторите не проследяват механизмите и резултатите по начин, който позволява тълкуване, става по-трудно използването на доказателства за усъвършенстване на изпълнението и поддържане на фокуса върху целите на реформата. Един от интервюираните представители на работодателска организация обобщава този риск в контекста на реформата в ПОО по следния начин:

*“Искате да реализирате реформа чрез проект, а накрая реализирате проекта без реформата.” – представител на работодателска организация*

Това наблюдение отразява по-широко споделено виждане сред заинтересованите страни и оценяващия екип. Когато причинно-следствената връзка между целите на реформата, механизмите и измеримите резултати не е ясно формулирана, ежедневната работа естествено се насочва към изпълнение на дейностите и отчитане на резултатите. Спазването на регулаторните изисквания и договорните ангажименти е задължително и необходимо за отчетността. Въпреки това, когато мониторингът и оценката се фокусират единствено върху съответствието, съществува риск да се пропусне да се оцени дали дейностите действително допринасят за постигане на целите и очакваните резултати.

### 2.3. Препоръки за засилване на използването на теориите на промяната в Програма „Образование“ 2021-2027

Идентифицираните в предходния раздел предизвикателства при използването на ТП в Програма „Образование“ не отразяват липса на стремеж към подобрене. По-скоро те показват, че съществува възможност ТП да бъдат въведени по-системно като практически инструмент за свързване на вече наличните цели, дейности и индикатори чрез ясно формулирани причинно-следствени връзки, както и за подпомагане на постепенен преход от изпълнение на проекти към проследяване на напредъка по реформите. В настоящия раздел се представят практически препоръки и конкретни възможности за това.

#### **Препоръка 1. Въвеждане на опростени теории на промяната на всички равнища**

Първата стъпка е Изпълнителната агенция да включи изрично формулирани ТП на всички ключови равнища на програмата (на равнище процедура, проект, дейност или бенефициент). Целта не е да се създадат дълги или технически документи, а да се гарантира, че на всяко равнище е налице опростена споделена карта за това как се очаква дейностите да произведат промяна.

На всяко равнище е достатъчно да се разработи ТП в рамките на една страница, включваща следните елементи:

- **Входящи данни и дейности под пряк контрол** (например посещения за педагогическо менторство, разработване на учебни материали, услуги за кариерно ориентиране на ученици).
- **Продукти от дейностите** (обучени учители, проведени посещения, оборудвани училища, проведени консултации).
- **Междинни резултати**, които показват дали механизмът функционира (например наблюдавани промени в преподавателските практики, повишена посещаемост сред целевите групи, използване на предоставените ресурси, засилено участие на работодатели в ПОО и висшето образование).

- **Крайни резултати** от значение за обучаваните лица и институциите (например задържане на учениците в образователната система, завършване, образователни постижения, приобщаване на уязвими групи, заетост и качество на заетостта за завършилите).
- **Допускания**, които трябва да бъдат изпълнени, за да се реализират връзките между продуктите и резултатите (например стабилност на персонала, реалистични графици, достъп до данни, ангажираност на училищното ръководство и учителите, готовност на работодателите за сътрудничество).

Тези едностранни ТП могат да бъдат включвани като приложения към програмните документи, насоките за бенефициенти и процесите по мониторинг. С течение на времето те могат да служат и като отправна точка при срещи за мониторинг и преглед.

### ***Препоръка 2. Разработване и тестване на теориите на промяната чрез съвместен подход***

ТП са най-полезни, когато отразяват опита на участниците, които разработват, изпълняват и са засегнати от интервенцията. Поради това е препоръчително Изпълнителната агенция да организира процес на съвместно разработване на ТП с участието на:

- институциите, разработващи процедури и проекти (Изпълнителната агенция, Министерството на образованието и науката);
- бенефициентите и изпълнителите (например училища, центрове за високи постижения в ПОО, висши училища, регионални управления на образованието, общински администрации);
- представители на заинтересованите страни (ученици, родители, работодатели, професионални организации).

Когато не е възможно включването на широк кръг участници от самото начало, ТП могат поне да бъдат подложени на проверка с ключови заинтересовани страни. Например проект на ТП за нова интервенция в ПОО може да бъде обсъден с представители на работодатели и учители, за да се прецени доколко заложените механизми и ограничения са реалистични. Не е необходимо тези обсъждания да бъдат формални или да изискват много ресурси. Те могат да се основават на вече съществуващи механизми за обратна връзка от бенефициенти и заинтересовани страни и да бъдат адаптирани към кратките срокове за подготовка на процедурите. Най-важното е да се предвиди време за този обмен, така че ТП да отразява начина, по който политиката ще функционира на практика, а не само на концептуално равнище.

### ***Препоръка 3. Съвързване на елементите на теорията на промяната с индикаторите и предварително планиране на данните***

ТП стават по-ефективни, когато техните елементи са **обвързани с ограничен набор от индикатори**. Полезно практическо правило е всяка кутийка в ТП да има поне един ясно дефиниран индикатор, който включва:

- определен източник на данни (например административни данни от училищата, национални оценявания, данни за проследяване на завършилите лица, анкети, обратна връзка от работодатели);
- определен период на измерване (например край на срок, край на учебна година, 6 или 12 месеца след завършване).

Три характеристики са особено важни при избора на индикатори в контекста на Програма „Образование“:

**7. Идентифициране на индикатори за междинни резултати, които показват напредък в краткосрочен и средносрочен план.** Примери за такива индикатори са:

- показатели за преподавателските практики (например наблюдения в клас, самооценка, партньорска оценка);
- използване на предоставените ресурси (например честота на използване на дигитални инструменти, ползване на услуги за подкрепа, участие в обучение чрез работа);
- опростени анкети сред студенти или за учебни модули във висшето образование (например възприемана релевантност, яснота, натоварване, подкрепа).

Тези междинни индикатори дават ранни сигнали дали механизмите в ТП функционират, много преди да са налични данни за крайни резултати като изпити или заетост.

**8. Включване на фокус върху кохорти или цели референтни групи, когато е възможно.** Полезно е индикаторите да се дефинират за цялата целева популация, а не само за участниците. Практическо правило е референтната група да съществува още преди началото на дейността, за да е възможно сравнение „преди-след“. Например:

- Вместо да се отчита само броят на уязвимите участници, чиито учебни резултати са се подобрили една година след участие, индикаторът може да проследява процента на уязвимите ученици, които достигат определено равнище на компетентност през тази година, в сравнение с предходната година. Референтните групи могат да се прецизират според потребностите (например ученици в 4. клас, за които българският не е първи език, в конкретно училище), но не следва да се обуславят от участие в конкретни дейности (вж. Каре Каре 2.1).
- Вместо фокусът да е само върху участниците в схема за подкрепа, индикаторът може да проследява процента на преждевременно напускане на училище сред всички ученици в целевите училища, отново с разбивка по референтна група.

**9. Повече индикатори да се формулират като проценти или дялове, а не само като абсолютни стойности.** Например да се използва делът на учениците, завършващи 8. клас, или делът на учителите, използващи нов метод, вместо броя на завършили или обучените учители. Абсолютните стойности са силно чувствителни към размера на училището, региона или програмата и поради това трудно се сравняват между институции или във времето. Програма „Образование“ вече има някои индикатори, изразени като проценти, и това може да бъде доразвито, тъй като процентите и относителните дялове позволяват по-смислени сравнения с базови стойности, с други училища и с потенциални референтни или контролни групи.

Силният фокус на ЕСФ+ върху индикатори, основани на участници, ще продължи да бъде важен за оценка на съответствието. Опитът от други държави членки на ЕС, като Ирландия, обаче показва, че управляващите органи често допълват индикаторите по ЕСФ+ със свои ключови индикатори за изпълнение, които са по-добре съгласувани с тяхната ТП и са по-лесни за тълкуване. България разполага с богата съществуваща рамка от специфични цели, която може да бъде съгласувана със засилена ТП. Наличието, достъпността и качеството на данните на системно равнище са ключово съображение при определянето на такива индикатори (вж. Глава 4).

### Каре 2.1. Използване на индикатори за генериране на изводи относно причинно-следственото въздействие на програмата

Предвид усилията, необходими за събиране на данни от мониторинга, е разбираемо и желателно да се постави въпросът дали тези индикатори могат да се използват и за изводи относно въздействието на програмата. По принцип това е разумна амбиция. На практика обаче подобен извод се усложнява от липсата на хипотетичен сценарий без интервенцията: за същите обучавани лица, учители или институции не се наблюдава какво би се случило при липса на програмата.

Възможен подход да се разреши този проблем е чрез оценка на въздействието с използване на експериментални или квазиекспериментални методи при хипотезата на липса на интервенция (вж. Глава 5). Тези подходи обаче не са осъществими или пропорционални във всеки контекст. Когато не са осъществими или практически приложими, внимателно проектираните индикатори все пак могат да осигурят полезен първи заместител за въздействието, дори ако сами по себе си не дават чиста причинно-следствена оценка.

В този контекст промените в индикаторите на равнище кохорта в множество случаи са по-информативни от индикаторите, основаващи се само на участници. Например промяната в дела на всички уязвими ученици в дадено училище, които достигат определено ниво на компетентност, отразява както обхвата на подкрепата, така и промяната в резултатите за целевата група като цяло. Подобни индикатори не доказват, че програмата е довела до наблюдаваната промяна, тъй като резултатите могат да бъдат повлияни и от други фактори, засягащи групата във времето, като например други реформи, демографски промени или развития в по-широк контекст. Тези влияния могат да усложнят интерпретацията, но обикновено са поне видими и могат да бъдат обсъдени изрично. За разлика от това, широко използваният подход за сравнение между участници и неучастващи лица с привидно сходни характеристики може да бъде подвеждащ, тъй като лицата, които избират или имат възможност да участват, често се различават по по-трудно оценими, но съществени характеристики, като мотивация, увереност, достъп до информация или готовност за участие. Тези различия са по-трудни за установяване и отчитане, въпреки че могат съществено да влияят върху резултатите. Поради това, когато целта е да се получи първоначална ориентировъчна оценка на въздействието чрез текущия мониторинг, индикаторите на равнище кохорта в много случаи са по-подходящият избор по подразбиране. По-силните изводи относно причинно-следствените връзки следва да се основават на допълнителни оценителски подходи, когато това е възможно, като се допълват с качествени методи. Индикаторите на равнище участник остават важни за целите на оперативния, финансовия мониторинг и оценка на съответствието.

### **Препоръка 4. Количествено изразяване на качествени цели чрез опростени заместители**

Много от най-важните цели на Програма „Образование“ са с качествен характер, например „повишаване на съответствието на професионалното и висшето образование с потребностите на пазара на труда“ или „подобряване на качеството на преподаването“. Теориите на промяната могат да подпомогнат Министерството на образованието и науката и Изпълнителната агенция при превръщането на подобни качествени цели в измерими елементи чрез използването на подходящи индиректни показатели. Тези показатели никога няма да обхванат в пълна степен сложността и многоизмерния характер на съответната цел, но могат да предоставят надеждна индикация дали системата се развива в желаната посока, особено когато са допълнени с по-задълбочени

доказателства, които изследват как промените се проявяват в конкретния контекст и подпомагат интерпретацията на резултатите. Теорията на промяната осигурява рамка, в която подобни индиректни показатели могат да бъдат идентифицирани и обвързани с механизмите, които се очаква да доведат до промяна (например промени в учебното съдържание, партньорства с работодатели или кариерно ориентиране и подкрепа за обучаваните лица). Например:

- За **съответствието на професионалното образование и обучение (ПОО)** с потребностите на пазара на труда, подходящи индиректни показатели могат да бъдат:
  - делът на завършилите ПОО, които работят по професии, съответстващи на изучаваната от тях специалност;
  - удовлетвореността на работодателите от уменията на наскоро завършилите ПОО в ключови икономически сектори;
  - степента на участие на работодателите в разработването на учебното съдържание или в дейности, основани на учене чрез работа.
- За **съответствието на висшето образование с потребностите на пазара на труда**, подходящи индиректни показатели могат да бъдат:
  - делът на завършилите висше образование, които са заети на позиции, изискващи висше образование;
  - делът на завършилите висше образование, които работят по професии, съответстващи на изучаваната от тях специалност;
  - оценките на работодателите за подготовката на завършилите висше образование по отношение на ключови компетентности, като умения за решаване на проблеми, комуникационни умения и дигитални компетентности.

Количественото измерване на качествени цели неизбежно е свързано с редица ограничения, включително такива, произтичащи от изискванията за защита на личните данни, както и от съществуващите затруднения при систематичното събиране и използване на определени видове данни в България. Поради това в Глава 4 се разглеждат възможности за по-ефективно използване на данни на системно равнище в българската образователна система. В тази връзка могат да бъдат използвани както съществуващи национални индикатори на системно равнище, така и международно съпоставими показатели от програмата на ОИСР „Индикатори на образователните системи“, като техните дефиниции се адаптират към наличността и спецификите на данните в България.

### ***Препоръка 5. Използване на теориите на промяната за насърчаване на ученето и създаване на стимули, насочени към постигане на въздействие***

Накрая, теориите на промяната могат да подпомогнат Изпълнителната агенция в постепенното насочване на системата към по-силна ориентация към учене и създаване на стимули, като насърчават лицата, които управляват и изпълняват проекти, да обръщат по-голямо внимание на реалното въздействие на своите дейности, без това да води до значително увеличаване на административната тежест:

- Те могат да подпомогнат разработването на цели и стимули с ниска степен на формализация, при които поне част от фокуса е поставен върху постигнатите резултати. Това е свързано с по-широкия въпрос за финансирането, обвързано с резултатите, който е разгледан по-подробно в Глава 3.
- Те могат да бъдат използвани за надграждане на съществуващите информационни табла чрез включването на ограничен набор от междинни и крайни индикатори по веригата на промяната, както и чрез обвързването им с опростени механизми за обратна връзка.

Например предварително определени прагове могат да задействат конкретни последващи действия или мерки за подкрепа, така че възникващите затруднения да бъдат установявани на ранен етап, а добрите практики да бъдат своевременно идентифицирани и разпространявани.

По този начин теориите на промяната се превръщат в практически инструмент, който свързва стратегическите цели на Програма „Образование“, конкретните дейности, финансирани по нейните процедури, и инструментите за мониторинг и оценка, които подпомагат насочването на ограничените ресурси към интервенции с най-голям потенциал за постигане на значимо въздействие.

## Използвана литература

- EAPE. (2023). *Project implementation monitoring questionnaire (Annex XXI)*. unpublished.
- EAPE. (2023). *Technical report: Contract No. BG05M2OP001.2.016-0007-C01, Technical report No 3*. unpublished.
- EAPE. (2025). Application conditions under the procedure for direct award of grant aid BG05SFPR001-3.006 "Modernisation of Higher Education 2.0". Изтеглено на 22 12 2025 г. от <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/Info/5cdb7749-ad19-4917-b58c-f9003525ed68>
- EAPE. (2025). *Criteria and Methodology for Evaluation of Project proposal under the Direct grant procedure "Modernisation of Higher Education Institutions 2.0" (Annex X)*. unpublished.
- European Commission. (2021). ESF+ Common indicators index: Working document. Изтеглено на 23 12 2025 г. от [https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/documents/toolbox-october-2021\\_0.pdf](https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/documents/toolbox-october-2021_0.pdf)
- Mayne, J. (2017). Theory of Change Analysis: Building Robust Theories of Change. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32(2), 155-173. doi:<https://doi.org/10.3138/cjpe.31122>
- Rogers, P. (2014). Theory of Change. *Methodological Briefs: Impact Evaluation No. 2*. (U. O. Research, Ред.) Florence. Изтеглено на 13 5 2026 г. от [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Evaluierung/Theory\\_of\\_Change/U\\_NICEF\\_Theory\\_of\\_change.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Evaluierung/Theory_of_Change/U_NICEF_Theory_of_change.pdf)
- Weiss, C. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. От *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*. Aspen Institute, Washington, DC. Изтеглено на 13 5 2026 г. от <https://docs.opendeved.net/lib/2URBNM2X>

# 3

## Подкрепа за оценителското мислене и планиране сред бенефициентите

Предходната глава беше посветена на това как Програма „Образование“ 2021–2027 може по-систематично да използва теориите на промяната (ТП) на всички равнища. Настоящата глава е фокусирана върху бенефициентите по Програма „Образование“ – като Министерството на образованието и науката, висшите училища, общините, училищата и Центровете за високи постижения в професионалното образование и обучение и др. бенефициенти – и разглежда как те могат да бъдат допълнително подкрепени при интегрирането на оценителското мислене в тяхната работа, така че отчитането, мониторингът и оценяването да се възприемат като непрекъснат процес на учене, заложен още на етапа на планиране и разработване на проектите. Първо е направен кратък преглед на текущия контекст на отчитането, мониторинга и оценяването в рамките на Програма „Образование“. След това са представени набор от препоръки и възможни мерки за подкрепа на бенефициентите

### 3.1. Текущо състояние и предизвикателства пред оценителското мислене сред бенефициентите

В рамките на интервютата както с бенефициенти, така и със служители, ангажирани с дейности по изследвания, анализ, мониторинг и оценяване, се наблюдава широко споделяно разбиране, че мониторингът и отчитането понастоящем са насочени основно към спазването на нормативни, процедурни и договорни изисквания на всички етапи от изпълнението:

- **Етап на кандидатстване.** Кандидатите както по процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, така и по конкурентните процедури подготвят обемна документация за кандидатстване. Основният фокус е поставен върху изпълнението на формалните критерии за допустимост и доказването, че всички изисквани елементи са налице. При конкурентните процедури проектните предложения се класират чрез математически модели за оценяване. Тези модели обикновено поставят значителна тежест върху индикаторите за продукти, и по-специално върху планирания брой участници. Това може да насърчи силна ориентация към планирането на дейностите и обхвата на участниците, като същевременно се отделя по-малко систематично внимание на въпроса дали предлаганите дейности действително имат потенциал да доведат до очакваните резултати и по какъв начин това би могло впоследствие да бъде установено и оценено на практика.
- **Етап на оценка и договаряне.** При процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ матриците за оценяване са насочени почти изцяло към проверка на формалната допустимост. При конкурентните процедури оценяването е съсредоточено основно върху обема на планираните дейности и степента, в която са

изпълнени условията за допустимост. Качеството на заложената логика на интервенцията или на теорията на промяната обикновено има по-ограничено значение в процеса на оценяване.

- **Отчитане.** След сключването на договора за безвъзмездна финансова помощ бенефициентите са изправени пред значителна административна тежест, свързана с отчитането. Най-малко веднъж на шест месеца те изготвят технически и финансови отчети, често придружени от голям брой приложения. Тези отчети са от съществено значение за гарантиране на отчетността, като значителна част от изискванията произтичат от регламентите на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+). На практика рамката за отчитане е ориентирана предимно към процедурното съответствие и е съсредоточена основно върху това дали е достигнат планираният брой участници, дали предвидените дейности са изпълнени и дали е налична необходимата документация за оправдаване на направените разходи и доказване на съответствие с приложимите правила.

Един от бенефициентите обобщава това възприятие по следния начин:

*“Изискванията за отчитане са прекалено детайлни и се поставят твърде рано – през февруари трябва да докладваме кои ще бъдат лекторите на събитие, което ще се проведе през ноември”.*

Макар че на практика техническите и финансовите отчети обхващат вече изпълнени дейности, а не прогнози за бъдещи събития, този цитат показва, че много бенефициенти възприемат мониторинга и оценяването преди всичко като инструмент за административен контрол, а не като средство за разбиране и подобряване на въздействието на своята дейност.

Изпълнителна агенция „Програма за образование“ вече е предприела важни стъпки за преодоляване на подхода, фокусиран единствено върху спазването на изискванията. В рамките на настоящия програмен период (2021-2027 г.) тя въведе въпросници за мониторинг за повечето процедури, чрез които бенефициентите предоставят информация за напредъка по отношение на целите на политиката. Това е важен сигнал за ангажираност към качеството и готовност за въвеждане на иновации в практиките за мониторинг. Въпреки че все още е твърде рано да бъдат оценени в пълна степен ефектите от тази мярка, интервютата и прегледът на документи показват няколко аспекта, по отношение на които настоящото ѝ функциониране изглежда по-ограничено от потенциала, който тя има:

- Понастоящем данните, събирани чрез въпросниците, наследяват много от проблемите, разгледани в Глава 2 (например често са базирани само на участниците в дейностите и са трудни за интерпретиране от гледна точка на въздействието).
- Предоставената информация не е систематично обвързана със стимули за бенефициентите и не води до формализирани механизми за обратна връзка, учене, подкрепа или коригиращи действия. В резултат на това бенефициентите имат ограничени преки стимули да инвестират усилия в постигането на целите на политиката или дори в осигуряването на високо качество на предоставяната информация.
- За част от бенефициентите въпросниците се възприемат като допълнително изискване за отчитане, а не като инструмент за учене. Това показва, че тяхната основна цел – да подпомагат процесите на учене и да насочват вниманието към стратегическите приоритети – все още не е напълно ясна за всички ползватели.

В своята съвкупност тези характеристики създават предпоставки бенефициентите лесно да изгубят фокус върху качеството и въздействието на изпълняваните от тях дейности. Основният критерий за успех се свежда до въпроса „изпълнихме ли това, което бяхме планирали“, вместо до по-същественния въпрос „доведоха ли дейностите до реално подобрене за обучаваните лица и целевите групи, които подкрепяме“.

### ***Защо е важно да се подкрепя оценителското мислене сред бенефициентите?***

В контекста на описаните предизвикателства настоящият доклад предлага да бъдат разширени възможностите бенефициентите по-целенасочено да прилагат оценителско мислене в своята дейност. Изходната предпоставка е проста: бенефициентите са най-близо до планирането и изпълнението на дейностите и често са в най-добра позиция да преценят какво работи, за кого и при какви условия. Когато от тях се изисква единствено да доказват съответствие с процедурните изисквания, този практически опит и натрупано знание не се използват пълноценно.

Насърчаването на бенефициентите да възприемат оценителското мислене още от началото на проекта може да донесе редица ползи:

- То насочва екипите към осмисляне на причинно-следствените връзки още на етапа на планиране – коя е целевата група, каква конкретна промяна се очаква да настъпи за нея, чрез какви механизми ще бъде постигната тази промяна и как тя допринася за по-широките цели на Програма „Образование“. Това е пряко свързано с използването на теориите на промяната, разгледани в Глава 2.
- То подпомага бенефициентите да поставят по-силен акцент върху качеството и въздействието, а не единствено върху обхвата на дейностите. Например едно училище или висше училище се насърчава не само да привлича участници и да проследява резултатите и удовлетвореността им, но и да анализира дали настъпват промени в практиките, дали подкрепата достига до правилните целеви групи и дали се наблюдава подобрене на резултатите за цялата референтна група
- То допринася за предоставянето на по-качествени услуги за обучаваните лица. Когато екипите регулярно анализират какво работи и по какви причини, те са в по-добра позиция да идентифицират затрудненията на ранен етап (например ниско участие на определени групи, затруднения при изпълнението в отделни училища или непредвидени ефекти) и да адаптират своя подход.
- То подпомага изграждането на споделено разбиране между заинтересованите страни на различни равнища. Например, ако Изпълнителната агенция, Министерството на образованието и науката, Център за високи постижения в ПОО и партниращите професионални гимназии използват опростени и взаимно свързани теории на промяната за дадена интервенция, става по-лесно да се гарантира съгласуваност на очакванията и данните, събирани на различните равнища, да бъдат интерпретирани по последователен и съпоставим начин.

Понастоящем, тъй като въпросите, свързани с причинно-следствените връзки и въздействието, рядко намират отражение във вътрешните документи по предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, оценяването често се възприема като дейност, която се осъществява извън процеса на изпълнение. Вътрешните участници са фокусирани основно върху изпълнението на дейностите и изготвянето на отчетите, докато въпросите, свързани с механизмите на промяна, междинните резултати и въздействието, в голяма степен се оставят на външни оценки, които често се извършват със закъснение. Това разделение затруднява интегрирането на елементи на оценителско мислене в ежедневно управление на програмите, като например проверка на ключови допускания, проследяване на ограничен набор от междинни индикатори или документиране на различията в изпълнението. Укрепването на подобни вътрешни практики не е заместител на независимото оценяване, което остава от съществено значение, а средство за гарантиране, че външните оценки се допълват от непрекъснат процес на учене в рамките на самите програми.

Поради това в останалата част на настоящата глава са представени практически мерки за подкрепа, които Изпълнителната агенция би могла да интегрира в своите процедури, за да

подпомогне бенефициентите да прилагат оценителско мислене като част от своята ежедневна работа.

### 3.2. Препоръки относно мерки за подкрепа на бенефициентите

#### **Препоръка 1. Изискване за представяне на теория на промяната на етапа на кандидатстване**

За да се доближи оценителското мислене до бенефициентите, Изпълнителната агенция би могла да изисква всяко проектно предложение още от самото начало да включва кратка теория на промяната. Това съответства на международните насоки, които препоръчват веригата на резултатите да бъде ясно формулирана още на етапа на планиране, така че изпълнението и мониторингът да бъдат насочени към резултатите, а не единствено към дейностите (OECD, 2021; Vogel & Isabel, 2012; Khattri & Roberts, 2012).

- **Изискване за едностранична теория на промяната.** Всеки кандидат (както по процедури за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, така и по конкурентни процедури) следва да представя едностранична теория на промяната, която в опростен вид описва: основните дейности и ресурси, преките продукти, ограничен набор от междинни резултати, крайните резултати за целевата група, както и две или три основни допускания. Форматът следва да представлява опростена схема, която онагледява основните връзки между отделните елементи.
- **Предоставяне на стандартен шаблон и пример.** Изпълнителната агенция би могла да разработи кратък шаблон с предварително дефинирани елементи, както и пример за попълнена теория на промяната от съществуваща процедура по Програма „Образование“ (например „Успех за теб“ или проект по процедурата „Подкрепа за центрове за високи постижения в ПОО“). За кандидатите, които желаят по-подробни насоки, би било достатъчно да бъде предоставена препратка към публично достъпно ръководство или инструмент за разработване на теории на промяната (например безплатен онлайн инструмент за разработване на теория на промяната (TASO, 2025)).
- **Изискване бенефициентите да предложат индикатори.** Шаблонът би могъл да надгради съществуващата практика, като изисква от кандидатите да предложат поне по един индикатор (заедно с източник на данни и периодичност на измерване) за всеки основен елемент от теорията на промяната, особено по отношение на междинните и крайните резултати. Това би създало основа за последващата работа по определяне на цели, мониторинг и осигуряване на достъп до данни.
- **Използване на теориите на промяната при оценяването на конкурентни процедури.** При конкурсните процедури качеството и правдоподобността на теорията на промяната биха могли да се превърнат в изричен критерий в оценителната матрица. Оценителите биха разглеждали дали предложението представя убедителна логическа връзка между дейностите, междинните резултати и крайните резултати, както и дали отчита основните рискове и допускания. Предложенията с по-задълбочено разработена теория на промяната биха получавали по-висок резултат, което би сигнализирило, че разбирането на механизмите и пътищата към въздействие се цени наред с броя на участниците и бюджетите. Този подход е в съответствие с насоките за ЕСФ+, които подчертават значението на ясната интервенционна логика като ключова предпоставка за оценяване на програмни предложения (European Commission, 2021).
- **Провеждане на обучения по теории на промяната и индикатори в подкрепа на използването на индикатори.** Преди крайните срокове за кандидатстване Изпълнителната

агенция би могла да организира кратки онлайн обучения по теории на промяната и индикатори, в рамките на които кандидатите да имат възможност да задават въпроси и да получават обратна връзка относно своите проектни теории на промяната и връзката им с рамката от индикатори на съответната процедура. Тази дейност може да бъде включена като допълнителен елемент към информационните срещи, които вече се провеждат с бенефициентите, без да се създава нов отделен етап в процеса. На етапа на договаряне служителите на Изпълнителната агенция и бенефициентите могат съвместно да определят кои индикатори от съществуващата рамка на програмата или процедурата са най-релевантни за съответния пакет от дейности, както и да договорят конкретни количествени цели, целеви диапазони и ред за отчитане по избраните индикатори. Поддържането на ограничен, но съдържателен набор от индикатори спомага за гарантиране на съответствието между индикаторите и причинно-следствената логика на интервенцията, както и за изграждане на споделено разбиране между Изпълнителната агенция и бенефициента относно това как изглежда успехът на интервенцията. Същевременно това създава основа за последващите мерки за подкрепа, свързани с определянето на цели, вътрешните практики за мониторинг и създаването на стимули, разгледани в Препоръки 2 и 6.

## **Препоръка 2. Използване на целите като инструмент за планиране**

През настоящия програмен период Изпълнителната агенция вече е постигнала съществен напредък в разработването на индикатори и определянето на цели. С подкрепата на Световната банка България въведе структурирана методология, която свързва микроиндикаторите на равнище операция с индикаторите на равнище програма, използва исторически данни и единични разходи за определяне на реалистични цели, дефинира междинни цели за 2024 г. и цели за края на програмния период и документира допусканията и рисковете в подробни информационни листове за индикаторите. Това е изцяло в съответствие с изискванията на ЕСФ+ по отношение на базови стойности, междинни цели и крайни цели (EAPF, 2022). Създадена е стабилна основа, която съответства и на насоките на ЕСФ+ за използване на доказателства при определянето на базови стойности, междинни цели и крайни цели.

Следваща полезна стъпка би била тези цели да се използват по-целенасочено като практически инструмент за планиране в диалога между Изпълнителната агенция и бенефициентите, особено във връзка с шестмесечните технически и финансови отчети, които са в основата на междинните и окончателните плащания. Предложенията по-долу относно целевите диапазони и последващите действия се отнасят основно до специфичните за програмата индикатори и до ключовите индикатори на равнище проект. Общите индикатори на ЕСФ+ ще продължат да се използват за целите на отчетността и докладването пред Европейския съюз (ЕС), но не е необходимо да бъдат единственият фокус на обсъжданията, свързани с планирането.

- **Изясняване на ролята на целите в диалога между Изпълнителната агенция и бенефициентите.** Целите по ключовите индикатори – независимо дали става въпрос за общи индикатори на ЕСФ+ или за специфични за програмата индикатори – могат да бъдат представяни на бенефициентите не само като формални ангажименти, но и като споделени очаквания за това какво следва да бъде постигнато във времето. На практика това означава шестмесечните отчети регулярно да съпоставят текущите стойности с договорената траектория на изпълнение и тази съпоставка да служи като основа за обсъждане: намираме ли се в общи линии там, където сме очаквали да бъдем, изоставаме ли в известна степен или сме съществено под очакваното равнище и по какви причини?
- **Използване на целеви диапазони като основание за пропорционални последващи действия.** Без да се променят междинната цел и крайната цел, които се докладват на

Европейската комисия, Изпълнителната агенция би могла за целите на диалога с бенефициентите вътрешно да разграничава три равнища за ключовите индикатори:

- **минимално целево равнище** – минимално приемливо ниво на изпълнение;
- **целева стойност** – очакваното ниво на изпълнение съгласно информационния лист на индикатора;
- **амбициозна целева стойност** – ниво, което би било показател за особено добри резултати.

При прегледа на шестмесечните отчети:

- **На или над целевата стойност:** проектът се счита за изпълняван съгласно очакванията. Ако резултатите са близки до амбициозната целева стойност в рамките на няколко периода, Изпълнителната агенция може да покани бенефициента да сподели своя подход с други бенефициенти.
- **Между минималното целево равнище и целевата стойност:** Изпълнителната агенция и бенефициентът договарят една или две ограничени коригиращи мерки, например малки промени в дейностите за достигане до целевите групи, графика на изпълнение или предоставяната подкрепа за изпълнение.
- **Под минималното целево равнище:** Изпълнителната агенция и бенефициентът съвместно разработват по-структуриран план за подкрепа, който може да включва по-чести последващи действия, посещения с консултативна цел, преразглеждане на ключови решения при проектирането на интервенцията или, в някои случаи, преразглеждане на целевата стойност, когато първоначалните допускания очевидно вече не са валидни.

По този начин целевите диапазони спомагат за превръщането на стойностите на индикаторите в конкретни механизми за обратна връзка и планове за подкрепа, вместо да служат единствено като прагове за преценка дали дадена цел е постигната или не. На агрегирано равнище тази информация може също да се използва за подобряване на процеса на подбор. Например тя може да подпомогне идентифицирането на характеристиките на проектите и партньорствата, които са постигнали по-добри резултати, или да допринесе за това целите да не бъдат нереалистично определяни още на етапа на кандидатстване.

- **Изискване бенефициентите да документират начина, по който са определили своите цели на равнище проект.** Когато бенефициентите предлагат собствени цели по индикатори на равнище проект, които впоследствие допринасят за общите индикатори на ЕСФ+ и специфичните за програмата индикатори, шаблоните за кандидатстване и договаряне биха могли да предвиждат кратко описание на логиката, въз основа на която са определени тези цели. Например бенефициентите биха могли да се позовават на:
  - местни базови стойности (скорошни стойности за същата кохорта или същото училище);
  - очаквано участие и завършване при реалистични допускания;
  - ограничения в капацитета (персонал, помещения, график или наличност на работодатели).

Това не замества съществуващата методология на равнище програма, която вече отчита базовите стойности, капацитета и очакваните траектории на изпълнение. Вместо това разширява прилагането на същата логика към равнището на проектите и създава предпоставки последващите обсъждания на по-слабо или по-добро изпълнение да бъдат по-конструктивни: фокусът се измества към въпроса кое допускане не се е потвърдило и какво може да бъде коригирано, вместо единствено към това дали е била постигната определена числова цел.

- **Насърчаване на по-широкото използване на специфични за програмата индикатори, ориентирани към резултатите и кохортите.** Накрая, когато това е възможно,

Изпълнителната агенция би могла постепенно да разшири набора от специфични за програмата индикатори, така че да включва повече показатели, ориентирани към резултатите и кохортите, които са тясно свързани с теориите на промяната, разгледани в Глава 2. Примери за такива индикатори са:

- делът на учениците от определени уязвими групи в даден клас, които достигат предварително определено равнище на компетентност;
- нивата на завършване и преждевременно напускане на образованието за всички ученици в училищата, участващи в интервенцията, в сравнение със собствените им базови стойности;
- нивата на заетост на завършилите професионално или висше образование по професии, свързани със завършеното направление на обучение, 6-12 месеца след дипломирането, или делът на завършилите, чиито доходи надхвърлят определен праг, по професионални направления и региони.

Целите и целевите диапазони по такива индикатори могат впоследствие да бъдат използвани в диалога между Изпълнителната агенция и бенефициентите като допълнение към общите индикатори на ЕСФ+. Това би позволило на Програма „Образование“ да запази пълно съответствие с изискванията на ЕСФ+, като същевременно използва по-богат набор от индикатори за планиране, мониторинг и адаптиране на интервенциите в съответствие със собствените си цели на политиката.

***Препоръка 3. Допълнително опростяване на аспектите на отчитането, свързани със съответствието с изискванията, и засилване на елементите, свързани с ученето***

България вече е предприела важни стъпки за опростяване на финансовия контрол. Интервютата и прегледът на документи показват, че широко се използват опростени варианти за разходите (ОВР), а Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН) е общата платформа за качване и проследяване на проектната документация. Това е изцяло в съответствие с изискванията на ЕСФ+ за пропорционален мониторинг и използване на опростени варианти за разходите.

Надграждайки тази основа, биха могли да бъдат разгледани две взаимодопълващи се направления: по-нататъшен преглед на изискванията за отчитане с цел установяване на възможности за допълнително опростяване и включване на кратък елемент, насочен към ученето, в регулярните отчети.

- **Запазване и, когато е възможно, опростяване на пакета от изисквания, свързани със съответствието:**
  - **Да се запази основното отчитане за съответствие**, като същевременно продължи прегледът дали някои елементи могат да бъдат съкратени, обединени или прехвърлени към проверки на извадков принцип. Предвид вече въведените опростени варианти за разходите, целенасочен преглед би могъл да установи дали всички настоящи приложения и изисквания за данни продължават да са необходими за операции, използващи ОВР, или дали част от проверките могат да бъдат намалени или прехвърлени към последващи одити на по-малка извадка от проекти.
  - **Да се използва ИСУН за рационализиране, а не за увеличаване на изискванията.** Когато е възможно и все още не е въведено, шаблоните за отчитане и качване на документи могат да бъдат стандартизирани в рамките на ИСУН, така че бенефициентите да не предоставят една и съща информация многократно в различни формати.
  - **Да се направи преглед кои изисквания за данни са нормативно задължителни и кои представляват насоки.** В Насоките за общите индикатори по ЕСФ+ изрично се

посочва, че за някои общи индикатори за продукти „събирането на данни е необходимо само когато е приложимо и в съответните случаи могат да се използват информирани оценки” (European Commission, 2021). Това предполага, че България разполага с известна свобода на преценка по отношение на степента, в която надхвърля минималните изисквания. Структуриран преглед на информационните листове за индикаторите и националните шаблони би могъл да установи в кои случаи националната практика е по-строга от изискванията на ЕС и къде биха били допустими пропорционални подходи (например извадково събиране на данни, информирани оценки или по-ограничени разбивки).

- **Да се разгледа възможността за постепенно разширяване на използването на финансиране, необвързано с разходите (ФНР)**, когато това е целесъобразно. За определени ясно дефинирани резултати (например нивата на отпадане от образователната система сред уязвими групи в проект като „Успех за теб“) ФНР може да намали обема на документацията за разходите на участник и да насочи проверките към това дали са изпълнени договорените условия. Това може да освободи част от административния капацитет и за двете страни, който да бъде насочен към дейности, свързани с ученето.

Предвид сложността на регламентите на ЕСФ+, всяко по-нататъшно опростяване ще изисква внимателен правен анализ. Поради това основната препоръка е съществуващите изисквания за отчитане на съответствието да бъдат подложени на систематичен преглед, като се отчитат принципите на пропорционалност на ЕСФ+, а не да се предписват конкретни съкращения на този етап.

- **Да се добави кратък елемент, насочен към ученето, към регулярното отчитане, обвързан с теорията на промяната.** Успоредно с това Изпълнителната агенция би могла да въведе кратък компонент, насочен към ученето, в шестмесечните отчети. Целта не е да се увеличи общата тежест на отчитането, а да се постигне по-добър баланс чрез засилване на фокуса върху качеството, механизмите на промяна и въздействието, като за отправна точка се използва теорията на промяната на проекта. Възможната структура може да включва:
  - **Раздел „Информационно табло“** – чрез използване на наличните данни в ИСУН да се открият малък брой междинни индикатори, съответстващи на ключови връзки в теорията на промяната (например промени в преподавателските практики, използване на нови ресурси, посещаемост на целевите групи в училище или модели на ранно отпадане). Това позволява да се проследи дали очакваните механизми започват да функционират на практика.
  - **Раздел „Какво научихме“ (около една страница)** – кратък текст, в който бенефициентът прави преглед на напредъка спрямо теорията на промяната и разглежда:
    - кои части от причинно-следствената логика изглежда функционират според очакванията;
    - в кои области резултатите са по-слаби от очакваното;
    - кои допускания може да са се оказали нереалистични (например по отношение на ангажираността на заинтересованите страни, капацитета, графици или наличието на данни);
    - дали са възникнали непредвидени ефекти или затруднения.
  - **Раздел „Следващи стъпки“** (около една страница) – конкретен списък от две или три действия за следващия период, отново обвързани с теорията на промяната (например укрепване на слаба връзка в причинно-следствената логика, преодоляване на

нововъзникнало затруднение или коригиране на допускане), като за всяко действие е посочено отговорно лице.

Целта е общото усилие да остане в общи линии непроменено: когато се добавя нов елемент, свързан с ученето, Изпълнителната агенция следва да търси поне един елемент, свързан със съответствието с изискванията, който може да бъде опростен, обединен или прехвърлен към проверки на извадков принцип. С течение на времето това би помогнало на бенефициентите и Изпълнителната агенция да използват теорията на промяната не само като инструмент за планиране, но и като структурирана основа за текущ мониторинг, обратна връзка и коригиране на изпълнението.

#### **Препоръка 4. Насърчаване на вътрешни практики за мониторинг с механизми за обратна връзка**

Понастоящем процедурите по Програма „Образование“ определят изисквания за външно отчитане пред Изпълнителната агенция, но съдържат малко насоки относно начина, по който бенефициентите могат да организират собствените си вътрешни дейности по мониторинг. Това е в съответствие с принципа на институционална автономия, но същевременно означава, че много бенефициенти получават ограничена подкрепа относно използването на данни за подобряване на ежедневното изпълнение на дейностите. Международните насоки в областта на мониторинга и оценяването, основани на резултатите, подчертават, че регулярният вътрешен мониторинг на ограничен брой съдържателни индикатори, свързани с логиката на интервенцията, е от съществено значение както за управлението и ученето, така и за отчетността (Zall Kusek & Rist, 2004). С нарастването на фокуса върху въздействието и, потенциално, върху финансирането, основано на резултатите (вж. Препоръка 6), вътрешните практики за мониторинг могат да се превърнат във важен инструмент за гарантиране на качеството.

Поради това Изпълнителната агенция би могла да насърчава бенефициентите да изграждат прости практики за мониторинг, основани на теорията на промяната, които да останат вътрешни за съответната организация и да не водят до допълнителни задължения за отчитане.

- **Проследяване на ключови междинни резултати с по-висока честота.** Използвайки теорията на промяната като отправна точка, бенефициентите могат да определят малък брой междинни резултати, които лесно могат да бъдат наблюдавани ежемесечно или в рамките на учебен срок. Това може да включва промени в преподавателските практики, използването на нови учебни ресурси, посещаемостта на целевите групи, ранни признаци на отпадане от образователната система или обратна връзка от ученици и студенти относно нови учебни модули. Насоките на Световната банка относно рамките за резултати подчертават значението на подобни междинни резултати като сигнали за ранно предупреждение, които подпомагат управленските решения, преди крайните резултати да станат видими (Khatti & Roberts, 2012). Вътрешното проследяване на тези индикатори помага на екипите да установят дали механизмите, заложи в тяхната теория на промяната, започват да функционират по очаквания начин.
- **Използване на вътрешни целеви диапазони с ясно определени прагове за действие.** За тези междинни индикатори организациите могат да определят собствено минимално целево равнище, целева стойност и амбициозна целева стойност и да ги обвържат с опростени правила тип „светофар“. Например стойности между минималното целево равнище и целевата стойност могат да водят до малки местни корекции, като промени в графика или комуникацията. Трайното оставане под минималното целево равнище може да наложи по-задълбочен преглед в рамките на организацията. Тези диапазони не е необходимо да се докладват на Изпълнителната агенция; те биха били вътрешен инструмент за управление на бенефициента.

- **Използване на опростен метод за решаване на проблеми при възникване на затруднения.** Когато вътрешните данни показват, че даден индикатор многократно се отклонява от очакваното изпълнение, бенефициентите могат да бъдат насърчавани да използват опростен подход, основан на проблемите, като например Проблемно-ориентирана итеративна адаптация (ПОИА). ПОИА включва ясно дефиниране на проблема, разлагането му на основните причини, идентифициране на реалистични възможности за действие, изпробване на една или две малки промени, проверка дали данните показват подобрене и последващо повторение на процеса (Andrews, Lant, & Michael, 2012). Целта не е въвеждането на формална методология, а утвърждаването на разбирането, че данните от мониторинга следва да водят до анализ и малки корекции, а не да остават само описателни или неизползвани.
- **Преглед на обучението, предоставяно на служителите на Изпълнителната агенция, които изпълняват ролята на лица за контакт с бенефициентите, за да се гарантира, че могат да действат като посредници в процеса на учене и намиране на решения.** Важно е взаимодействието със служителите на Изпълнителната агенция да не бъде насочено единствено към подпомагане на бенефициентите при изпълнението и документирането на изискванията за съответствие, а бенефициентите да разполагат с лице за контакт, с което могат да обсъждат съдържателни предизвикателства, да получават информация как подобни проблеми са били решавани другаде и да получават базова подкрепа при интерпретирането на собствените си данни. Последните изследвания на ОИСР в областта на оценяването на публичните политики подчертават значението на „служителите по знанието“, които свързват създателите и ползвателите на доказателства и подпомагат изграждането на култура на учене в администрацията (OECD, 2025; 2022). Ролята на лицата за контакт в рамките на Изпълнителната агенция би могла по-ясно да бъде обвързана с практическото учене, основано на оценяване. Това би изисквало осигуряване на защитено време и целенасочено обучение, така че те да могат да изпълняват ролята на координационна точка по въпросите на мониторинга, оценяването и ученето и да поддържат актуални знания за развитието на практиките по оценяване и използването на доказателства.

Тези мерки запазват отговорността за вътрешния мониторинг изцяло при бенефициентите, като същевременно показват, че Изпълнителната агенция отдава значение на опростените механизми за обратна връзка, основани на теорията на промяната, които подпомагат организациите да се учат от собствените си данни и да подобряват качеството и въздействието на своите дейности с течение на времето.

### **Препоръка 5. Насърчаване на взаимното учене и менторството**

Укрепването на оценителското мислене сред бенефициентите не следва да се основава единствено на писмени насоки. То се подпомага в значителна степен, когато организациите могат да се учат от практическия опит на други организации. В предходна работа на ОИСР, посветена на оценката на процедурата „Модернизация на висшите училища“ в България, вече беше препоръчано компетентните органи да организират взаимно учене между бенефициентите, така че те да могат да споделят общи затруднения и подходи за тяхното преодоляване (OECD, 2025). Настоящият доклад надгражда тази препоръка и предлага как подобни механизми за взаимно учене могат да подпомогнат оценителското мислене в по-широк план в рамките на Програма „Образование“.

- **Насърчаване на общности за обмен на практики, насочени към предизвикателствата при изпълнението.** Изпълнителната агенция би могла да организира регулярни, неформални общности за обмен на практики за организации, които работят по една и съща процедура или проект. При директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ,

когато бенефициент е Министерството на образованието и науката, този подход може да бъде приложен към групи от институции (детски градини, училища, професионални гимназии, висши училища), които изпълняват сходни дейности. Международният опит показва, че структурираните мрежи и пространствата за сътрудничество улесняват практиките при обсъждането на доказателства, сравняването на опит и адаптирането на подходите към местния контекст (OECD, 2022; 2023). На практика това би могло да означава организиране на кратки на три месеца работни срещи (около 90 минути, онлайн може и на регионално ниво), в рамките на които проектните екипи накратко представят предизвикателство, с което се сблъскват, как са се опитали да го преодолеят и как други екипи са подхождали към подобни въпроси. Тези срещи следва да бъдат насочени към изпълнението и резултатите (например мотивиране на учителите да използват нови цифрови инструменти или повишаване на участието на уязвими ученици), а не към административното или финансовото съответствие. За да се насърчи откритото обсъждане, Изпълнителната агенция (при конкурентните процедури) или водещият бенефициент следва да запазят отговорността за организирането и рамкирането на тези общности за обмен на практики, като самите срещи се провеждат без присъствието на служители на Агенцията. По някои от текущите проекти вече може да съществуват структури, около които да бъдат организирани подобни общности за обмен на практики. Например по проектите „Силен старт“ и „Успех за теб“ ОИСР вече е установила, че съществуват регулярни възможности за срещи и обмен между проектните екипи на национално, регионално и институционално равнище (OECD, 2026). В бъдеще би било полезно част от тези срещи да бъдат посветени на въпроси, свързани с изпълнението и резултатите, както и да се гарантира, че те включват възможности за обмен между екипите, а не само изслушване на презентации.

- **Осигуряване на споделено хранилище с практически ресурси.** В допълнение към този обмен Изпълнителната агенция би могла да поддържа и администрира кратко онлайн хранилище, в което бенефициентите да качват кратки материали и инструменти, които могат да бъдат използвани и от други. Например това може да включва често задавани въпроси, речници на индикаторите, кратки указания за мониторинг на междинни резултати или контролни списъци за разработване на теории на промяната. Подобни хранилища са посочени в изследвания на ОИСР, свързани с използването на научни изследвания, като средство за подпомагане на „мобилизирането на знания“ и намаляване на дублирането на усилия (OECD, 2022; 2023). Целта не е да се създава нова сложна платформа, а да се осигури едно леснодостъпно място, където практическите ресурси да бъдат събирани и актуализирани.
- **Събиране и споделяне на кратки „истории, основани на данни“.** Интервютата с други управляващи органи показват, че взаимното учене е най-ефективно, когато се основава на конкретен опит и практически примери. Един лесен начин за насърчаване на това е бенефициентите да бъдат приканвани след всеки отчетен период да представят кратка „история, основана на данни“, която да може да бъде споделена в рамките на общността за обмен на практики. Това може да бъде например една графика от техните данни за мониторинг, придружена от две или три изречения, обясняващи какво се е променило, защо се е променило и какво са научили. Алтернативно, това може да бъде кратък видеозапис, в който се споделят опитът и изводите, извлечени от данните. Например едно училище може да покаже как се е променяла посещаемостта на определена целева група през учебния срок, да отбележи промяна в комуникацията с родителите и да обясни как това е повлияло на следващите му действия. Такива кратки истории могат да помогнат за утвърждаването на разбирането, че данните от мониторинга не служат само за целите на отчетността, но и за анализ на механизмите на промяна и за извършване на малки корекции в хода на изпълнението.

- **Използване на ПОИА като структуриран подход за решаване на проблеми.** Когато данните от мониторинга или опитът, споделен в общността за обмен на практики, разкриват устойчиви проблеми, бенефициентите могат да бъдат насърчавани и подпомагани да използват олекотена версия на ПОИА. Инструментариумът на ПОИА, разработен в рамките на програмата „Изграждане на държавен капацитет“ (Building State Capability) на Харвардския университет, предлага структуриран, но гъвкав подход за справяне с предизвикателствата при изпълнението (Harvard Kennedy School, 2025; Andrews, Lant, & Michael, 2012):
  - Първо, екипите **формулират проблема** на прост език от гледна точка на засегнатите лица. Например: „учениците не използват новата платформа за обучение“.
  - Второ, те **разлагат проблема на причини и подпричини**. Например достъп до устройства, увереност на учителите, време в учебния график или възприемана значимост за изпитите.
  - Трето, те **идентифицират реалистични възможности** за действие там, където има препокриване между власт (кой може да вземе решение), приемане (кой ще подкрепи промяната) и способност (кой разполага с уменията и ресурсите).
  - Накрая, те **изпробват малки промени**, проследяват междинни резултати, като например честота на влизане в платформата или използването ѝ от учителите в клас, и адаптират подхода си въз основа на това, което показват данните при последователни итерации.

Изпълнителната агенция би могла да въведе ПОИА чрез насоки, примери от процедури по Програма „Образование“ или избираеми обучения с незадължителен характер, докато общностите за обмен на практики и отделните организации след това да прилагат ПОИА в рамките на собствените си срещи, в някои случаи без присъствието на служители на Изпълнителната агенция.

- **Изясняване на ролята на Изпълнителната агенция като фасилитатор на процеса на взаимно учене.** Следва да се обърне специално внимание на това Изпълнителната агенция да не бъде възприемана като оценяваща бенефициентите или проектите в рамките на процеса на взаимно учене, а като подпомагаща анализа и подобряването на практиките. Общностите за обмен на практики, хранилищата с ресурси и подкрепата, основана на ПОИА, имат за цел да създадат безопасно пространство, в която бенефициентите могат открито да споделят затруднения, частично постигнати резултати и съвместно да търсят начини за подобрене. Това съответства на по-широката работа на ОИСП, която подчертава значението на инфраструктури и посредници, ориентирани към ученето, и подпомагащи прехода на образователните системи от мониторинг, основан на съответствие с изискванията, към непрекъснато адаптивно усъвършенстване (OECD, 2022; 2023).

С течение на времето подобни структури за взаимно учене и менторство могат да спомогнат за утвърждаването на оценителското мислене в ежедневната практика: бенефициентите ще свикнат в по-голяма степен да формулират своята теория на промяната, да проверяват дали ключовите етапи от причинно-следствената верига действително се реализират и да използват прости данни за усъвършенстване на своите подходи, вместо да възприемат оценяването като нещо, което се случва само в края на проекта или единствено в рамките на външни оценки.

### **Препоръка 6. Калибриране на индикаторите с цел привеждане на стимулите за бенефициентите в съответствие с целите на политиката**

Понастоящем почти цялото финансиране, предоставяно на бенефициентите по Програма „Образование“, се основава на логика на възстановяване на разходи, главно чрез ОВР, като единни ставки, стандартни скали на разходите за единица продукт и еднократни суми. Този подход има

важни предимства по отношение на опростяването и намаляването на административната тежест. В същото време той означава, че плащанията зависят от това дали дейностите са изпълнени и разходите са направени, а не от това дали резултатите са се подобрили. В резултат на това бенефициентите получават много ограничени финансови стимули да се фокусират върху качеството и въздействието на своите дейности. На практика програмата разчита основно на тяхната вътрешна мотивация и професионални ценности, за да гарантира, че предприетите действия действително водят до промяна.

Един от начините за по-добро привеждане на стимулите за бенефициентите в съответствие с целите на политиката на Програма „Образование“ е обвързването на малка част от финансирането с ясно определени резултати. Понастоящем Европейската комисия и Световната банка предоставят обширни насоки и практически примери относно финансиране необвързано с разходите (ФНР), наричано още финансиране, основано на резултатите, включително препоръки за проектиране, поетапно въвеждане и калибриране на плащанията, основани на резултатите (European Commission, 2021; 2025; World Bank, 2017). В Каре 3.1 е представен пример от програма по ЕСФ+ в Ирландия. В своята съвкупност тези насоки и примери показват, че ФНР се е превърнало в практически приложим и широко използван инструмент, включително в образователните програми (World Bank, 2017).

### Каре 3.1. Мониторинг и оценяване на проекти, финансирани по Европейския социален фонд плюс в Ирландия

Ирландия предоставя полезен пример за това как една система за образование и обучение може да организира дейностите по оценяване така, че те да подпомагат както отчетността, така и ученето. В рамките на Програмата за заетост, приобщаване, умения и обучение, финансирана по Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), планът за оценка на управляващия орган определя приоритетите, графика и ясен процес на управление на оценяванията, включително използването на ръководни групи за оценяване и официални управленски отговори на констатациите. Подобен подход може да помогне оценяванията да останат тясно свързани с решенията по изпълнението на програмата (например промени в изпълнението или насочването на мерките) и да гарантира системно проследяване на констатациите (Government of Ireland, 2023).

Документите от Ирландия показват как оценките съчетават подходи, основани на теорията, (за изясняване на механизмите и условията за изпълнение) с експериментални оценки на въздействието, когато това е възможно. Например Ирландия е възложила количествени оценки на въздействието на мерките за обучение и образование, финансирани по ЕСФ, като е използвала квазиекспериментални техники наред с анализ на процесите (Indecon, 2020). Това включва оценки на програми за продължаващо образование и обучение, при които се използват методи за съпоставяне и претеглена регресия за оценка на въздействието върху резултатите на пазара на труда.

Повтарящ се благоприятстващ фактор е използването на свързани административни данни, което намалява зависимостта от специално разработени проучвания сред бенефициентите. Няколко оценки в Ирландия свързват административните данни по програмите с надлъжни набори от данни за пазара на труда (като Jobseekers Longitudinal Dataset), което позволява проследяване във времето на резултатите по отношение на заетостта и доходите (Indecon, 2020). Неотдаващите подобрения в националната инфраструктура за данни допълнително разширяват възможностите за съпоставителни оценки на въздействието и за по-дългосрочно проследяване, по-специално чрез Educational Longitudinal Database на Централната статистическа служба и Work and Welfare Longitudinal Dataset на Министерството на социалната

защита (Kelly, Staffa, Whelan, McGuinness, & Brosnan, 2025). Когато правната рамка и механизмите за управление на данните позволяват това, същите инфраструктури за свързване на данни могат да засилят и оценката по ЕСФ+, като дадат възможност за проследяване на участниците и техните резултати след приключване на финансираната подкрепа, без необходимост от провеждане на нови мащабни проучвания (Kelly, Staffa, Whelan, McGuinness, & Brosnan, 2025).

Накрая, програмата Momentum в Ирландия предоставя полезен пример за това как финансирането, основано на резултатите, може да се използва за засилване на стимулите за изпълнителите по отношение на качеството на изпълнение и постигането на значими резултати за участниците.

#### **Пример за финансиране по ЕСФ+, основано на резултатите: Програмата Momentum (2012-2017 г.)**

Програмата Momentum финансира безплатни проекти за образование и обучение за безработни млади хора, както и за дългосрочно безработни търсещи работа лица, с цел развиване на умения, съответстващи на потребностите на пазара на труда, и подпомагане на прехода към заетост в развиващи се сектори. Обученията бяха акредитирани съгласно отрасловите стандарти и се съчетаваха с подкрепа за настаняване на работни места. Програмата беше реализирана в две фази (Momentum 1 и Momentum 2), като Momentum 2 беше изрично адаптирана въз основа на поуките, извлечени от Momentum 1 (SOLAS, 2014; Momentum 2 Evaluation 2015-16, 2016; OECD, 2020).

Отличителна особеност на програмата беше хибридният модел на плащане, основан както на продукти, така и на резултати. В рамките на Momentum 2 структурираната схема на плащане обвързваше плащанията към доставчиците както с предоставянето на обучение, така и с резултатите на участниците, при съотношение 70:30 между предоставянето на умения и резултатите, свързани със заетостта. В рамките на компонента, свързан с резултатите, програмата изискваше постигането на измерими ключови етапи, включително придобиване на умения на работно място и най-малко два последователни месеца трудова заетост след започване на работа.

Тази структура може да се разглежда като механизъм за споделяне на риска: доставчиците получават предвидими плащания за предоставянето на качествено обучение, докато съществена част от финансирането зависи от проверимия преход към заетост, което засилва стимулите за подкрепа на участниците при преминаването им към трудова заетост.

Документацията по програмата също така обяснява защо делът на финансирането, основан на резултатите, не е определен на по-високо равнище. В нея се посочват рискове като „циклична заетост“ при нискоквалифицирани работни места – последователност от кратки периоди на заетост, последвани от връщане към безработица – които не биха били адекватно адресирани чрез модел на плащане, основан в преобладаваща степен на резултатите по отношение на заетостта. Вместо това в доклада се застъпва поддържането на комбиниран фокус върху сертифицираните, преносими умения и резултатите по отношение на заетостта, като съотношението между тях се калибрира според профила на участниците и условията на пазара на труда (SOLAS, 2016).

Накрая, програмата Momentum показва как свързването на данни и проверката на резултатите могат да бъдат в основата на плащания, основани на резултатите. В оценката се подчертава, че резултатите по отношение на заетостта са били проверими, тъй като системите на програмата са поддържали ясна информация, свързваща участниците с доставчиците и работодателите, а резултатите, докладвани от доставчиците, са били проверявани за целите на плащането и впоследствие потвърждавани чрез административни проверки. Въпреки

положителните оценки за нейния дизайн и резултати (SOLAS, 2016), програмата Momentum е прекратена през 2017 г., тъй като икономическите потребности и условията на пазара на труда са се променили.

Източници: Government of Ireland (2023), *Employment Inclusion Skills and Training (EIST) Programme 2021-2027: Evaluation Plan*, <https://eufunds.ie/wp-content/uploads/2023/11/EIST-Evaluation-Plan-Final.pdf> (прегледано на 12 май, 2026); Indecon (2020), *Evaluation of Specific Skills Training*, <https://a.storyblok.com/f/70398/x/9aa70231b7/sst-independent-evaluation-2020-indecon.pdf> (прегледано на 12 май, 2026); Kelly et al., (2025), *Roadmap for an evaluation of the National Training Fund*, Economic & Social Research Institute (ESRI) Research Series <https://www.esri.ie/system/files/publications/RS221.pdf> (прегледано на 12 май 2026); SOLAS (2014), *Programme Evaluation: Momentum Programme for Projects under the Labour Market Education and Training Fund*, Report 5: Final report, [https://www.solas.ie/f/70398/x/4981308c21/momentum\\_evaluation\\_report.pdf](https://www.solas.ie/f/70398/x/4981308c21/momentum_evaluation_report.pdf) (прегледано на 12 май 2026); SOLAS (2016), *Momentum 2 Evaluation 2015-16, Momentum Programme*, <https://www.solas.ie/f/70398/x/b59a926e1c/645-momentum-2016-report-r19.pdf> (прегледано на 12 май 2026); OECD (2020), "Education Policy Outlook in Ireland", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 18, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/978e377b-en>.

Следващите параграфи разглеждат три основни съображения при разработването на подход, основан на ФНР, в рамките на Програма „Образование“.

### **Използване на ограничен и балансиран набор от индикатори, основан на теорията на промяната**

На първо място, индикаторите, които влияят върху финансирането, следва да отразяват основните етапи от теорията на промяната:

- *Продукти* – какво е било предоставено (например брой обучени учители, проведени менторски сесии).
- *Междинни резултати* – дали ключовите механизми се задействат (например преподавателски практики, използване на нови ресурси, посещаемост на целевите групи).
- *Крайни резултати* – какво се е променило за обучаваните лица или институциите (например завършване, отпадане, постижения или заетост).

### **Комбиниране на опростени варианти за разходите с ограничени плащания, основани на резултатите**

Международните насоки относно ОВР и ФНР показват, че плащанията, основани на резултатите, обикновено се надграждат върху финансиране, основано на разходите, а не го заменят изцяло. На практика това може да се реализира по два основни начина в зависимост от това дали водещ приоритет на политиката е бюджетната неутралност или ограничаването на риска за бенефициентите:

- **Вариант 1.** Използване на частично базово плащане и допълнително плащане, основано на резултатите, в рамките на същия общ финансов пакет. При този модел по-голямата част от очакваните разходи се възстановяват чрез ОВР, докато малка част от финансирането се изплаща само при постигане на договорените резултати. Например Изпълнителната агенция може да възстановява 80-95% от очакваните разходи чрез ОВР и да запази останалата част за допълнително плащане, основано на резултатите. Размерът на плащанията може да бъде калибриран така, че очакваният среден разход да остане близък до този при използване единствено на ОВР. Например, ако се очаква около половината от проектите да постигнат целта, базово плащане от 90% и бонус от 20% биха били бюджетно неутрални средно за всички проекти. Подобен подход към калибрирането е изрично разгледан в европейските насоки относно ФНР (виж Таблица 19 в (2021) на Европейската

комисия). Този вариант може да бъде най-подходящ, когато бюджетната неутралност спрямо използването само на ОВР е важна цел.

- **Вариант 2. Запазване на възстановяване изцяло чрез ОВР и добавяне на отделен бонус, основан на резултатите.** При този модел Изпълнителната агенция продължава да възстановява изцяло договорените разходи чрез ОВР и изплаща допълнителен бонус при постигане на договорените резултати. Това елиминира финансовия риск за бенефициентите и поради това може да бъде по-подходящо в случаите, когато е важно да се защити ликвидността на бенефициентите, когато резултатите се проявяват със закъснение или когато върху тях могат да влияят външни фактори извън контрола на бенефициента.

И двата подхода често се използват на практика. В рамките на инициативата Aim-Learn-Master-Achieve на Европейската комисия за интеграция на младежи в неравностойно положение (European Commission, 2024), допълнителните плащания за успешно реализирани участници се изплащат в допълнение към основната единична стойност на разходите за участник. В други системи по-голям дял от общото плащане е обвързан с резултатите, включително в примери от Швеция и Великобритания в областта на заетостта при сключването на трудов договор и развитието на уменията (Langenbucher & Vodopivec, 2022).

И двата подхода запазват по-голямата част от финансирането предвидима и обвързана с дейности, които са под прекия контрол на бенефициента, като същевременно гарантират, че малка част от финансирането е изрично обвързана с резултатите. Опитът на Световната банка с финансирането, основано на резултатите, в образованието също подчертава, че само ограничена част от финансирането следва да бъде обвързана с изпълнението и че този дял трябва да бъде внимателно калибриран с оглед на риска и капацитета (World Bank, 2017; 2021).

### **Резултати за кохорти или популации спрямо резултати, основани на участници**

Общите индикатори по ЕСФ+ по своята същност са почти изцяло основани на групи от участници. Те описват резултатите за лица, които са избрали да участват в определена дейност, като консултиране, менторство или програми за мобилност. Тези индикатори са подходящи за демонстриране на мащаба и обхвата на подкрепата по ЕСФ+ и за нуждите на мониторинга на равнище ЕС. В същото време индикаторите, основани на участници, предоставят ограничена информация за действителното въздействие на дадена дейност върху резултатите, тъй като участниците обикновено се самоизбират и могат да се различават съществено от неучастващите лица (например да са по-мотивирани или по-добре информирани). В резултат на това липсва очевидна база за сравнение на постигнатите от участниците резултати и съответно е трудно да се прецени дали програмата действително е довела до промяна.

За целите на управлението на програмите и проектите Изпълнителната агенция може да разгледа възможността да допълни индикаторите, основани на участници, с малък брой **индикатори за кохорти или популации**. Те описват резултатите за цяла референтна група, например всички ученици в дадено училище, всички студенти в определена образователна програма или всички завършили в дадено направление. Индикаторите за кохорти или популации може да не са изцяло под контрола на бенефициента, но дават по-смислена представа дали общото състояние на целевата група се подобрява в съответствие с целите на политиката на Програма „Образование“. Макар да е възможно да съществуват и други влияещи фактори, наблюдаването на подобрене в цяла референтна група след въвеждането на дадена дейност е по-силен индикатор за положително въздействие на тази дейност, отколкото резултатите на група от самоизбрали се участници (виж Глава 2, Каре 2.1).

Практическият избор между двата вида индикатори или начинът, по който те да бъдат комбинирани, зависи от това дали реформите са предназначени да окажат въздействие върху цели групи, или са насочени към лица, които съзнателно избират да участват. Следва да се отбележи, че когато

участието е задължително и обхваща цяла група, индикаторите, основани на кохорти, и индикаторите, основани на участници, съвпадат:

- ФНР, основано на кохорти или популации – за реформи, които засягат цели училища, програми или региони. Примери за това са повишаването на квалификацията на учителите, кампаниите срещу тормоза, учебните реформи в ПОО или реформите, основани на компетентности във висшето образование. В тези случаи е естествено малък бонус да бъде обвързан с резултати на равнище кохорта, като например равнищата на отпадане в цялото училище, средните постижения на целевите групи или равнищата на завършване. Изследванията на Световната банка относно финансирането, основано на резултатите, на поднационално равнище изрично препоръчват използването на подобни популационни индикатори за насърчаване на подобрения на системно равнище (World Bank, 2021).
- ФНР на равнище участник – за услуги, при които отделни лица (обикновено ученици или родители) избират дали да участват, като консултиране, менторство или съдействие при търсене на работа. В тези случаи плащанията, основани на резултатите, могат да бъдат обвързани с резултатите на участниците (например дали продължават образованието си, придобиват квалификация или намират и запазват работа).

**Error! Reference source not found.** представя два кратки, стилизирани примера, които илюстрират как това разграничение може да бъде приложено на практика. И в двата случая правилата на ЕСФ+ относно ФНР изискват резултатът да бъде ясно дефиниран, надеждно измерим и независимо проверим, но не предписват дали индикаторите трябва да бъдат основани на участници или на кохорти.

### Карте 3.2. Опростени примери за финансиране, необвързано с разходите

Следващите примери показват как във финансирането, необвързано с разходите (ФНР), могат да се използват индикатори, основани на кохорти, или индикатори, основани на участници, в зависимост от това дали реформите са насочени към по-големи групи (например всички ученици в дадено училище или клас), или към лица, които избират да участват.

#### Пример А – Бонус, основан на кохорта, за намаляване на отпадането на равнище училище:

- Базово плащане: училищата получават 100% от ставката по опростения вариант за разходите за изпълнение на основана на доказателства програма за превенция на отпадането (например менторство, работа с родители, целенасочена подкрепа).
- Индикатор за резултат: „дял на учениците от уязвими групи в V-VIII клас, които са записани в училище в края на учебната година“, измерен чрез данни от ИСУН за цялото училище.
- Допълнително плащане, основано на резултатите: училищата получават допълнителни 20%, ако дялът на отпадналите ученици от уязвими групи спадне под предварително определена целева стойност (например намаление с най-малко X процентни пункта спрямо базовата стойност за предходните три години).
- Обосновка: това насърчава училищата да се фокусират върху качеството и насочеността на подкрепата, а не само върху включването на участници. Освен това се използва индикатор на равнище кохорта, който отчита ефектите върху всички релевантни ученици, а не само върху тези, които са участвали в конкретен проект.

#### Пример Б – Бонус на равнище участник за заетост след завършване на висше образование:

- **Базово плащане:** висшите училища получават 100% от ставката по опростения вариант за разходите за предоставяне на кариерно консултиране, стажове и подкрепа за реализация на студенти в избрани образователни програми.
- **Индикатор за резултат:** „дял на лицата, завършили подкрепените образователни програми, които са наети или продължават образованието си шест месеца след дипломирането“, измерен чрез свързани административни данни (например регистри на службите по заетостта или системите за социално осигуряване).
- **Допълнително плащане, основано на резултатите:** доставчиците получават допълнителни 15-20%, ако този дял на заетост или продължаване на образованието достигне или надхвърли договорен целеви диапазон (възможни са частични плащания в зависимост от достигането на минималното целево равнище, целевата стойност или амбициозната целева стойност).
- **Обосновка:** това създава пряк стимул за повишаване на съответствието на предоставяната подкрепа с потребностите на пазара на труда, като същевременно по-голямата част от финансирането остава основана на предвидими разходи.

Тези примери са в съответствие с международната практика, при която бонусите, основани на резултатите, обикновено представляват ограничен дял от общото финансиране и са обвързани с малък брой ясно дефинирани индикатори (World Bank, 2021).

Източник: World Bank (2021), *Results-Based Financing in Education for Sub-national Government and School Administrators: A Conceptual Framework and Practical Recommendations*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/182581644936918794/pdf/Results-Based-Financing-in-Education-for-Sub-national-Government-and-School-Administrators-A-Conceptual-Framework-and-Practical-Recommendations.pdf> (прегледано на 15 май 2026).

Извън тези конкретни съображения, свързани с разработването на модела, всяко използване на ФНР в рамките на Програма „Образование“ следва да бъде внимателно калибрирано, така че елементите, основани на резултатите, да засилват вниманието към качеството и ученето, като същевременно ограничават административната тежест и нежеланите поведенчески реакции. В Каре 3.3 са обобщени основните предпазни механизми.

### Каре 3.3. Финансиране, основано на резултатите: правилно структуриране на стимулите и управление на рисковете

Опитът с финансирането, основано на резултатите, в Европа и други държави показва, че елементите, основани на резултатите, трябва да бъдат внимателно разработени, така че да засилват фокуса върху значимите резултати и качеството на програмите, без да създават ненужен административен натиск, нежелани поведенчески реакции или изкривени стимули (World Bank, 2018). В контекста на Програма „Образование“ това означава елементите, основани на резултатите, да бъдат представяни по позитивен начин като възнаграждение за постигнати резултати, техният дял да остане ограничен, броят на индикаторите да бъде малък и да се използват индикатори, които могат да бъдат независимо проверени. Това е в съответствие с насоките на Европейската комисия, които предупреждават срещу прекалено механистични подходи към оценяването (European Commission, 2017), както и с насоките на Световната банка, които подчертават значението на внимателното калибриране на плащанията, обвързани с изпълнението, и наличието на надеждни механизми за проверка (World Bank, 2017; 2018; 2021). На практика предпазните механизми могат да включват:

- **Поддържане на ограничен размер на бонуса и позитивно представяне на подхода.** Малък бонус за добри резултати е по-вероятно да бъде възприеман като признание за отлично представяне, отколкото като санкция. Това може да помогне за засилване на съществуващата вътрешна мотивация на изпълнителите, като същевременно насочи по-голямо внимание към качеството и резултатите.
- **Използване на малък брой индикатори и избягване на прекалено механистични правила за оценяване.** Това може да помогне бенефициентите да се фокусират върху смислен напредък, а не върху формално изпълнение на множество отделни цели („отбиване на номера“).
- **Основаване на плащанията, когато е възможно, на административни данни или други независимо проверими данни.** Това може да намали риска от некоректно отчитане и да спомогне за поддържането на ясна и пропорционална одитна следа.
- **Ясно определяне на начина, по който отпадналите участници и липсващите данни се третират в индикаторите за резултат.** Например на лицата, които не предоставят информация, или на участниците, които напуснат програмата преждевременно, може да се присвоява нулева стойност по съответния индикатор. Това може да намали стимулите за подобряване на отчетените резултати чрез изключване на участници, на които е трудно да бъде предоставена подкрепа.
- **Включване на индикатори, които отразяват напредъка на участници, започващи от по-неблагоприятна изходна позиция.** Ако плащането зависи единствено от средните резултати, вниманието може да се насочи към участниците, които най-лесно могат да бъдат подкрепени, докато тези с по-големи потребности получават по-малко внимание. Това може да бъде ограничено чрез измерване на напредъка спрямо изходното равнище на всеки участник или чрез използване на индикатори, които отразяват резултатите по цялото разпределение на представянето.
- **Пилотно прилагане на подхода в ограничен брой процедури и преглед на поведението след един пълен цикъл на изпълнение.** Това би позволило на Изпълнителната агенция да провери дали индикаторите, размерът на плащанията и механизмите за проверка функционират по предвидения начин, преди подходът да бъде въведен в по-широк мащаб.

Ако бъде разработено по този начин, финансирането, основано на резултатите, може да насочи малка, но значима част от стимулите към промените, които настъпват за обучаваните лица и институциите, като същевременно запази системата управляема както за Изпълнителната агенция, така и за бенефициентите.

Източник: World Bank (2018), *Result-Based Financing in Education: Learning from What Works*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/915061548222619389/pdf/Results-Based-Financing-in-Education-Learning-from-What-Works.pdf> (прегледано на 15 май 2026); European Commission (2017), *Budget Support Guidelines*, Tools and Methods Series Guidelines N°7, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/budget-support-guidelines-2017\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/budget-support-guidelines-2017_en.pdf) (прегледано на 13 май 2026); World Bank (2017), *Results-Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/715791489054110215/pdf/113265-REVISED-RBF-Approach-Final-Digital-Apr21.pdf> (прегледано на 15 май 2026); World Bank (2021), *Results-Based Financing in Education for Sub-national Government and School Administrators: A Conceptual Framework and Practical Recommendations*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/182581644936918794/pdf/Results-Based-Financing-in-Education-for-Sub-national-Government-and-School-Administrators-A-Conceptual-Framework-and-Practical-Recommendations.pdf> (прегледано на 15 май 2026).

## Използвана литература

- Andrews, M., Lant, P., & Michael, W. (2012). Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Working Paper 299*. Извлечено от <https://www.cgdev.org/publication/escaping-capability-traps-through-problem-driven-iterative-adaptation-pdia-working-paper>
- EAPE. (2022). *Methodology for defining the indicator framework*.
- European Commission. (2017). Budget Support Guidelines. *Tools and Methods Series Guidelines N°7*. Изтеглено на 13 5 2026 г. от [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/budget-support-guidelines-2017\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/budget-support-guidelines-2017_en.pdf)
- European Commission. (2021). 'Simplified cost options' and 'Financing not linked to costs' in the area of social inclusion and youth - A study complementing the ESF+ impact assessment: final report. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Publications Office of the European Union. Извлечено от <https://data.europa.eu/doi/10.2767/78485>
- European Commission. (2021). ESF+ Common indicators index: Working document. Изтеглено на 23 12 2025 г. от [https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/documents/toolbox-october-2021\\_0.pdf](https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/documents/toolbox-october-2021_0.pdf)
- European Commission. (2024). ALMA: Aim-Learn-Master-Achieve: Active inclusion initiative for integrating disadvantaged young people not in education, employment or training (NEETs) through mobility - Handbook. Изтеглено на 12 5 2026 г. от <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/system/files/2024-02/ALMA%20Handbook.pdf>
- European Commission. (2025). *Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods*. Directorate-General for EU regional and urban policy. Publications Office of the European Union. Извлечено от [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/publications/studies/2025/study-on-the-uptake-of-simplified-cost-options-sco-and-financing-not-linked-to-costs-fnlc-for-the-common-provisions-regulation-cpr-funds-in-the-2014-2020-and-2021-2027-prog](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/studies/2025/study-on-the-uptake-of-simplified-cost-options-sco-and-financing-not-linked-to-costs-fnlc-for-the-common-provisions-regulation-cpr-funds-in-the-2014-2020-and-2021-2027-prog)
- Government of Ireland. (2023). Employment Inclusion Skills and Training (EIST) Programme 2021-2027: Evaluation Plan. (I. a. Department of Further and Higher Education Reserch, Ред.) Изтеглено на 12 5 2026 г. от <https://eufunds.ie/wp-content/uploads/2023/11/EIST-Evaluation-Plan-Final.pdf>
- Harvard Kennedy School. (2025). Designed to guide you through the process of solving complex problems while building capability. *PDIA Toolkit*. Изтеглено на 26 12 2025 г. от <https://bsc.hks.harvard.edu/tools/toolkit/>
- Indecon. (2020). Evaluation of Specific Skills Training. Изтеглено на 12 5 2026 г. от [https://a.storyblok.com/f/70398/x/9aa70231b7/sst-independent-evaluation-\\_2020\\_indecon.pdf](https://a.storyblok.com/f/70398/x/9aa70231b7/sst-independent-evaluation-_2020_indecon.pdf)
- Kelly, E., Staffa, E., Whelan, A., Mcguinness, S., & Brosnan, L. (2025). Roadmap for an evaluation of the National Training Fund. *Economic & Social Research Institute (ESRI) Research Series*. Изтеглено на 12 5 2026 г. от <https://www.esri.ie/system/files/publications/RS221.pdf>
- Khatti, N., & Roberts, D. (2012). *Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-to-guide (English)*. Washington D.C.: World Bank Group. Извлечено от <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/331541563854787772>
- Langenbucher, K., & Vodopivec, M. (2022). Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries. От *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris,. doi:<https://doi.org/10.1787/c6392a59-en>.

- OECD. (2020). Education Policy Outlook in Ireland. От *OECD Education Policy Perspectives* (Том 18). OECD, Publishing, Paris. Извлечено от [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/education-policy-outlook-in-ireland\\_a2b63d91/978e377b-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/education-policy-outlook-in-ireland_a2b63d91/978e377b-en.pdf)
- OECD. (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.
- OECD. (2022). Who Cares about Using Education Research in Policy and Practice?: Strengthening Research Engagement. От *Educational Research and Innovation*. OECD Publishing, Paris. doi: <https://doi.org/10.1787/d7ff793d-en>.
- OECD. (2023). Who Really Cares about Using Education Research in Policy and Practice?: Developing a Culture of Research . От *Educational Research and Innovation*. OECD Publishing, Paris,. doi:<https://doi.org/10.1787/bc641427-en>.
- OECD. (2025). Implementation Toolkit for the OECD Recommendation on Public Policy Evaluation. От *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/77faa4fe-en>.
- OECD. (2025). *Modernisation of Higher Education Institutions Procedure in Bulgaria: Interim Evaluation and Lessons for Educational Programming*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/cddcd19e-en>.
- OECD. (2026). *Implementing inclusive education projects in Bulgaria: Lessons from an evaluation of Bright Start and Success for You*. OECD Publishing, Paris,. doi:<https://doi.org/10.1787/030e0717-en>.
- SOLAS. (2014). Programme Evaluation: Momentum Programme for Projects under the Labour Market Education and Training Fund. *Report 5: Final report*. Изтеглено на 12 5 2026 г. от [https://www.solas.ie/f/70398/x/4981308c21/momentum\\_evaluation\\_report.pdf](https://www.solas.ie/f/70398/x/4981308c21/momentum_evaluation_report.pdf)
- SOLAS. (2016). Momentum 2 Evaluation 2015-16. *Momentum Programme*. Изтеглено на 12 5 2026 г. от <https://www.solas.ie/f/70398/x/b59a926e1c/645-momentum-2016-report-r19.pdf>
- TASO. (2025). Theory of Change Builder: Guidance and resources. (Т. А. Education, Ред.) Изтеглено на 23 12 2025 г. от <https://taso.org.uk/libraryitem/theory-of-change-builder/>
- Vogel, & Isabel. (2012). DFID research: Review of the use of 'Theory of Change' in International development. Изтеглено на 22 12 2025 г. от <https://www.gov.uk/government/news/dfid-research-review-of-the-use-of-theory-of-change-in-international-development>
- World Bank. (2017). *Results-Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems*. Изтеглено на 15 5 2026 г. от <https://documents1.worldbank.org/curated/en/715791489054110215/pdf/113265-REVISED-RBF-Approach-Final-Digital-Apr21.pdf>
- World Bank. (2018). Result-Based Financing in Education: Learning from What Works. Изтеглено на 13 5 2026 г. от <https://documents1.worldbank.org/curated/en/915061548222619389/pdf/Results-Based-Financing-in-Education-Learning-from-What-Works.pdf>
- World Bank. (2021). *Results-Based Financing in Education for Sub-national Government and School Administrators: A Conceptual Framework and Practical Recommendations*. Изтеглено на 15 4 2026 г. от <https://documents1.worldbank.org/curated/en/182581644936918794/pdf/Results-Based-Financing-in-Education-for-Sub-national-Government-and-School-Administrators-A-Conceptual-Framework-and-Practical-Recommendations.pdf>
- Zall Kusek, J., & Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System : A Handbook for Development Practitioners*. World Bank. Извлечено от <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/84e1b3ba-74a2-5a19-a68d-a4b9632b74ad>



# 4

## Засилване на използването на данни на системно равнище

Настоящата глава разширява фокуса отвъд Програма „Образование“ 2021-2027, като разглежда образователната система в по-широк план. Тя анализира как България може да засили процесите на оценяване и използването на данни по начин, който остава изцяло съобразен с правилата за защита на данните, и как това от своя страна би могло да подпомогне оценяването както на Програма „Образование“, така и на други образователни програми и инициативи, така че те да допринасят в по-голяма степен за разработването на бъдещи програми. Разглеждат се възможности индикаторите да бъдат разработвани още от самото начало с оглед на практическите изисквания за достъп до данни, да се планират надеждни и прозрачни механизми за обмен на данни между институциите и да се използват в по-голяма степен наличните административни данни за целите на оценяването.

### 4.1. Контекст: текущо състояние и предизвикателства при използването на данни на системно равнище

За разработването на смислени индикатори и ефективното използване на административни данни е необходимо да се разбере текущото състояние на данните на системно равнище в България, включително практическите предизвикателства, свързани с достъпа до тях, свързването им и използването им между различни институции. По-силният фокус върху резултатите, включително върху механизмите и междинните резултати, които стоят в основата им, означава, че наличието на подходящите данни за резултатите става от съществено значение. Ако Програма „Образование“ все повече се стреми да разбира дали реформите подобряват резултатите в областта на ученето, приобщаването или реализацията на пазара на труда, тя се нуждае от данни, които описват тези резултати за съответните групи – например всички ученици в даден клас или образователна програма, или всички завършили дадено училище за професионално образование и обучение (ПОО). Данните за дейностите и участниците остават необходими, но не са достатъчни, за да се разбере дали програмата постига своите цели.

Понастоящем голяма част от информацията, използвана за мониторинг, произхожда от отчетността на самите бенефициенти и се проверява чрез последващи одити. Това е подходящо за продукти, които са под прекия контрол на бенефициентите, като например броя на проведените обучения или броя на обхванатите участници. Много от резултатите, които са от значение за Програма „Образование“, обаче не са пряко видими за бенефициентите. Такива са например резултатите на учениците от националните оценявания, нивата на завършване и отпадане за период от няколко години или заетостта и доходите на завършилите след напускане на образователната система. Тези резултати обикновено се регистрират в административни системи като ученически регистри, бази данни от изпити, регистри на социалното осигуряване или регистри по заетостта, а не в проектните отчети.

Поради тези причини административните данни, съхранявани от публичните институции, се превръщат в ключов ресурс. Използването на агрегирани статистически данни може да изглежда привлекателно поради сравнително лесния достъп до тях. В много случаи обаче само агрегираните статистически данни не са достатъчни. Индикаторите по програмите може да бъдат дефинирани на различно ниво на агрегация от това на наличните статистически данни. Например регионалното равнище на заетост не е достатъчно, ако съответният индикатор е „дял на завършилите училище за ПОО Х, които са заети шест месеца след завършването“. Проверката на подобни индикатори обикновено изисква съпоставяне на данни от различни масиви от данни на равнище отделен обучаем или завършил, чрез използване на идентификатори, които позволяват образователните данни да бъдат свързани с регистри по заетостта, социалното осигуряване или други регистри. Данни на индивидуално равнище са необходими и когато съществува намерение да се формират групи, обхванати от интервенцията, и съпоставими контролни групи, които са били изложени на сходни условия извън разглежданата интервенция. Освен това индивидуалните записи значително улесняват сравненията между подгрупи по определени характеристики, които представляват интерес.

Достъпът до индивидуални данни основателно поражда въпроси, свързани с неприкосновеността на личния живот и защитата на данните. Европейският опит обаче показва, че сигурното използване на административни данни за мониторинг и оценяване е както възможно, така и законосъобразно, когато е ясно определено като дейност, осъществявана в обществен интерес, и когато са въведени надеждни гаранции. Съгласно Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) публичните органи могат да обработват лични данни, когато това е необходимо за изпълнение на задача от обществен интерес, предвидена в закон (член 6, параграф 1, буква „д“), а специални категории данни могат да бъдат обработвани за научноизследователски и статистически цели при наличие на подходящи гаранции (член 9, параграф 2, буква „й“ и член 89). Неотдавнашни насоки на Европейския съюз (ЕС) за програмите по Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) потвърждават, че административните данни могат да бъдат използвани повторно за целите на мониторинга и оценяването, когато ролите, гаранциите и отговорностите са ясно определени (European Commission, 2023).

Следователно основното предизвикателство не е дали данните могат да бъдат използвани, а как това използване да бъде добре планирано и организирано. За да се извлече максимална полза от наличните данни при спазване на изискванията за защита на личните данни, индикаторите трябва да бъдат разработвани още от самото начало с оглед на източниците на данни и условията за достъп до тях. Необходими са ясни договорености между институциите относно това кой съхранява съответните данни, как те могат да бъдат сигурно свързвани за конкретни цели на оценяването и как резултатите да бъдат предоставяни в агрегирана и деидентифицирана форма. При добро планиране това може да намали отчетната тежест за бенефициентите, да ограничи необходимостта от многократни ad hoc искания за данни и да осигури на Програма „Образование“ по-надеждна доказателствена основа за вземане на решения относно това къде и как да бъдат насочени ограничените ресурси.

## 4.2. Разработване на индикаторите по Програма „Образование“ с план за достъп до данни още от самото начало

Програма „Образование“ вече разполага със солидна основа по отношение на работата с индикатори. Методологията от 2022 г. (EAPF, 2022) и съответните фишове на индикаторите ясно дефинират всеки индикатор, неговия числител и знаменател, както и основната методология за събиране на данните. Това представлява добра практика и вече е в съответствие с насоките за ЕСФ+. С нарастването на фокуса на индикаторите върху въздействието върху кохорти и популации

следваща стъпка би могла да бъде превръщането на достъпа до данни и свързването на данни в отделна част от тези фишове.

Практически начин за това е Изпълнителната агенция да разшири раздела „Методология за събиране на данни“ във всеки фиш на индикатор, така че при дефиниране на индикатор за резултат на програмно или проектно равнище към него да се включва и кратък „план за достъп до данни“. За всеки такъв индикатор в паспорта може изрично да бъде посочено:

- **Какви данни са необходими.** Да се посочи дали индикаторът се отнася до цяла референтна група (например всички ученици в VIII клас в дадено училище или всички завършили ПОО през определена година) или само до участници, както и дали изисква данни на индивидуално равнище или само агрегирани данни (а ако са агрегирани – на какво ниво). Следва също така да се посочи съответният момент на измерване (например в края на учебната година или 6 или 12 месеца след завършване).
- **Кой събира и съхранява данните и в какъв формат.** Да се идентифицира основният администратор на данните, като например Министерството на образованието и науката (наричано по-долу „Министерството“), Националният статистически институт (НСИ), Агенцията по заетостта, Националната агенция за приходите или институциите за социално осигуряване - (Националния осигурителен институт). Когато свързани данни се съхраняват от няколко институции, това също следва да бъде отбелязано.
- **Как и от кого ще бъдат проверявани целевите стойности.** Да се посочи дали проверката ще се извършва чрез пряк достъп на служители на Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (наричана по-долу „Изпълнителната агенция“) или на Министерството до административен регистър, чрез формално свързване между Управляващия орган и администратора на съответния регистър, или чрез доверена трета страна (например НСИ), която извършва свързването и предоставя анонимизирани агрегирани данни или индикатори. Въпросите, свързани с достъпа до данни и защитата на данните, са разгледани по-подробно в останалата част на този раздел.

За много индикатори необходимите данни вече съществуват в българските системи. Изричното отразяване на тези въпроси във фиша на индикатора би предотвратило последваща неяснота относно това кой какви данни трябва да предоставя и би намалило необходимостта от многократни ad hoc искания за данни след започване на изпълнението на проектите.

Фишовете на индикаторите могат също така да се използват за предварително идентифициране на липсващи данни. Когато необходимите данни понастоящем не съществуват, следва да бъдат разгледани два допълнителни въпроса:

- **Ако необходимите данни понастоящем не съществуват, кой е в най-добра позиция да ги събира и възможно ли е това да се осъществи при разумни разходи и административна тежест?** Например, ако едно средно училище желае да проследява удовлетвореността на учениците от нов учебен курс или кампания, кратко проучване в края на учебния срок може да бъде реалистично решение.
- **Ако необходимите данни не могат да бъдат събрани по практически осъществим начин, кой е подходящият и надежден алтернативен индикатор, който изпълнява сходна функция?** Например, ако подробна информация за трудовия статус не е налична своевременно, платените социалноосигурителни вноски могат да се използват като заместител на заетостта. Ако не са налични подробни разпределения на резултатите от тестове, делът на учениците, достигнали минимално равнище на компетентност в националните оценявания, може да бъде подходяща алтернатива.

Включването на отговорите на тези въпроси в съществуващите паспорти на индикаторите не би променило съществено настоящата рамка. То просто би гарантирало, че всеки път, когато се

предлага нов индикатор за резултат, наличността на необходимите данни, собствеността върху тях и начинът за достъп до тях се разглеждат още от самото начало. Това намалява риска от забавяния на по-късен етап, подпомага използването на административни данни за целите на проверката и помага на Програма „Образование“ да премине от въпроса „какво трябва да измерваме?“ към въпроса „какво можем надеждно да измерваме, с какви данни и чрез какъв институционален механизъм?“.

#### 4.3. Предвиждане на предизвикателствата: данни на индивидуално равнище и защита на данните

В България са широко разпространени опасенията, че използването на данни на индивидуално равнище е незаконно. Тези опасения обаче могат да бъдат преодоляни: ОРЗД и националните правни рамки са създадени така, че да позволяват отговорен достъп до данни в обществен интерес именно за оценителски въпроси от типа на тези, на които Програма „Образование“ трябва да даде отговор.

Интервютата, проведени за целите на настоящия доклад, включително с експерти от НСИ и Института по образованието, показват широко разпространено схващане, че данни на индивидуално равнище не могат законосъобразно да бъдат споделяни или използвани повторно. Когато даден набор от данни съдържа лични идентификатори, като имена, единни граждански номера или дати на раждане, много служители считат, че той трябва да остане изолиран в рамките на институцията, която го е събрала. Това възприятие е разбираемо предвид значението на защитата на данните.

Съгласно ОРЗД публичните институции могат да обработват лични данни, когато това е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия, при условие че са въведени подходящи гаранции (член 6, параграф 1, буква „д“) (European Parliament and Council, 2016; ISO, 2025). За целите на научните изследвания, статистиката и архивирането в обществен интерес ОРЗД допуска обработването на данни при наличие на „подходящи гаранции“, включително технически и организационни мерки и спазване на принципа за свеждане на данните до минимум (член 89, параграф 1) (Article 89(1)) (European Parliament and Council, 2016). На практика това означава, че данни на индивидуално равнище могат да бъдат използвани за ясно определени цели от обществен интерес – като например оценяване на образователни реформи – при условие че използването им е необходимо, пропорционално и защитено по подходящ начин.

Въз основа на тази правна рамка много държави от ЕС и ОИСР са изградили сигурни механизми, които осигуряват контролиран достъп до данни на индивидуално равнище за статистически и изследователски цели, при пълно спазване на ОРЗД и националното законодателство. Например:

- **Обмен на данни между администрации.** Във Франция административни регистри на различни публични институции (например регистри за заетост, безработица и обучение) се свързват за статистически и оценителски цели. Например наборът от данни FORCE обединява информация за участието в обучения с последващи резултати на пазара на труда, за да се анализира ефективността на програмите. Друг пример е системата за проследяване на завършилите висше образование в Полша, която свързва данни от висшите училища с данни от системата за социално осигуряване с цел проследяване на реализацията на завършилите на пазара на труда в рамките на сигурна и анонимизирана система (вж. Каре 4.1). Подобни свързвания обикновено се извършват от доверена институция, като например НСИ, въз основа на ясен правен мандат и строги, формализирани правила за поверителност.

- **Сигурен достъп за външни изследователи.** В редица държави функционират „защитени помещения“ или сигурни отдалечени среди, в които одобрени външни изследователи могат да анализират деидентифицирани микроданни, без да имат възможност да извеждат първичните записи. Centre d'accès sécurisé aux données във Франция предоставя сигурен достъп до широк набор от чувствителни масиви от данни за научноизследователски цели чрез инфраструктура, сертифицирана съгласно изискванията на ОРЗД (CASD, 2025). Secure Research Service на Службата за национална статистика на Великобритания и Researcher Data Portal на Централната статистическа служба на Ирландия следват сходни принципи на модела „Петте гаранции“ (Five Safes): достъп получават само акредитирани потребители; достъпът се осъществява чрез защитени системи; микроданните никога не напускат защитения сървър; а всички резултати се проверяват преди предоставянето им (ONS, 2022; CSO, 2024). На равнище ЕС Евростат предоставя достъп до поверителни микроданни на признати научноизследователски организации съгласно Регламент (ЕО) № 223/2009, отново при стриктни гаранции за защита на личния живот и статистическата поверителност (Eurostat, 2025).

#### Каре 4.1. Мониторинг и оценяване на проекти по Европейския социален фонд плюс в Полша

Подобно на България, Полша прилага общите изисквания на Европейската комисия за мониторинг и оценяване на програмите по Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+). Поради това Полша изготвя цялостни планове за оценяване за всяка програма, съфинансирана по ЕСФ+, в които се определят обхватът на оценките, възможните методологически подходи и съответните отговорности. Управляващият орган в Полша също така издава насоки за оценяване, които се прилагат за всички програми, изпълнявани с финансиране от ЕС.

Системата за мониторинг и оценяване по ЕСФ+ в Полша се характеризира със сравнително добре развита „инфраструктура за оценяване“, която подпомага ученето и последващите действия. Първо, Полша е инвестирала в интегрирани цифрови системи за администриране и мониторинг на програмите. По-специално, Centralised IT System 2021 е разработена с цел да подпомага електронния обмен на информация между бенефициентите и програмните органи, включително рутинното управление на проектна документация и данни за изпълнението. Второ, Полша поддържа специализиран национален портал за оценяване ([ewaluacja.gov.pl](http://ewaluacja.gov.pl)), чрез който се публикуват доклади от оценки, както и придружаващ архив на оценителски проучвания във формат на електронни таблици (Ministry of Funds and Regional Policy, 2026). Трето, Полша прилага Система за проследяване на изпълнението на препоръките, която регистрира препоръките от оценителските проучвания и подпомага проследяването на тяхното изпълнение. Това осигурява конкретен механизъм за затваряне на цикъла на обратната връзка и за превръщане на доказателствата в действия (Ministry of Funds and Regional Policy, 2026).

**Използване на теории на промяната и интервенционна логика.** В Полша понятията „интервенционна логика“ и „теория на промяната“ се използват регулярно при планирането и докладването на оценки, включително при оценките на регионални програми. Например оценка на интервенции в предучилищното образование по регионалната програма на Мазовецко изрично структурира изследването около теорията на промяната (интервенционната логика) и я използва като основа за формулиране на оценителските въпроси (EU-CONSULT, 2021). Това е пример за по-институционализирано очакване оценките ясно да показват по какъв начин се предполага, че дейностите ще доведат до резултати, и впоследствие да проверяват дали очакваните причинно-следствени връзки действително се реализират на практика.

**Съпоставителни (контрафактуални) оценки на въздействието.** Полша също така е прилагала съпоставителни оценки на въздействието за програми, финансирани по ЕСФ, по-специално за Инициативата за младежка заетост и други интервенции на пазара на труда (Mado, Magda, Palczyńska, & Smoter, 2021). Контрафактуални (съпоставителни) подходи са използвани, макар и по-ограничено, и при образователни мерки, финансирани по ЕСФ. В оценка от 2019 г. на мерки за осигуряване на достъп до предучилищно образование, подобряване на материалната база и предоставяне на допълнителни учебни занятия изрично се посочва използването на методологията „разлики в разликите“ (Ministry of Funds and Regional Policy, 2026). Освен това национална оценка на професионалното развитие на учителите във връзка с използването на информационни и комуникационни технологии в образованието отчита използването на контрафактуални анализи за оценяване на ефектите от обученията (Ministry of Funds and Regional Policy). В перспектива Полша възлага и разработки за изчисляване на дългосрочни индикатори за резултатите на участниците по ЕСФ+, което показва институционален стремеж за преминаване от проследяване на процесите към измерване на резултатите, способно да подпомогне по-надеждни оценки на въздействието, когато това е възможно.

Свързани административни данни за проследяване на резултатите. Освен системите за мониторинг на програмите, Полша е изградила механизми за свързване на административни данни, които позволяват рутинно проследяване на прехода от образование към пазара на труда. Това е от значение за оценките по ЕСФ+, тъй като намалява зависимостта от проучвания сред бенефициентите и създава възможности за по-надеждно измерване на резултатите и за прилагане на по-достовърни контрафактуални подходи, когато това е целесъобразно. Полската Система за проследяване на завършилите (ELA) е национална система, която обединява данни от висшето образование с информация за пазара на труда от Институцията за социално осигуряване (ZUS) (POL-on, 2026; ELA, 2026; Bożykowski & Jasiński, 2024). Системата (ELA) генерира богат набор от индикатори за реализацията на завършилите висше образование на пазара на труда, които могат да бъдат проследявани във времето и дезагрегирани по направление на обучение, висше училище и кохорта (ELA, 2026). Проследяваните резултати включват равнище на заетост, риск от безработица, доходи, устойчивост на заетостта, времето от завършване до започване на работа, съчетаване на работа и обучение, географска мобилност, динамика на отпадането и други показатели (ELA, 2025).

ELA е пример за това как административни данни на индивидуално равнище могат да бъдат използвани за преминаване отвъд агрегираните статистически данни към проследяване на резултатите на равнище кохорта. Стойността на ELA произтича от наличието на рутинно функциониращ процес за обработка на данни, който позволява свързване на данни на индивидуално равнище за всички завършили висше образование в Полша, като същевременно предоставя резултатите в сигурна форма. Данните за завършилите от цифровата система за събиране на данни във висшето образование в Полша се предоставят на ZUS, която ги обогатява с данни за реализацията на пазара на труда, базирани на информация от социалното осигуряване, след което данните се псевдонимизират, преди да бъдат върнати за анализ и докладване. Потокът на данните и съответните срокове са уредени в закон, включително чрез конкретни разпоредби на член 352 от Закона за висшето образование и науката от 2018 г. (Bożykowski & Jasiński, 2024).

ELA е пример за това как наличието на ясен правен мандат може да бъде приложено на практика, за да се осигури използването на данни в обществен интерес. Макар ELA сама по себе си да не е инструмент по ЕСФ+, тя показва как индикаторите могат да бъдат дефинирани на равнище кохорти и образователни програми и как свързването на данни може да даде възможност за анализ на подгрупи и за прилагане на количествени подходи за оценка на

въздействието, когато това е целесъобразно. Системата ELA продължава да се развива. Официалната документация посочва, че се работи по разширяване на аналитичния ѝ обхват, включително чрез по-задълбочена интеграция с данъчни данни и чрез свързване с по-ранни етапи от образованието, което допълнително би засилило възможността на системата да проследява развитието на лицата по тяхната образователна и професионална траектория.

Източник: Ministry of Funds and Regional Policy (2026), Evaluation study results, *Evaluation Service*, <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/> (прегледано на 15 май 2026); Ministry of Funds and Regional Policy (2026), *Recommendation Management System (SWR) Base*, <https://baza.ewaluacja.gov.pl/> (прегледано на 15 май 2026); EU-CONSULT (2021), *Evaluation of measures undertaken in the area of childcare for children under 3 and educational-care services for preschool children under the Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020: Final report.*, Mazowieckie Voivodeship, <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2021/08/rk-rpo-wm-wychowanie-przedszkolne-14.05.2021.pdf> (прегледано на 15 май 2026); Mado et al., (2021), "What works for whom? Youth labour market policy in Poland", IZA Discussion Paper No. 14793, <https://docs.iza.org/dp14793.pdf> (прегледано на 15 май 2026); Ministry of Funds and Regional Policy (2026), *Evaluation of measures undertaken in support of education: Final report*, *Evaluation Service*, <https://www.ewaluacja.gov.pl/media/77466/RK-Ewaluacjadzianpodejmowanychnarzeczdukcji.pdf> (прегледано на 15 май 2026); Ministry of Funds and Regional Policy (2026), *Education under the European Social Fund: Third partial report*, *Evaluation Service*, <https://www.ewaluacja.gov.pl/media/105765/Edukacja-EFS-III-raport-czastkowy-PUBLIKACJA.pdf> (прегледано на 15 май 2026); POL-on (2026), *POL-on network*, <https://polon.nauka.gov.pl/en/polon-network/> (прегледано на 15 май 2026); ELA (2026), *National monitoring system of the economic trajectories of higher education graduates*, <https://ela.nauka.gov.pl/pl/home> (прегледано на 15 май 2026); Bożykowski and Jasiński (2024), *Polish Graduate Tracking System: The analytical power of administrative data: Presentation*, <https://skilltracking.highereducation.ac.cy/wp-content/uploads/2024/05/Polish-Graduate-Tracking-System-the-analytical-power-of-administrative-data-v2.pdf> (прегледано на 15 май 2026); ELA (2026), *ELA: Graduate tracking system*, <https://ela.nauka.gov.pl/en> (прегледано на 15 май 2026); ELA (2025), *ELA system – autumn release of the 10th edition*, <https://ela.nauka.gov.pl/pl/labor-market/system-ELA-jesienna-odslona-X-edycji> (прегледано на 15 май 2026).

Тези примери показват, че използването на данни на индивидуално равнище за статистически и оценителски цели в обществен интерес не е изключение, а стандартна практика в много системи на държавите от ОИСР. Следователно ключовото условие не е избягването на данни на индивидуално равнище, а ясното определяне на целите от обществен интерес, документирането на отговорностите и прилагането на надеждни технически и организационни гаранции. За Програма „Образование“ това означава, че административни идентификатори могат да бъдат използвани в защитена среда за свързване например на списъци на завършили програми за професионално образование и обучение (ПОО) с регистри по заетостта или социалното осигуряване, като всички резултати, предоставяни извън тази защитена среда, ще бъдат под формата на агрегирани индикатори, например равнища на заетост по училище или регион, без възможност за идентифициране на отделните обучавани лица.

#### 4.4. Създаване на прост и сигурен механизъм за свързване и използване на данни между институциите

България вече разполага с голяма част от необходимата правна и техническа инфраструктура за сигурно използване на данни на индивидуално равнище в обществен интерес. В центъра на тази инфраструктура е НСИ. Законът за статистиката предоставя на НСИ ясен мандат да получава данни от други публични институции за статистически цели, включително данни на индивидуално равнище. Член 20, ал. 6 предвижда, че централните органи, органите на местното самоуправление и други организации, които поддържат регистри, са длъжни да предоставят на НСИ необходимите му данни, „включително индивидуални данни“, за целите на статистическите изследвания, при спазване на строги правила за поверителност (NSI, 2023). Успоредно с това българската рамка за електронно управление и оперативна съвместимост е създадена така, че да позволява законосъобразен обмен на данни между публичните администрации. Основен елемент на тази

рамка е RegiX – националната система за обмен на данни между регистрите, която свързва десетки административни регистри и позволява автоматизирани справки между тях при спазване на изискванията за оперативна съвместимост и защита на данните (Bower, 2023). Скорошен анализ на ОИСР относно Националната агенция по заетостта показва как RegiX вече се използва на практика за автоматично извличане на информация, например за предходна трудова заетост, директно от свързани регистри в административните системи (OECD, 2025).

Разгледани заедно, тези предпоставки означават, че България не трябва да изгражда система за обмен на данни от самото начало. Правното основание за използване на данни в обществен интерес вече съществува, НСИ разполага с правомощия да получава и обработва идентифицируеми данни за статистически цели, а RegiX осигурява техническа основа за сигурен обмен между регистрите. Това, което все още предстои да бъде направено, е тези елементи да бъдат превърнати в прост, добре разбираем и последователно прилаган механизъм за използване на свързани данни в подкрепа на оценяването и ученето в образованието. Понастоящем заинтересованите страни в образователния сектор често възприемат данните на индивидуално равнище като недостъпни – или дори не са наясно за тяхното съществуване – въпреки че законодателството допуска контролиран достъп до тях. Това показва необходимост от по-ясни оперативни правила, стандартизирани процедури за заявяване и свързване на данни и по-активна комуникация.

### ***Единна сигурна услуга за данни, поддържана от публична институция***

Една практическа стъпка би била българските институции да създадат единна сигурна услуга за данни, поддържана от публична институция като НСИ, с ясно определен мандат да подпомага разработването на политики, основани на доказателства. В рамките на такъв модел НСИ би получавал списъци с идентифициращи данни от образователните институции (например кохорти от завършили ПОО или висше образование или списъци на училища, участващи в определена реформа), след което сигурно би ги свързвал със съществуващи регистри, като регистри в областта на образованието, заетостта или социалното осигуряване. След това НСИ би предоставял единствено агрегирани резултати или опростени индикатори (например дела на завършилите, които са заети шест месеца след завършването, или информация дали анонимизиран запис съответства на лице със или без заетост), така че никакви лични идентификатори да не напускат средата на НСИ. Този подход е много сходен с начина, по който функционират сигурните услуги за данни в други европейски държави, като Франция и Великобритания, където изследователите и администрациите работят с деидентифицирани микроданни в контролирана среда и могат да извеждат единствено предварително проверени таблици и статистически резултати (Bower, 2023; ONS, 2022).

Подобна услуга би могла да изпълнява две основни функции. Първо, тя би улеснила обмена на данни между администрациите за целите на мониторинга на програмите и финансирането, основано на резултатите. Вместо за всеки отделен проект да се договарят самостоятелни споразумения за обмен на данни, Изпълнителната агенция и Министерството биха могли да използват стандартизирана процедура: да предоставят списък на кохорти или институции, да посочат необходимите индикатори и да получат последователен и съпоставим набор от показатели за резултатите по проекти и години. Второ, услугата би създавала надеждна платформа за оценяване и изследвания. При спазване на строги правила за достъп одобрени анализатори в държавната администрация, а когато е целесъобразно – и външни изследователи, биха могли да използват деидентифицирани свързани масиви от данни, за да анализират кои интервенции са най-ефективни, за кои групи и при какви условия, без никога да имат достъп до имена или единни граждански номера. Това би доближило България до практиката в много държави с високи доходи, където сигурните центрове за изследователски данни представляват важен елемент от

доказателствената база за политиките в областта на образованието и пазара на труда. (United Nations, 2022).

За Програма „Образование“ ползите от подобен сигурен механизъм за използване на свързани данни биха били напълно конкретни. Той би направил възможна проверката на индикатори за резултати на равнище кохорта (например равнища на завършване, преминаване към следващ образователен етап или заетост на целеви групи) чрез административни регистри, а не чрез данни, докладвани от бенефициентите. Той би подпомогнал и разработването на по-справедливи модели за финансиране, необвързано с разходите (ФНР), тъй като показателите за резултатите биха могли да се изчисляват по един и същ начин за всички училища и висши училища. Освен това би намалил дублирането на усилия и забавянията, тъй като образователните институции вече няма да е необходимо многократно да отправят двустранни искания до всяка институция, която поддържа съответен регистър. Накратко, съществуващата българска рамка вече осигурява солидна основа за оценяване, основано на данни. Следваща полезна стъпка би била тази рамка да бъде организирана като ясен и лесен за използване механизъм, който да подпомага заинтересованите страни по Програма „Образование“ да превръщат административните данни в приложими доказателства за качеството и въздействието.

## Използвана литература

- Bower, L. (2023). Bulgaria's Digital Transformation. In *Human Interaction and Emerging Technologies (IHET-AI 2023): Artificial Intelligence and Future Applications*. (Vol. 70). AHFE International, USA. doi:<http://doi.org/10.54941/ahfe1002953>
- Bożykowski, M., & Jasiński, M. (2024). Polish Graduate Tracking System: The analytical power of administrative data. Retrieved 5 15, 2026, from <https://skilltracking.highereducation.ac.cy/wp-content/uploads/2024/05/Polish-Graduate-Tracking-System-the-analytical-power-of-administrative-datav2.pdf>
- CASD. (2025). Le CASD – Centre d'accès sécurisé aux données. Retrieved 12 28, 2025, from <https://www.casd.eu/le-centre-daccses-securise-aux-donnees-casd/le-casd/>
- CSO. (2024). Policies - Data for researchers. *Central Statistics Office, Ireland*. Retrieved 12 28, 2025, from <https://www.cso.ie/en/aboutus/lgdp/csodatapolicies/dataforresearchers/policies/>
- EAPE. (2022). *Methodology for defining the indicator framework*.
- ELA. (2025). ELA system – autumn release of the 10th edition. Retrieved 5 15, 2026, from [https://ela.nauka.gov.pl/pl/labor-market/system\\_ELA\\_jesienna\\_odslona\\_X\\_edycji](https://ela.nauka.gov.pl/pl/labor-market/system_ELA_jesienna_odslona_X_edycji)
- ELA. (2026). ELA: Graduate tracking system. Retrieved 5 15, 2026, from <https://ela.nauka.gov.pl/en>
- ELA. (2026). National monitoring system of the economic trajectories of higher education graduates. Retrieved 5 15, 2026, from <https://ela.nauka.gov.pl/pl/home>
- EU-CONSULT. (2021). Evaluation of measures undertaken in the area of childcare for children under 3 and educational-care services for preschool children under the Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020: Final report. *Mazowieckie Voivodeship*. Retrieved 5 15, 2026, from <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2021/08/rk-rpo-wm-wychowanie-przedszkolne-14.05.2021.pdf>
- European Commission. (2023). Smart ways to monitor and evaluate the ESF: How to Gain Access to Administrative Data while Complying with Data Protection Rules - Final Report. Retrieved 5 12, 2026, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/343a5ccc-5e87-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en>
- European Parliament and Council. (2016). Regulation (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation). *Official Journal L 110, 4 May 2016*. Retrieved from <https://gdpr-info.eu/>

- Eurostat. (2025). Statistical confidentiality and personal data protection. Retrieved 12 28, 2025, from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/statistical-confidentiality-and-personal-data-protection>
- ISO. (2025). Definition of "Public Task" . *Information Commissioner's Office guidance on UK GDPR lawful bases*. Retrieved 12 28, 2025, from <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/public-task/>
- Mado, K., Magda, I., Palczyńska, M., & Smoter, M. (2021). What works for whom? Youth labour market policy in Poland. *IZA Discussion Paper No. 14793*. Retrieved 5 15, 2026
- Ministry of Funds and Regional Policy. (2026). Evaluation of measures undertaken in support of education: Final report. *Evaluation Service*. Retrieved 5 15, 2026, from <https://www.ewaluacja.gov.pl/media/77466/RK-Ewaluacjadzianpodejmowanychnarzeczedukacji.pdf>
- Ministry of Funds and Regional Policy. (2026). Evaluation study results. *Evaluation Service*. Retrieved 5 15, 2026, from <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/>
- Ministry of Funds and Regional Policy. (2026). Recommendation Management System (SWR) Base. Retrieved 5 15, 2026, from <https://baza.ewaluacja.gov.pl/>
- Ministry of Funds and Regional Policy. (n.d.). Education under the European Social Fund: Third partial report. *Evaluation Service*. Retrieved 5 15, 2026, from [https://www.ewaluacja.gov.pl/media/105765/Edukacja\\_EFS\\_III\\_raport\\_czastkowy\\_PUBLIKACJA.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/105765/Edukacja_EFS_III_raport_czastkowy_PUBLIKACJA.pdf)
- NSI. (2023). Statistics Act of the Republic of Bulgaria (amended version). Retrieved 12 28, 2025, from [https://www.nsi.bg/en/file/25864/StatisticsAct\\_en.pdf](https://www.nsi.bg/en/file/25864/StatisticsAct_en.pdf)
- OECD. (2025). Optimising Processes and Services at Bulgaria's National Employment Agency. In *Connecting People with Jobs*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/4e79e9db-en>.
- ONS. (2022). About the Secure Research Service. *Office for National Statistics*. Retrieved 12 28, 2025, from <https://www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/statistics/requestingstatistics/secureresearchservice/aboutthesecureresearchservice>
- POL-on. (2026). POL-on network. Retrieved 5 15, 2026, from <https://polon.nauka.gov.pl/en/polon-network/>
- United Nations. (2022). *United Nations E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*,. United Nations. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2022>

# 5

## Разглеждане на възможностите за експериментално и квазиекспериментално оценяване при разработването на процедурите

Настоящата глава разглежда как решенията, взети при разработването на дейностите и процедурите, могат да създадат възможности или ограничения за различни видове оценки. Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (наричана по-долу „Изпълнителната агенция“) е заявила интерес към използването на някои експериментални и квазиекспериментални методи с цел да се подобрят възможностите за установяване на причинно-следствени връзки по отношение на конкретни дейности. Този интерес е в пълно съответствие с международната практика: експерименталните и квазиексперименталните методи все по-често се използват за отговор на въпроси от типа „доведе ли тази интервенция до промяна и в каква степен?“, когато се прилагат наред с добре разработени теории на промяната и качествен описателен мониторинг.

В същото време международните насоки подчертават, че подобни методи поставят високи изисквания по отношение на разработването и изпълнението. Обикновено те изискват ясни правила относно това кой получава дадена интервенция и кога, както и стабилни условия за изпълнение, което може да създаде логистични, политически или етични затруднения в реална образователна среда. Те не са подходящи за всички оценителски въпроси, често предоставят ограничена качествена или контекстуална информация и не могат да заменят по-широка система за мониторинг и оценяване, основана на множество методи. Най-полезни са обикновено в случаите, когато има ясно дефинирана интервенция, добре определена целева група, ограничен брой приоритетни индикатори за резултат и реалистична възможност за формиране на група за сравнение или „контролна“ група (HM Treasury, 2020; European Commission, 2021).

За Програма „Образование“ и бъдещите програмни периоди това означава, че експерименталните и квазиексперименталните подходи по-скоро не са приложими за оценяване на цели процедури, които обхващат множество дейности и целеви групи. За такива комплексни процедури подходите, основани на теорията, включително анализът на приноса и реалистичната оценка, често са по-подходящи за цялостното оценяване, тъй като се фокусират върху това как различните елементи допринасят за наблюдаваните промени в конкретен контекст. В рамките на такива по-широки оценки обаче експерименталните и квазиексперименталните методи могат да бъдат разглеждани като целенасочен инструмент за оценяване на конкретни дейности, при които степента на участие се различава между отделни лица, класове или училища и при които могат да бъдат получени надеждни данни за резултатите както за лицата, които са получили интервенцията, така и за тези, които не са я получили.

## 5.1. Благоприятни условия и подходящ контекст за различните квазиекспериментални и експериментални дизайни

Настоящият раздел представя преглед на основните експериментални и квазиекспериментални дизайни, като акцентът е поставен върху последиците от тяхното прилагане за разработването на програмите и необходимите данни, а не върху статистическите детайли. Целта е да предостави на читателя представа кои методологически подходи са подходящи за различни видове ситуации. На практика използването на тези методи за оценяване обикновено зависи от съчетанието между благоприятни условия в конкретния контекст и подходящи решения при разработването на интервенцията от страна на Управляващия орган. Описанията в този раздел се основават на утвърдената литература в областта на оценката на въздействието и на насоките за Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016; European Commission, 2019; 2020; 2021).

### ***Рандомизирани контролирани проучвания***

При рандомизираното контролирано проучване допустимите единици (лица, класове, училища или малки географски единици) се разпределят на случаен принцип чрез жребий в „експериментална“ група, която получава интервенцията, и „контролна“ група, която не я получава (или я получава на по-късен етап). Тъй като двете групи се различават единствено поради случайното разпределение, различията в резултатите могат с висока степен на увереност да бъдат приписани на интервенцията. За Програма „Образование“ и бъдещите програмни периоди рандомизираните контролирани проучвания са най-приложими, когато:

- Капацитетът е ограничен, а търсенето надвишава наличните места. Например при менторска програма, която може да обхване само част от заинтересованите ученици, или при обучение за учители с фиксиран брой места.
- Приемливо е интервенцията да бъде въведена поетапно във времето, така че част от допустимите единици да я получат на по-късен етап. Следва да се отбележи, че т.нар. поетапни дизайни позволяват наблюдение само на краткосрочните въздействия.
- Когато достъпът до интервенцията е универсален за всички допустими групи, рандомизираните контролирани проучвания все пак могат да бъдат приложими, ако е възможно на случаен принцип да се насърчава участието (например чрез допълнителна информация, напомнящи електронни писма или персонализирани покани).
- Резултатите, представляващи интерес, могат да бъдат измерени и за двете групи (т.е. както за получилите интервенцията, така и за не получилите я), например резултати от тестове, посещаемост или показатели за заетост в зависимост от конкретния контекст. Това условие е необходимо във всички случаи.

Проблемите, свързани със справедливостта, често могат да бъдат преодоляни чрез рандомизиране на достъпа само когато търсенето надвишава предлагането или чрез случайно определяне на реда, по който училищата или регионите ще бъдат обхванати (например едни училища получават новата подкрепа през текущата година, а други – през следващата). В рамките на прегледите на практики, организирани от Европейската комисия относно експерименталните оценки на политики за социално приобщаване, подобни модели на поетапно въвеждане се посочват като приемливи и политически осъществими, когато се комуникират по прозрачен начин. (European Commission, 2023).

### **Дизайни с прекъсване на регресията**

Дизайните с прекъсване на регресията използват наличието на ясно определено правило за предоставяне на подкрепа. Например учениците, които са под определен праг на резултатите от тест, могат да получат допълнително обучение, докато тези над прага не получават такава подкрепа. Чрез сравняване на резултатите на лицата непосредствено под и непосредствено над прага оценителите могат да изчислят ефекта от подкрепата в близост до този праг. За да бъдат приложими дизайнните с прекъсване на регресията в рамките на Програма „Образование“ и бъдещите програмни периоди, е необходимо:

- Критериите за допустимост да бъдат ясно определени чрез числова стойност, индекс или възраст.
- Никакъв друг съществен фактор да не се променя рязко при същия праг. Единствената съществена разлика около прага следва да бъде вероятността за получаване на интервенцията.
- Броят на случаите около праговата стойност да е достатъчно голям, за да позволи извършването на анализ.
- Да са налични качествени данни за резултатите за всички допустими лица, а не само за тези, които са получили интервенцията или са участвали в дейността.

Когато такива правила съществуват и се прилагат последователно на практика, дизайнните с прекъсване на регресията могат да осигурят оценки на въздействието с висока вътрешна валидност (European Commission, 2019; 2020).

### **Разлики в разликите**

Методът „разлики в разликите“ сравнява промяната преди и след интервенцията за група, която получава интервенцията, с промяната за същия период при контролна група, която не получава интервенцията. За да бъде подходът „разлики в разликите“ информативен и приложим в рамките на Програма „Образование“ и бъдещите програмни периоди, е необходимо:

- Резултатите да бъдат измерени и за двете групи (т.е. както за получилите интервенцията, така и за неполучили я) преди интервенцията и след нея.
- Групата, получила интервенцията, и групата за сравнение да следват правдоподобно сходни тенденции във времето по отношение на ключовите резултати от интерес при липса на интервенцията (т.нар. допускане за „паралелни тенденции“).
- Административните данни или данните от проучвания да позволяват проследяване на едни и същи групи във времето.

Например, ако някои региони въведат нова схема за подкрепа на училищата по-рано от други и резултатите на учениците се измерват ежегодно, методът „разлики в разликите“ може да се използва за сравняване на промените във времето между ранните и късните участници. Примери от проекти, финансирани по Европейския социален фонд, показват, че подобни дизайни са приложими, когато административните данни съдържат многократни измервания на резултатите за съответните групи. (European Commission, 2020).

### **Методи на съпоставяне**

Методите на съпоставяне сравняват участниците, получили интервенцията, с неучастващи лица, които са сходни по наблюдавани характеристики, като възраст, предходни постижения, социално-икономически характеристики или местоположение. Ефектът от интервенцията се оценява чрез сравняване на средните резултати между съпоставените групи. Макар да са сравнително лесни за

прилагане, методите на съпоставяне имат важни ограничения, които следва да бъдат взети предвид при разглеждане на тяхното приложение в рамките на Програма „Образование“ или бъдещи програмни периоди:

- Те могат да се коригират само по отношение на наблюдаваните характеристики. Участието обикновено се влияе и от ненаблюдавани фактори, като мотивация, информираност или подкрепа от семейството. Всички тези фактори оказват пряко влияние върху резултатите и могат да доведат до изкривени оценки.
- Изискват подробни данни на индивидуално равнище както за участниците, така и за неучастващите лица.

Методите на съпоставяне обикновено се считат за по-слаб изследователски дизайн и е препоръчително да бъдат допълвани с проверки за чувствителност (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016; European Commission, 2019).

### ***Подходи с инструментални променливи***

Подходите с инструментални променливи използват външен фактор – „инструмент“ – който влияе върху вероятността за получаване на интервенцията, но не оказва пряко влияние върху резултата, освен чрез самата интервенция. Примери за такива инструменти са разстоянието до най-близкия обучителен център или различията в интензитета на програмата, произтичащи от административни правила. На практика подходящите инструменти са редки и силно зависими от конкретния контекст. Подходите с инструментални променливи обикновено произтичат от задълбочено познаване на начина на изпълнение на интервенцията, а не от лесно приложими решения при нейното разработване.

За Програма „Образование“ подходът с инструментални променливи едва ли ще бъде първият предпочитан избор, но съществуващи административни правила или промени в политиките понякога могат да създадат възможности за подобни анализи, когато бъдат внимателно оценени (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016).

## **5.2. Кога експерименталните и квазиексперименталните методи биха могли да бъдат приложими в Програма „Образование“ или в бъдещи програмни периоди?**

Първата стъпка е да се идентифицират видовете дейности, за които експерименталните и квазиексперименталните методи имат добавена стойност и са приложими. Глава 6 представя няколко примерни приложения в рамките на Програма „Образование“, използвайки проекта „Успех за теб“ като пример. Примерите са насочени към обучения на учители и обща подкрепа за ученици и показват как свръхтърсенето, поетапното въвеждане и дизайнът с прекъсване на регресията могат да бъдат използвани в този контекст.

### ***Подходящи видове дейности***

Експерименталните или квазиексперименталните методи са най-перспективни, когато:

- Дейността е ясно дефинирана и фокусирана. Например програма за обучение на учители, нова схема за менторство, информационна кампания или предоставяне на цифрови или материални ресурси.

- Степента на обхващане естествено се различава на равнище отделни лица или малки единици (т.е. някои ученици, класове, учители, училища или малки географски единици получават интервенцията, а други – не).
- Дейността може да бъде въведена поетапно или допустимостта може да бъде определена чрез ясни правила, като прагове на резултати, възрастови ограничения или ограничен капацитет, което създава естествена група за сравнение.
- Основните резултати могат да бъдат измерени чрез съществуващи или планирани източници на данни както за обхванатите, така и за необхванатите групи, например резултати от оценяване на учениците, посещаемост, равнища на завършване или показатели за заетост).

Тези условия често са налице при дейности като целенасочено компенсаторно обучение, консултантски и кариерно-ориентиращи услуги, обучения за цифрови умения или специфични схеми за подкрепа в професионалното и висшето образование. Насоките на Европейската комисия относно съпоставителната оценка на въздействието определят именно такива „дискретни“ интервенции като подходящи кандидати за експериментални или квазиекспериментални дизайни (European Commission, 2021).

За разлика от това причинно-следствените дизайни обикновено не са подходящи за:

- Машабни национални реформи, които едновременно променят правилата или учебното съдържание за всички обучавани лица (липсва ясна група за сравнение).
- Комплексни процедури, обхващащи различни видове дейности, които могат да се различават по съдържание, подход или начин на изпълнение.

В такива случаи описателният мониторинг, оценяването, основано на теорията, и качествените изследователски методи са по-полезни инструменти за разбиране на промените, които настъпват на практика. Контрафактуалните методи все пак могат да бъдат приложени към избрани подкомпоненти, когато са изпълнени описаните по-горе условия.

### **Етични и правни опасения**

Често се изразяват опасения относно етичните и правните ограничения, свързани с отказването или отлагането на подкрепа за част от допустимата целева група. В образованието тези въпроси могат да бъдат особено чувствителни, тъй като могат да включват отлагане на допълнителна подкрепа за обучавани лица, които вече се нуждаят от помощ. В някои случаи подобни опасения могат да бъдат смекчени чрез внимателно и прозрачно разработване на дизайна, макар че не винаги могат да бъдат напълно преодолени. Една възможност е т.нар. дизайн с насърчаване, при който достъпът е универсален за всички допустими групи, но някои лица се насърчават по-активно да участват от други, например чрез по-интензивно предоставяне на информация или чрез напомняния. Друга възможност е дизайн при свръхтърсене, при който търсенето надвишава предлагането и наличните места се разпределят на случаен принцип между допустимите кандидати. И в двата случая оценяването използва случайните или квазислучайните различия в степента на участие, за да изгради контрафактуална база за сравнение, докато основните права за допустимост остават непроменени (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016; European Commission, 2021).

### 5.3. Защо предварителното планиране и достъпът до данни са от съществено значение?

Успехът на експерименталните и квазиексперименталните оценки се определя от фактори, които обикновено се установяват много преди началото на анализа на данните. Ключовите решения – кой е допустим за участие, как се разпределят местата, какви резултати ще бъдат измервани и как ще бъде осигурен достъп до данните – трябва да бъдат взети изрично още на етапа на разработване на програмата и в ранните етапи на нейното изпълнение (European Commission, 2019; 2021; Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016). Тъй като Изпълнителната агенция подготвя следващия програмен период (2028-2033 г.), настоящият момент е особено подходящ подобни проектни решения да бъдат интегрирани в новите процедури още от самото начало, когато това е желано и целесъобразно. По отношение на дейностите по текущия програмен период (2021-2027 г.) всяка квазиекспериментална оценка вероятно ще трябва да се осъществява в рамките на вече определените правила и условия за изпълнение. Дори и в тези случаи оценяването може да бъде подобро чрез осигуряване на достъп до подходящи данни за резултатите както за участниците, така и за потенциалните групи за сравнение.

Ако Изпълнителната агенция желае да използва експериментални или квазиекспериментални методи за определена дейност, е препоръчително още на концептуалния етап на разработването на тази дейност, когато това е възможно, да бъдат разгледани следните елементи:

- **Съгласуване на планираната дейност с ясна теория на промяната (ТП).** Теорията на промяната за конкретната дейност следва ясно да описва основните причинно-следствени връзки и ключовите резултати, които представляват интерес (например посещаемост, завършване, постижения или заетост). Именно тези резултати стават предмет на причинно-следствената оценка.
- **Избор на най-подходящата методология за конкретния дизайн на дейността, която определя и групата за сравнение.** Изпълнителната агенция и бенефициентът следва първо да определят кой методологически дизайн е най-подходящ за съответния контекст. Например поетапното въвеждане може да бъде използвано в рамките на рандомизиран дизайн, праг за допустимост, определен чрез резултат, е подходящ за дизайн с прекъсване на регресията, а постепенното въвеждане във времето може да бъде подходящо за дизайн от типа „разлики в разликите“. Избраната методология до голяма степен определя начина на формиране на контролната група. Контролната група не следва да бъде избрана впоследствие по съображения за удобство, тъй като това обикновено не осигурява надеждна контрафактуална база за сравнение. Европейската комисия предоставя конкретни практически примери, насочени към Управляващите органи на програми по ЕСФ+, за това как различните дизайни могат да бъдат прилагани в различни контексти (European Commission, 2020).
- **Осигуряване на наличност на данни за резултатите и за двете групи.** Индикаторите за резултат следва да бъдат подбрани така, че данни да могат да бъдат събирани както за лицата, получили интервенцията, така и за лицата в групата за сравнение, за предпочитане чрез съществуващи административни източници. Както беше обсъдено в Глава 4, това често изисква достъп до данни на индивидуално равнище от регистри като образователни информационни системи, регистри на социалното осигуряване или регистри по заетостта, както и възможност за сигурно свързване на данни от различни източници за едни и същи лица (European Commission, 2020).
- **Осигуряване предварително на необходимите правни и технически условия.** Споразуменията за обмен на данни, уникалните идентификатори за свързване на данни и ясно определените срокове за предоставяне на данни трябва да бъдат въведени преди

началото на интервенцията, особено когато данните за резултатите са необходими няколко месеца или години по-късно (например информация за заетостта шест месеца след завършване на образованието). Насоките на Европейската комисия за Управляващите органи на програми по ЕСФ+ подчертават, че съпоставителните оценки на въздействието следва да бъдат планирани като част от цялостния план за оценяване и че изискванията по отношение на дизайна и данните трябва да бъдат предвидени на ранен етап (European Commission, 2019; 2021).

#### 5.4. Практически последици за Изпълнителната агенция

За Изпълнителната агенция основният извод от тази глава не е, че всички процедури следва да бъдат оценявани чрез експериментални или квазиекспериментални методи. По-скоро изводът е, че:

- Ограничен брой внимателно подбрани дейности по Програма „Образование“ биха могли да бъдат подходящи кандидати за прилагането на такива методи, особено когато интервенциите са ясно разграничени, налични са данни за резултатите и съществува политическа и институционална подкрепа за провеждане на стриктни оценки (вж. Глава 6 за някои примерни приложения).
- За да бъдат подобни оценки възможни, изискванията по отношение на дизайна и данните трябва да бъдат разглеждани още на етапа на концептуализиране на дейностите, разработване на теориите на промяната и определяне на индикаторите и плановите за достъп до данни. Тъй като Изпълнителната агенция започва подготовката за следващия програмен период, настоящият момент е особено подходящ тези изисквания да бъдат интегрирани още в ранните етапи на разработване на програмите и да се създадат благоприятни условия за използване на експериментални или квазиекспериментални методи, когато това е желано и целесъобразно.
- Подобряването на инфраструктурата за данни и механизмите за достъп до данни, разгледани в Глава 4, ще улесни използването на тези методи в бъдеще, тъй като повечето от тях разчитат на висококачествени административни данни както за групите, получили интервенцията, така и за групите за сравнение.

В обобщение, експерименталните и квазиексперименталните методи следва да се разглеждат като допълващи инструменти в рамките на по-широк набор от подходи за оценяване. Те могат да предоставят надеждни доказателства за причинно-следствените ефекти на конкретни дейности, но само когато са налице необходимите предпоставки: ясно формулирани теории на промяната, добре подбрани индикатори за резултатите и сигурен достъп до данни за резултатите за всички релевантни групи.

#### Използвана литература

- European Commission. (2019). *Advanced counterfactual evaluation methods - Guidance document*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Publications Office of the European Union. doi:<https://data.europa.eu/doi/10.2767/464242>
- European Commission. (2020). *Counterfactual impact evaluation of European Social Fund interventions in practice - Guidance document for managing authorities*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Publications Office of the European Union. Retrieved from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f82c5fb8-bb40-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en>

- European Commission. (2021). Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations – A Practical Guide for ESF Managing Authorities. . Retrieved 12 28, 2025, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd4a4fc7-42a3-11ec-89db-01aa75ed71a1>
- European Commission. (2023). *Peer Review Experimental methods for impact evaluation of social inclusion policies: Summary Report*. Brussels: DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27660&langId=en>
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice*. World Bank Publications.
- HM Treasury. (2020). Magenta Book: Central Government guidance on evaluation. Retrieved 12 28, 2025, from <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book/magenta-book-central-government-guidance-on-evaluation-html#chapter-3-evaluation-methods>

# 6 Прилагане на принципите на оценителската практика към Програма „Образование“

Настоящата глава прилага принципите, разгледани в предходните раздели, към избрани процедури по Програма „Образование“ 2021-2027, за да покаже как те биха могли да изглеждат, когато бъдат преведени в конкретни инструменти за разработване на програми, мониторинг и оценяване. Процедурите са подбрани в консултация с Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (наричана по-долу „Изпълнителната агенция“) и отразяват разнообразни предизвикателства, цели и модели на изпълнение в образователния сектор. Целта на тази глава не е да предписва конкретни теории на промяната, индикатори или дизайни за оценяване за България. По-скоро тя представя разработени примерни решения, които да помогнат на читателите да си представят как някои от препоръките в настоящия доклад биха могли да бъдат приложени на практика.

Първият раздел на тази глава прилага препоръките от Глава 2 относно теориите на промяната (ToC) към процедурата „Модернизация на висшите училища 2.0“ (наричана по-долу „Модернизация на ВУ 2.0“). Представени са две примерни теории на промяната – една на равнище процедура и една на равнище бенефициент (в случая консорциум от висши училища или работен пакет).

Вторият раздел показва как рамките от индикатори могат да бъдат извлечени от теориите на промяната и представя примерна рамка от индикатори за процедурата „Модернизация на ВУ 2.0“. Разделът демонстрира как индикаторите могат логически да произтичат от теорията на промяната и илюстрира практически решения при тяхното разработване, като например използването на референтни групи на равнище кохорта вместо единствено на индикатори, основани на участниците. Той също така предоставя примери за индикатори на равнище бенефициент, които могат да подпомогнат финансирането чрез опростени варианти за разходите и ограничено по мащаб финансиране, основано на резултатите. Въз основа на тези примери разделът завършва с кратка обратна връзка относно набора от индикатори, използвани във въпросника за мониторинг по процедурата „Подкрепа за центровете за високи постижения в професионалното образование и обучение“.

Третият раздел разглежда последиците за достъпа до данни, произтичащи от предложените видове индикатори, като прави разграничение между мониторинг, осъществяван само от бенефициента, и подходи, които изискват данни на системно равнище, за да позволят по-широко проследяване на напредъка и сравнения с подходящи референтни групи.

Последният раздел илюстрира как избрани експериментални и квазиекспериментални методи биха могли да бъдат приложени към конкретни дейности в рамките на процедурата „Успех за теб“, като се фокусира върху характеристиките на изпълнението, които биха направили подобни подходи приложими.

## 6.1. Теория на промяната: „Модернизация на висшите училища 2.0“

Следващият раздел представя реконструирана теория на промяната за процедурата „Модернизация на ВУ 2.0“. Неговата цел е да илюстрира как подходът, препоръчан в Глава 2, може да бъде приложен на практика. Важно е да се отбележи, че тази теория на промяната е разработена в последствие, като отправна точка са използвани вече определените допустими дейности, които са съотнесени към основните предизвикателства пред системата на висшето образование. Това е обратното на идеалната последователност. За да бъде максимално полезно, разработването на теорията на промяната следва да протича паралелно с разработването на самата процедура и да го подпомага, по-специално при идентифицирането на предизвикателствата, които трябва да бъдат адресирани, при избора и формулирането на дейностите, допустими за финансиране, както и при подбора на резултатите, които ще бъдат наблюдавани.

Съвместното разработване на теорията на промяната и набора от дейности е важно по няколко причини. То насърчава екипите, работещи по програмите, още от самото начало внимателно да обмислят кои предизвикателства следва да бъдат приоритетно адресирани във всяка процедура или проект, кои видове дейности е вероятно да отговорят на съответните предизвикателства и чрез какви механизми се очаква тези дейности да постигнат резултат. То също така изисква изрично обсъждане на условията, които трябва да бъдат налице, за да могат тези механизми да функционират по предвидения начин – например наличие на достатъчно персонал, подходящо разписание, цифрова инфраструктура или ангажираност на работодателите. Накрая, теорията на промяната осигурява структурирана основа за подбора на ограничен набор от индикатори, които могат да проследяват напредъка към междинните и дългосрочните резултати, вместо вниманието да бъде насочено единствено към изпълнението на дейностите.

Настоящият раздел прави разграничение между две равнища. Първо, представя теория на промяната на равнище процедура, която показва как широките групи дейности по „Модернизация на ВУ 2.0“ се очаква да допринесат за постигането на националните цели в областта на висшето образование. Второ, илюстрира как би могла да изглежда теория на промяната на равнище бенефициент за конкретно проектно предложение, подадено от водещо висше училище и неговите партньорски институции, при което конкретни дейности са свързани с конкретни продукти, междинни резултати, предпоставки и рискове. Именно на това равнище – на бенефициента или проектното предложение – теорията на промяната обикновено има най-силно практическо значение, тъй като връзките между конкретните дейности и различните видове ефекти могат да бъдат разгледани в детайли. На това равнище проектните екипи могат да анализират не само предвидените механизми, чрез които дейностите могат да подобрят преподаването и ученето, но и възможните непредвидени ефекти, които може да се наложи да бъдат наблюдавани и управлявани. Накрая, този раздел има за цел да покаже как тези различни теории на промяната могат да бъдат съгласувани помежду си и как могат да подпомогнат както стратегическото планиране на програмно равнище, така и по-задълбочения анализ на механизмите, условията и мониторинга на равнище отделни проекти.

### **Теория на промяната: процедурно ниво**

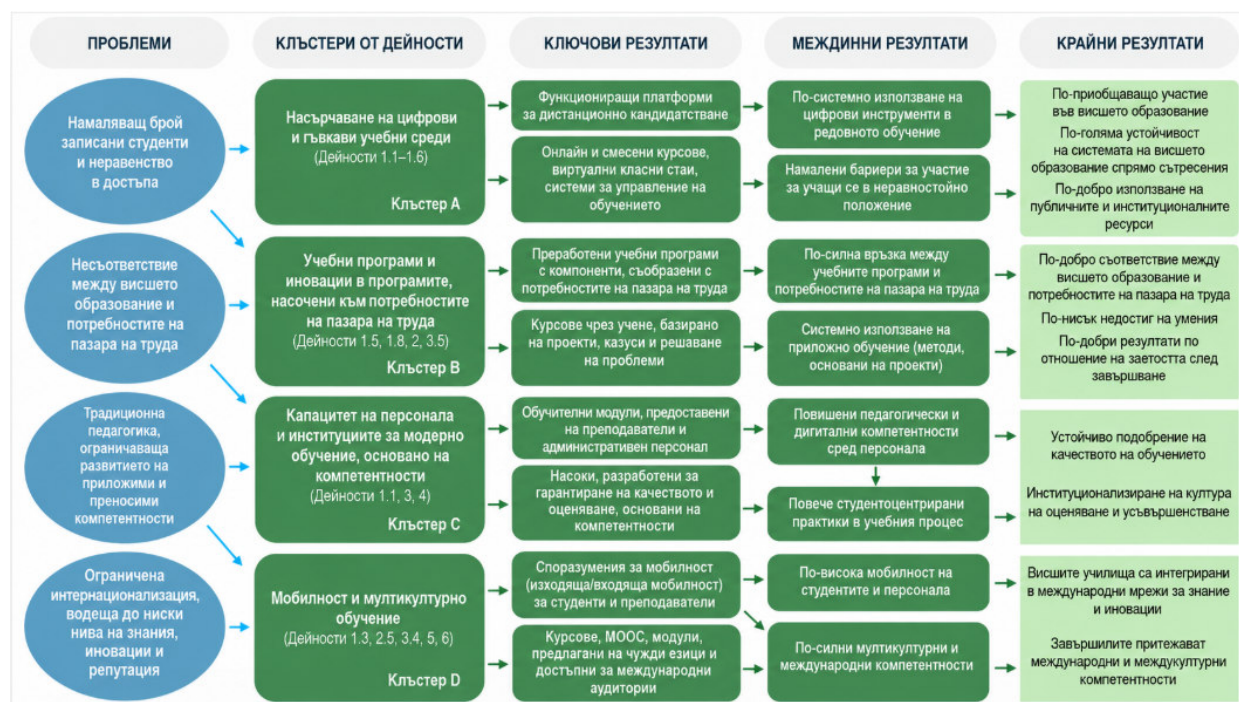
Фигура 6.1 представя теория на промяната на равнище процедура за „Модернизация на ВУ 2.0“, структурирана около четири основни групи допустими дейности. За всяка група тя свързва основния проблем, дейностите, които се подпомагат, очакваните продукти, междинните резултати и дългосрочните резултати, като същевременно посочва ограничен брой практически предпоставки, които трябва да бъдат изпълнени, за да функционира веригата на резултатите по предвидения начин.

*Група дейности (клъстер) А: Дигитални и гъвкави среди за обучение*

„Модернизация на ВУ 2.0“ е насочена към факта, че участието във висшето образование в България остава неравномерно, а традиционните форми на обучение, основани на присъствени лекции, често трудно се съчетават с трудова заетост, семейни ангажименти или живеене далеч от университетския кампус. Поради това процедурата подпомага дейности за разработване на системи за кандидатстване от разстояние (Дейност 1.1), дигитални ресурси и ресурси за дистанционно обучение (Дейност 1.2), масови отворени онлайн курсове (МООС) (Дейност 1.3), виртуални класни стаи и дигитално оборудвани STEM лаборатории (Дейности 1.4 и 1.6). Очаква се тези дейности да доведат до конкретни продукти, като функциониращи онлайн платформи за кандидатстване, набори от онлайн и смесени курсове с интерактивни елементи и дигитални учебни пространства, готови за редовна употреба.

Ако тези продукти са налице и ако преподавателите разполагат с време и подкрепа, за да ги използват, междинните резултати ще бъдат по-системно използване на дигитални инструменти в ежедневието учебен процес и намаляване на практическите или логистичните бариери пред достъпа за определени групи студенти. В дългосрочен план това следва да допринесе за по-приобщаващо и по-ефективно участие във висшето образование и за система, която може по-лесно да адаптира начините си на предоставяне на обучение при промяна на потребностите. Основните предпоставки са студентите да разполагат с подходящи устройства и стабилна интернет връзка, дигиталните платформи и оборудването да функционират надеждно и да се поддържат, а практиките за оценяване да ограничават измамите и плагиатството при онлайн формите на обучение. Ако тези условия не са изпълнени, дигиталното обучение може да остане слабо използвано, да бъде от полза предимно за по-привилегирани студенти или да подкопае доверието в качеството на висшето образование.

Фигура 6.1. Теория на промяната на равнище процедура за „Модернизация на висшето училища 2.0“



#### Ключови предпоставки и рискове (подбор)

##### Оперативни условия

- Дигиталните платформи и оборудването са внедрени, поддържат се и са съвместими със съществуващите системи.
- Учебните аудитории, лабораториите и ИКТ съоръженията са подходящи за интерактивно и дигитално обучение.
- Преподавателите разполагат с необходимото време за участие в обучения, разработване на нови материали и участие в обучителни дейности.
- Участието в педагогически и дигитални обучения се документира и се отчита при оценката на работата на персонала.
- Академичният календар и учебните разписания са адаптирани така, че да подпомагат работата по проекти, международната мобилност и други дейности, без да се създава прекомерно натоварване за студентите.
- Административният персонал разполага с достатъчно време и умения за поддържане на дигиталните системи, актуализираните учебни програми и процедурите, свързани с мобилността.
- Процедурите за оценяване и защитата срещу измами включват мерки за ограничаване на преписването и плагиатството, включително при онлайн обучението.

##### Условия от страна на участниците (студенти и персонал)

- Студентите разполагат с надежден достъп до подходящи устройства и стабилна интернет връзка.
- Студентите получават ясна и навременна информация за новите формати на обучение, услугите за подкрепа и възможностите за мобилност.
- Студентите могат удобно да използват новите формати на обучение, като при необходимост им е осигурена подходяща езикова подкрепа.
- Персоналът е готов да възприема нови методи на преподаване, дигитални инструменти и международно сътрудничество.
- Налична е езикова подкрепа, когато курсовете или мобилността изискват използване на чужд език.

##### Външни условия и контекстуални рискове

- Партньорските институции са способни и желаят да изпълняват договореностите за съвместна мобилност и съвместно преподаване.
- Работодателите и външните партньори са на разположение, за да предоставят информация за учебните програми, гост-лекции или ръководство на практически проекти.
- Процедурите за признаване на кредити по външни курсове и мобилност функционират по предвидим и своевременно начин.

Забележка: За пълно описание на дейностите (A1-A6) вж. по-долу.

Източник: Авторите въз основа на Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (2025), *Application Conditions*, BG05SFPR001-3.006 "Modernisation of Higher Education Institutions 2.0" (прегледано на 22 декември 2025).

#### Група дейности Б – Иновации в учебните програми и образователните програми

Работодателите в България съобщават за трайни затруднения при намирането на работници и служители с необходимите компетентности, докато много завършили висше образование работят

на позиции, които не изискват квалификация на ниво висше образование. „Модернизация на ВУ 2.0“ има за цел да преодолее това несъответствие чрез финансиране на разработването и преработването на образователни програми и учебни дисциплини, както и на нови ресурси, които подпомагат практико-приложното обучение.

Процедурата обхваща няколко вида дейности: разработване на STEM материали за обучение на студенти (Дейност 1.4); създаване на нови курсове и разширяване на бакалавърски и магистърски програми с ясно дефинирани профили на компетентностите и с интердисциплинарно или STEM съдържание (Дейност 1.5); предоставяне на допълнителни обучения за студенти с цел развитие на когнитивни, некогнитивни, дигитални, граждански и социални компетентности, както и обучение, основано на проекти (Дейност 2); и организиране на междууниверситетски конференции и семинари, посветени на нови методи на преподаване (Дейност 1.8). Тези дейности се подкрепят чрез насоки за разработване на образователни програми, основани на компетентности, и на изпитни материали (Дейност 3.5).

В своята съвкупност тези дейности се очаква да доведат до конкретни продукти: актуализирани бакалавърски и магистърски програми с ясно дефинирани профили на компетентностите, учебни програми по дисциплини, които включват практически задачи за учене чрез прилагане, като проекти и казуси, нови STEM и интердисциплинарни модули, както и институционални образци и насоки за разработване и оценяване на образователни програми, основани на компетентности.

Ако екипите, разработващи образователните програми, използват тези инструменти за адаптиране на съдържанието и оценяването и ако учебните разписания и нормативните изисквания бъдат съобразени така, че учебните програми да не се претоварват, междинните резултати ще бъдат образователни програми, които са ясно структурирани около компетентности, системно използват активни методи на обучение и се актуализират въз основа на информация за пазара на труда и обратна връзка от работодателите.

С течение на времето тези промени следва да допринесат за по-добро съответствие между компетентностите на завършилите и потребностите на професиите, за намаляване на недостига на умения на пазара на труда и за по-добри резултати по отношение на заетостта на завършилите висше образование.

Тези ефекти зависят от няколко важни предпоставки: висшите училища да разполагат с достатъчна свобода в рамките на съществуващите ограничения, свързани с учебната натовареност и нормативната уредба, за да могат да премахват или обединяват остаряло съдържание при въвеждането на нови елементи; работодателите и външните партньори да са на разположение, за да предоставят обратна връзка или да участват като гост-преподаватели, когато това е необходимо; и студентите да възприемат обновените образователни програми като привлекателни и изпълними. Ако тези предпоставки не са изпълнени, съществува риск образователните програми да станат формално по-сложни, без да настъпи съществена промяна в преподаването и ученето, или да не успеят да привлекат достатъчен брой обучавани лица.

#### *Група дейности В – Капацитет на персонала и институциите за модерно обучение, основано на компетентности*

Много от желаните промени в учебните програми и педагогическите подходи зависят от това какво академичният и административният персонал е способен и склонен да прави на практика. Поради това „Модернизация на ВУ 2.0“ инвестира в няколко взаимно допълващи се дейности: структурирани обучения за преподаватели по интердисциплинарно и STEM обучение, развитие на мислене от по-висок порядък и умения за решаване на проблеми, образователни технологии, работа в мултикултурна и многоезична среда, както и разработване на образователни програми и изпити, основани на компетентности (Дейност 3); обучения за административен персонал за работа

в мултикултурна и многоезична среда (Дейност 4); възможности за организиране и участие в национални и международни конференции и семинари, посветени на нови методи на преподаване (Дейност 1.8); както и създаване или усъвършенстване на системи за оценяване и контрол на качеството на обучението на студентите (Дейност 1.13).

Непосредствените продукти от тези дейности са проведени обучения, обучени преподаватели и административни служители, разработени вътрешни насоки и рамки и, когато е възможно, създадени или укрепени общности на практика или работни групи, посветени на иновациите в преподаването. Ако персоналът разполага със защитено време за участие и ако катедрите и другите академични звена създадат условия за експериментиране и обмен на обратна връзка между колегите, междинните резултати следва да включват подобрени педагогически и дигитални компетентности на преподавателите, наблюдаеми промени в практиката в учебната аудитория към по-интерактивни и ориентирани към студента методи, както и по-силен институционален капацитет за разработване и реализиране на образователни програми, основани на компетентности.

В дългосрочен план се очаква тези промени да допринесат за трайно подобряване на качеството на преподаването във висшите училища и за формирането на организационна култура, ориентирана към оценяване и учене.

Тази логика се основава на няколко важни предпоставки: участието в обучения и подобренията в преподаването да бъдат признати в процесите по оценяване и кариерно развитие на персонала; размерът на учебните групи и наличните пространства да позволяват използването на интерактивни методи; и функциите по осигуряване на качеството да бъдат насочени към подобрение, а не единствено към спазване на изискванията. Ако тези условия не са изпълнени, персоналът може да участва в обучения, без да променя практиката си, иновативните методи могат да останат ограничени до малка група ентузиаста, а системите за осигуряване на качеството може да не подкрепят предвидената педагогическа промяна.

#### *Група дейности Г – Международна мобилност, мултикултурно обучение и привлекателност*

Българското висше образование остава сравнително слабо интегрирано в международните мрежи, с ниски равнища на краткосрочна мобилност и ограничен приток на чуждестранни студенти и преподаватели, въпреки значителната изходяща мобилност за придобиване на образователна степен. „Модернизация на ВУ 2.0“ има за цел да засили международната интеграция чрез подкрепа на набор от взаимно допълващи се дейности: изходяща и входяща мобилност на студенти и преподаватели с признаване на кредити (Дейност 5); разработване на ресурси за дистанционно обучение и курсове на чужди езици, включително масови отворени онлайн курсове (МООС) на английски език (Дейности 1.2 и 1.3); допълнителни обучения за подпомагане на студентите при развитието на умения за работа в мултикултурна и многоезична среда (Дейност 2.5); обучения за преподаватели и административен персонал за работа в мултикултурна и многоезична среда (Дейности 3.4 и 4); както и промоционални дейности, информационни събития, организирани от студенти, и дни на отворените врати (Дейност 6).

Очаква се тези дейности да доведат до конкретни продукти, включително споразумения за мобилност с партньорски институции, онлайн курсове на чужди езици, достъпни за международна аудитория, студенти и служители, преминали обучение по межкултурни компетентности, както и информационни и промоционални събития, които повишават видимостта и привлекателността на българските висши училища. При условие че академичните календари и учебните програми са достатъчно гъвкави, за да позволят участие в мобилност без удължаване на периода на обучение, че процедурите за признаване на кредити функционират предвидимо и без прекомерна административна тежест и че финансовата подкрепа за мобилност е достатъчна за студенти от различни социално-икономически среди, междинните резултати ще бъдат увеличаване на

мобилността, носеща академични кредити, и по-силно развитие на мултикултурните компетентности сред студентите и персонала.

С течение на времето тези промени се очаква да допринесат за по-дълбока интеграция на българското висше образование в международните мрежи за обмен на знания, за повишаване на репутацията и привлекателността на институциите и за подготовката на завършили, които са по-добре подготвени за работа в сектори с международна насоченост. Ако обаче посочените предпоставки не са изпълнени, мобилността и международните дейности могат да останат концентрирани в ограничен брой програми или сред студенти с по-добри финансови възможности; участието може да бъде почти нулево в програми с твърдо последователна структура на обучението, като медицината; а потенциалът на международния опит да допринесе за подобряване на преподаването и ученето в страната може да остане до голяма степен нереализиран.

### ***Теория на промяната: равнище бенефициент (или проект)***

Следващият пример се насочва към равнището на отделния бенефициент или проектно предложение и представя теория на промяната за работен пакет, фокусиран върху дигитализацията. Работният пакет представлява набор от дейности или поддейности, за които бенефициентът кандидатства за финансиране. В рамките на тази процедура бенефициентът е консорциум от висши училища. Мерките за дигитална трансформация понастоящем са съществени елементи на много образователни реформи в България, включително и на „Модернизация на ВУ 2.0“. Същевременно те представляват ясен пример за интервенция, която може да генерира не само предвидените ползи по отношение на достъпа, гъвкавостта и интернационализацията, но и редица непредвидени (и потенциално отрицателни) ефекти върху приобщаването, ангажираността и резултатите от обучението.

Целта на тази теория на промяната на равнище бенефициент е да покаже как консорциум от висши училища може да анализира тези различни механизми по структуриран и ясен начин. Чрез конкретизиране на начина, по който дейностите по дигитализация се очаква да повлияят върху ангажираността, достъпа и постиженията, при какви условия и чрез какви потенциални странични ефекти, теорията на промяната може да помогне на проектните екипи да определят какво следва да бъде наблюдавано и какви форми на подкрепа може да са необходими, за да се гарантира, че дигитализацията укрепва, а не отслабва, равнопоставеността и резултатите от обучението.

### ***Работен пакет: Дигитално и гъвкаво обучение***

За целите на този примерен работен пакет група висши училища въвежда гъвкави, дигитално подпомогнати форми на обучение в няколко големи бакалавърски програми с цел подобряване на достъпа, подпомагане на обучението и разширяване на международните възможности. Очаква се работният пакет да допринесе за по-приобщаващо участие и завършване на висше образование, по-устойчив и адаптивен модел на предоставяне на обучение, по-ефективно използване на инвестициите в дигитализация и по-силна международна интеграция и компетентности сред завършилите.

Дейностите са насочени към последователен набор от мерки за дигитализация. Институциите разработват системи за дистанционно кандидатстване и записване, които позволяват на студентите да кандидатстват и да се записват без необходимост от пътуване до университетския кампус (Дейност 1.1). Те създават ресурси за дистанционно и смесено обучение и виртуални класни стаи за основни модули в целевите образователни програми (Дейност 1.2) и разработват ограничен брой МООС и отворени онлайн курсове на английски език, които могат да се признават и за академични кредити на записаните студенти (Дейност 1.3). Те разработват нови дигитални учебни ресурси за ключови STEM или количествени дисциплини, по които студентите често срещат

затруднения (Дейност 1.4), и оборудват избрани аудитории и лаборатории така, че лекциите и упражненията да могат да бъдат записвани и провеждани в интерактивен смесен формат (Дейност 1.6). В своята съвкупност тези дейности водят до три конкретни продукта: 1) Портфолио от основни модули, достъпни в смесен или онлайн формат; 2) Каталог от отворени онлайн курсове, съотнесени към вътрешната система за академични кредити; 3) Набор от „дигитално подготвени“ учебни пространства, които поддържат висококачествено аудио-визуално обучение.

Начинът, по който тези инвестиции се превръщат в резултати за студентите и институциите, зависи от няколко междинни резултата, които могат да се развиват както в положителна, така и в отрицателна посока. Първият междинен резултат е свързан с ангажираността към обучението и формите на участие. При благоприятен сценарий гъвкавите дигитални форми на обучение улесняват участието на работещи студенти, студенти в по-зряла възраст и студенти, живеещи далеч от учебното заведение. Разходите за пътуване и време намаляват, записаните лекции им позволяват да наваксат, когато работният им график съвпада с присъствените занятия, а онлайн дискусиите осигуряват допълнителен канал за задаване на въпроси. Съществуват обаче и редица механизми, които могат да отслабят ангажираността. Онлайн средата изисква по-високо ниво на самодисциплина. Наличието на записи може да подтикне студентите да отлагат или пропускат занятията на живо с очакването, че ще ги гледат по-късно, а дигиталната среда обикновено е изпълнена с конкуриращи се източници на разсейване. Ако тези механизми надделят, посещаемостта на занятията на живо може да намалее, участието в интерактивните елементи да отслабне, а времето за учене да стане по-неравномерно.

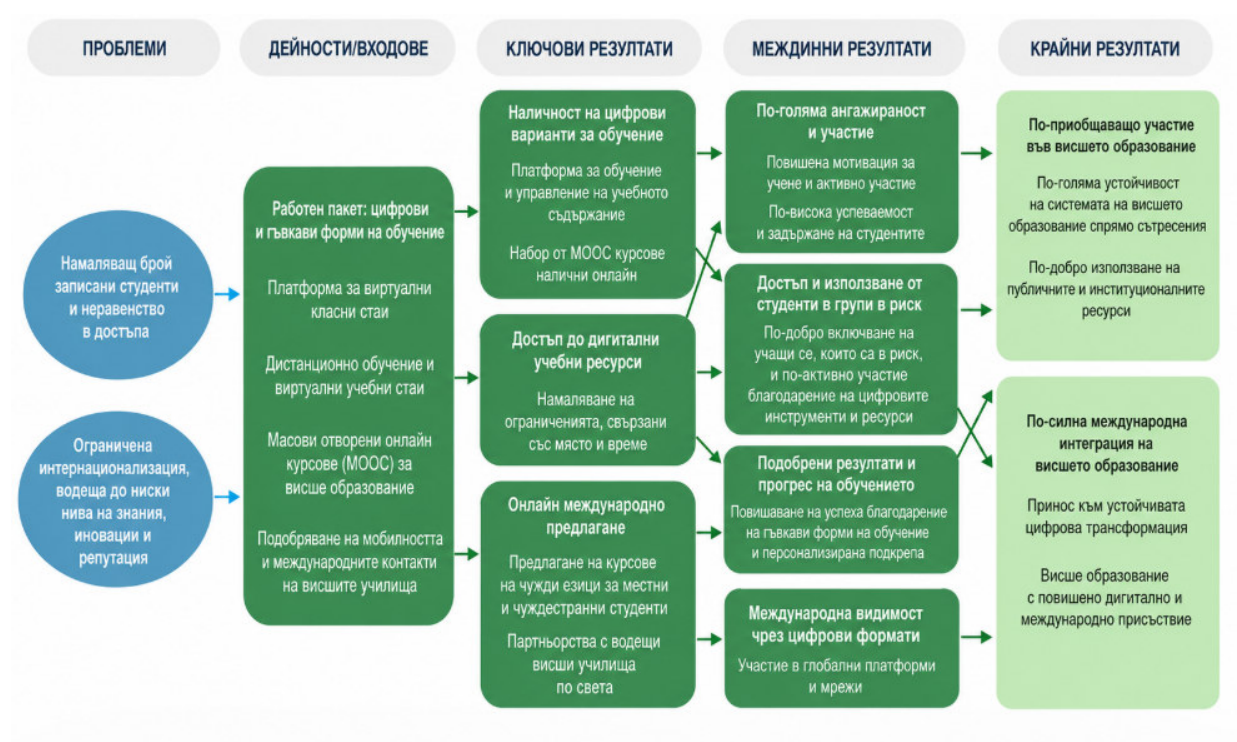
За да се установи кой от двата модела преобладава, институциите трябва да наблюдават посещаемостта на занятията на живо, използването на записите във времето и изпълнението на онлайн задачите, по възможност по отделни групи студенти. След това дизайнът на курсовете и институционалните правила могат да бъдат адаптирани, например чрез въвеждане на ясни изисквания за темпо на обучение, включване на оценявано онлайн участие и ясно обозначаване на случаите, в които присъствието в интерактивни занятия остава важно.

Втори междинен резултат е достъпът и използването на новите възможности от различните групи студенти. Дигитализацията може да разшири достъпа за определени групи. Дистанционното кандидатстване и онлайн модулите могат да намалят бариерите пред студентите, които живеят далеч от учебното заведение, грижат се за зависими лица или съчетават обучението с работа. Студентите, които вече притежават добри дигитални умения и разполагат с подходящо оборудване, могат активно да използват новите възможности. Същевременно достъпът до дигитални технологии и дигиталните умения са силно неравномерно разпределени. Студентите от домакинства с ниски доходи или от малцинствени групи може да не разполагат с тихо място за учене у дома, да споделят едно устройство между няколко членове на семейството или да разчитат на нестабилна интернет връзка. В българския контекст това може да бъде особено важно за студенти от многолюдни домакинства, където домашната среда често е шумна и пренаселена. Някои групи, като студентите в по-зряла възраст или студентите, които са първо поколение във висшето образование, могат също така да притежават по-слаби дигитални умения и да се чувстват по-несигурни при работа с платформи или при разрешаване на технически проблеми. В подобни случаи преминаването към онлайн форми на обучение може да разшири, вместо да намали, различията в участието и постиженията (Qaribilla, Indrajaya, & Mayawati, 2024). Поради това е важно да се проследява не само средното равнище на използване на дигиталните възможности, но и кои групи студенти ги използват, с разбивка по социално-икономически статус, езикова среда, възраст, заетост и регион.

Когато се установят различия между отделните групи, институциите може да се наложи да предоставят схеми за заемане на устройства, специално обособени пространства за учене в

рамките на кампуса и целенасочена подкрепа за развитие на дигитални умения, за да се гарантира, че работният пакет няма неволно да постави уязвимите групи в по-неблагоприятно положение.

**Фигура 6.2. Теория на промяната на равнище бенефициент за процедурата „Модернизация на висшите училища 2.0“**



**Ключови предпоставки и рискове (подбор):**  
**Оперативни условия**

- Дигиталните платформи и оборудването са внедрени, поддържат се и са съвместими със съществуващите системи.
- „Дигитално подготвените“ аудитории и лаборатории са налични при необходимост и осигуряват добро аудио-визуално качество.
- Натовареността на преподавателите и учебните разписания включват време за преработване на курсовете и оценяването за нуждите на смесеното и онлайн обучението.
- Процедурите за изпитване и оценяване включват мерки за ограничаване на преписването и плагиатството, включително в онлайн среда.

**Условия от страна на участниците (студенти и персонал)**

- Студентите имат реален достъп до подходящи устройства, стабилен интернет и подходящо място за учене у дома или в кампуса.
- Студентите, и особено студентите в по-зряла възраст или студентите, които са първо поколение във висшето образование, притежават достатъчни дигитални умения или получават подкрепа за използване на платформите.
- Студентите разбират изискванията на смесеното обучение и разполагат с подкрепа за планиране и саморегулиране на учебния процес.
- Персоналът има желание и е способен да използва предоставените дигитални инструменти, а не само да качва статични материали.

**Външни условия и контекстуални рискове**

- Националните правила и вътрешните нормативни актове на институциите признават изцяло смесените/онлайн модулите и външните MOOC за академични кредити.
- Международните партньори са в състояние да участват в съвместни онлайн дейности, когато такива са предвидени.

Източник: Авторите въз основа на Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (2025), *Application Conditions*, BG05SFPR001-3.006 "Modernisation of Higher Education 2.0" (прегледано на 11 декември 2025).

Трети междинен резултат е представянето в обучението и напредъкът в дигитализираните модули. По принцип дигиталните ресурси могат да подпомогнат обучението. Записите и интерактивните материали могат да осигурят допълнителни възможности за разпределено във времето повторение и преговор на материала, особено по сложни STEM и количествени дисциплини. Онлайн тестовете

и заданията могат да предоставят честа обратна връзка, а системите за управление на обучението могат да генерират данни за системи за ранно предупреждение, които идентифицират студенти с риск от неуспех или отпадане. Същевременно данни от други контексти показват, че изцяло онлайн обучението или лошо структурираните форми на смесено обучение могат да бъдат свързани с по-ниски учебни резултати и по-високи нива на отпадане, особено сред студенти с по-слаба предварителна подготовка или по-ниско ниво на саморегулация (Edwards & Clinton, 2018). Ако записването на лекции основно замества участието в интерактивни занятия или ако студентите разчитат в голяма степен на преглеждане на записите в последния момент, потенциалните ползи от повторението може да не се реализират. За да се установи кои механизми действат, институциите трябва да сравняват процента на успешно издържалите, оценките и моделите на напредък в дигитализираните модули с тези в традиционно преподаваните модули и да анализират различията според характеристиките на студентите и начина на участие. Това може да подпомогне вземането на решения относно това кои видове курсове са подходящи за смесено или онлайн обучение, как записите да се съчетават с елементи на активно учене и кои студенти се нуждаят от допълнителна подкрепа при планирането и учебните навици.

Четвърти междинен резултат е международната експозиция чрез дигитални формати. Въвеждането на МООС и отворени онлайн курсове на английски език, заедно със съвместни виртуални занятия с чуждестранни партньори, може да предостави на студентите повече възможности за взаимодействие с международни колеги и преподаватели. Това може да засили межкултурните компетентности и познаването на международните стандарти в тяхната област. Въпреки това международните дигитални възможности може да се използват основно от част от студентите, които вече притежават добри езикови умения и висока увереност, докато други се чувстват изключени поради езикови бариери или смятат, че тези курсове „не са за тях“. Съществува и риск международните контакти да останат случайни и еднократни и по този начин да имат ограничено въздействие върху ученето, мотивацията и пригодността за заетост. Проследяването на участието в международни онлайн компоненти по професионално направление, езиково ниво и група студенти, както и интегрирането на такива компоненти в оценявани модули вместо третирането им като незадължителни допълнения, може да помогне да се гарантира, че международното измерение допринася съществено за компетентностите на завършилите и не се превръща в допълнителен източник на неравенства.

Ако работният пакет е разработен и подкрепен с оглед на тези механизми, междинните резултати могат да допринесат за постигането на дългосрочните цели. По-приобщаващите модели на ангажираност, достъп и резултати от обучението могат да се превърнат в по-приобщаващо участие и завършване на обучението в целевите програми, особено за недостатъчно представените групи, работещите студенти и студентите, живеещи далеч от кампуса. Ако се използва ефективно, висококачественото дигитално обучение може да повиши устойчивостта и адаптивността на висшите училища, като им позволи да реагират на сътресения и променящи се потребности на студентите, без да се прави компромис с качеството. Интензивното използване на „дигитално подготвените“ пространства и споделените онлайн ресурси може да доведе до по-ефективно използване на публичните и институционалните ресурси, инвестирани в дигитализация. Накрая, когато международните онлайн курсове и съвместните занятия станат редовна част от образователните програми, работният пакет може да подпомогне по-силната международна интеграция на висшите училища и студентите и да допринесе за подготовката на завършили с по-добре развити дигитални, международни и межкултурни компетентности.

През цялото време трябва да бъдат отчитани и наблюдавани няколко предпоставки. От оперативна гледна точка дигиталните платформи и оборудването трябва да бъдат надеждни и интегрирани, учебните разписания трябва да позволяват прилагането на смесени форми на обучение без увеличаване на натоварването, а практиките за изпитване трябва да бъдат адаптирани така, че да ограничават измамите. От страна на участниците студентите трябва да имат реален достъп до

устройства, интернет свързаност и подходящи пространства за учене, както и да получават подкрепа за изграждане на дигиталните умения и уменията за саморегулация, необходими за смесеното обучение. Персоналът трябва да има желание и възможност да интегрира дигиталните инструменти в преподаването си, а не просто да качва статични материали. От външна страна националните и институционалните правила трябва да признават смесените и външните онлайн модули за академични кредити, а партньорските институции трябва да могат да участват в съвместните онлайн дейности, когато такива са предвидени. Ясното формулиране на тези условия като предпоставки и обвързването им с конкретни индикатори за мониторинг спомага за това водещият работен пакет да реализира потенциалните си ползи, като същевременно ограничава непредвидените отрицателни ефекти.

## 6.2. Избор на индикатори

### ***Индикатори на равнище процедура („Модернизация на ВУ 2.0“)***

За „Модернизация на ВУ 2.0“ индикаторите вече могат да бъдат извлечени директно от теорията на промяната. Както беше подчертано в Глава 2, всеки елемент („поле“) в теорията на промяната следва да има поне един индикатор с определен източник на данни и ясно дефиниран период на измерване. На равнище процедура тези индикатори позволяват напредъкът да бъде проследяван последователно между различните бенефициенти – от продукти (какво е създадено), през междинни резултати (какво се променя в практиката или поведението), до крайни резултати (принос към целите на системно равнище). Данните могат да бъдат получавани както от административни източници, така и от информация, предоставяна от бенефициентите.

Междинните резултати имат за цел да уловят механизмите, чрез които настъпва промяната. Те са формулирани неутрално, така че да могат да отразяват движение както в положителна, така и в отрицателна посока. Важно е определенията на индикаторите за междинни и крайни резултати по своята същност да не бъдат обвързани с дейностите по програмата. Това гарантира, че индикаторите могат по принцип да бъдат изчислявани както за участващи, така и за неучастващи висши училища. След това индикаторите за участващите висши училища могат да бъдат сравнявани със стойностите преди началото на програмата, със средните национални стойности, с неучастващи висши училища или със специално подбрани съпоставителни групи.

Приложение А.1 предоставя набор от възможни индикатори на равнище процедура, които могат да бъдат агрегирани за всички бенефициенти или участващи институции.

### ***Индикатори на равнище бенефициенти***

Приложение А.2 предоставя примерен набор от индикатори за работния пакет по дигитализацията, представен на Фигура 6.2, който може да бъде използван от висше училище (или консорциум) за целите на мониторинга и отчитането, по споразумение с Изпълнителната агенция. Както беше обсъдено в Глава 3, индикаторите следва да бъдат тясно съгласувани с теорията на промяната на равнище бенефициент и да служат за три взаимосвързани цели:

- да подпомагат вътрешния мониторинг и ученето чрез използване на целеви диапазони и механизми за задействане на допълнителна подкрепа или коригиращи действия;
- да осигуряват ясна основа за възстановяване на разходи чрез опростени варианти за разходите (например за 90 % от финансирането);
- да позволяват включването на малък компонент на финансиране, основано на резултатите (например за 10 % от финансирането).

Всички индикатори са дефинирани на равнище образователна програма или институция, така че да бъдат съпоставими във времето и, при необходимост, с участващи висши училища.

Описаният ограничен набор от индикатори дава възможност финансовият риск за висшите училища – бенефициенти да бъде сведен до минимум, тъй като преобладаващата част от финансирането може да остане на база опростени варианти за разходите, обвързани с проверими продукти (например наличие на функциониращи платформи и минимален обхват на модулите в смесена форма на обучение). В същото време обвързването на малка част от финансирането, основано на резултатите, с няколко прости индикатора за ангажираност и резултати от обучението спомага за съгласуване на институционалните стимули с целите на политиката. То възнаграждава както качественото изпълнение, така и устойчивите усилия, необходими за гарантиране, че дигиталното обучение функционира ефективно за различните групи студенти. Използвани по този начин, индикаторите не са само инструмент за съответствие с изискванията, а и основа за вътрешен мониторинг и учене, като сигнализират къде ангажираността е по-ниска от очакваното, къде възникват различия между отделни групи студенти и къде може да се наложи адаптиране на дизайна на курсовете, преподавателските практики или механизмите за подкрепа на студентите по време на изпълнението.

### 6.3. Въпроси, свързани с достъпа до данни

Тъй като достъпността на източниците на данни за различните индикатори, разгледани в предходния раздел, варира в значителна степен, настоящият раздел разглежда накратко въпросите, свързани с достъпа до данни. Целта е да се очертаят практически съображения и да се идентифицират области, в които целенасочени подобрения биха могли да генерират значителна добавена стойност. Обсъждането има за цел да послужи като източник на идеи за възможни стъпки с висока добавена стойност. То не е предназначено да има предписващ характер.

Разделът прави разграничение между два основни подхода за оценяване на напредъка и резултатите. Единият подход се фокусира само върху институциите бенефициенти и разчита основно на текущата програмна документация и сравнения тип „преди–след“. Вторият подход използва индикатори, които могат да бъдат конструирани за по-широки референтни групи, включително участващи институции, което позволява използването на дизайни с контролни групи и по-широк мониторинг на системно равнище. Тези подходи изпълняват различни функции и могат да бъдат използвани по взаимно допълващ се начин за укрепване както на отчетността, така и на ученето.

#### ***Оценяване на напредъка въз основа на бенефициентите чрез използване на програмна документация***

Когато количествената оценка на въздействието се основава единствено на данни за бенефициентите по програмата – без информация за каквато и да е група за сравнение извън тази извадка – възможностите за формулиране на причинно-следствени твърдения относно количествените въздействия са естествено по-ограничени, тъй като е трудно да се наблюдава какво би се случило при липса на програмата. Въпреки това подходите, основани само на данни за бенефициентите, могат да предоставят полезни доказателства относно изпълнението и краткосрочните промени, например чрез сравняване на индикатори преди и след изпълнението на проекта, при условие че при тълкуването на тенденциите се вземат предвид значими съпътстващи сътресения (като икономически рецесии или пандемии). Дори при оценки, основани на данни за бенефициентите, е полезно индикаторите да бъдат дефинирани за стабилни кохорти или референтни съвкупности (например всички студенти в дадена образователна програма и година на обучение) (вж. Глава 2), а не само за участниците в проектните дейности, тъй като групите

участници обикновено не са определени през годината преди изпълнението и следователно не осигуряват смислена базова стойност за сравнения от типа „преди–след“.

Основно практическо предимство е, че значителна част от индикаторите, разгледани в предходния раздел, могат да бъдат попълвани чрез съществуващите канали за отчитане. Техническите и финансовите отчети на бенефициентите могат да бъдат използвани за проследяване дали основните предвидени продукти по „Модернизация на ВУ 2.0“ са реализирани и внедрени в институциите. Примерите включват създаването или модернизирането на среди за дистанционно кандидатстване и записване, разработването на ресурси за дигитално и дистанционно обучение, МООС или капацитет за виртуални класни стаи, създаването или актуализирането на образователни програми, основани на компетентности и с интердисциплинарен характер, разработването на насоки и вътрешни инструменти за осигуряване на качеството и оценяване, основано на компетентности, както и участието на персонала в педагогически или дигитални обучения. Отчитането от страна на бенефициентите може също така да подпомогне проследяването на прости индикатори за използване и обхват, когато институциите могат да извличат текущи данни от своите вътрешни системи, като например дела на образователните програми, които предлагат основни модули в смесена или онлайн форма, броя на курсовете, използващи дигитални платформи, както и основни данни за броя на студентите и служителите, участващи в дейности по мобилност или интернационализация, подкрепени от проектите. Използвано по този начин, отчитането изпълнява както функция по съответствие с изискванията, така и функция по учене, като откроява напредъка в изпълнението и ранните сигнали за степента на използване на резултатите, както и идентифицира области, в които може да е необходима допълнителна подкрепа или коригиращи действия.

### ***Преминаване към мониторинг на системно равнище и оценяване чрез референтни групи***

За дизайни на оценката, които използват контрафактуални (съпоставителни) подходи чрез контролни групи (вж. Глава 5), по принцип е необходимо да се получават индикатори за по-широки групи висши училища, включително за неучастващи институции. По аналогичен начин мониторингът на напредъка в по-широката система изисква индикатори, които не са ограничени само до бенефициентите. В тези случаи не може да се разчита на отчитането от страна на бенефициентите и на обвързването на финансирането с изпълнението на определени условия. Вместо това индикаторите трябва да се основават на административни данни на системно равнище, периодично провеждани секторни инструменти или други механизми, които обхващат както участващите, така и неучастващите институции. Поради това следващият подраздел представя примери за инфраструктура за данни и механизми за споделяне на данни, които биха могли да подпомогнат измерването на системно равнище и, когато е приложимо, бъдещи оценъчни дизайни, използващи групи за сравнение.

На практика такива механизми могат да бъдат реализирани чрез двустранни споразумения за споделяне на данни между компетентните институции или чрез защитена услуга, поддържана от Националния статистически институт (НСИ) (вж. Глава 4). При използване на модел с участие на НСИ Министерството на образованието и науката и съответните агенции биха предоставяли набори от данни или списъци за съпоставяне. НСИ би свързвал тези набори от данни в защитена среда и би предоставял единствено деидентифицирани и подходящо агрегирани резултати (например по висше училище, професионално направление и кохорта), предназначени за статистически анализ и публикуване. Този модел може да намали административната тежест за притежателите на данни и да сведе до минимум обмена на данни, съдържащи идентифицираща информация. Примерите по-долу илюстрират как биха могли да изглеждат подобни механизми и какви видове индикатори биха могли да предоставят. Трите примера обслужват различни цели и са

представени независимо един от друг. Те са предназначени като илюстрация на потенциални стъпки, които биха могли да бъдат разгледани в зависимост от тяхната осъществимост и приоритетите в областта на мониторинга.

*Използване на Рейтинговата система на висшите училища в България като източник на данни на системно равнище*

Рейтинговата система на висшите училища в България (PCBY) вече обединява широк набор от индикатори за различни институции и професионални направления, включително показатели, извлечени от проучвания сред студенти и работодатели. Тъй като системата се разработва по договор с Министерството на образованието и науката, една от възможностите е да се създаде ясен механизъм, който да позволява на Изпълнителната агенция да използва добре дефиниран и стабилен поднабор от резултатите на PCBY като показатели на системно равнище, съпоставими във времето и необвързани единствено с бенефициентите по „Модернизация на ВУ 2.0“. Всеки достъп до първични данни на индивидуално равнище би могъл да бъде уреден на ясна правна основа в обществен интерес съгласно Общия регламент относно защитата на данните на Европейския съюз и националното законодателство, при прилагане на подходящи гаранции.

Свързана възможност е да се проучи дали инструментите за проучване, използвани в рамките на PCBY, биха могли да включват прост и релевантен за политиките индикатор за приобщаване, който да подпомага видовете дезагрегирани показатели, предложени в Приложение А. Един практически пример е езиковият произход, който би могъл да допълни съществуващата практика, свързана с „уязвимите и маргинализираните групи“, като същевременно избягва използването на чувствителни категории, свързани с идентичността. Подобен индикатор би улеснил проследяването дали участието и резултатите във висшето образование се развиват равномерно между различните групи и би подпомогнал анализа на мерките за дигитализация и интернационализация през призмата на приобщаването.

**Индикатори, които биха могли да бъдат извлечени чрез подобен механизъм, включват:**

- Трудности при наемането на персонал, отчетени от работодателите, по професионално направление и област, като индикатор за напрежение на пазара на труда, който допълва административните данни за свободните работни места и подпомага идентифицирането на направления с траен недостиг на кадри.
- Мнения на работодателите относно подготовката на завършилите и липсващите умения, по професионално направление и област, като входяща информация за мониторинг на релевантността на учебните програми и за оценка дали програмните дейности намаляват възприеманите несъответствия между търсените и наличните умения.
- Индикатори за приобщаващо участие, съобразени с целите на „Модернизация на ВУ 2.0“, като например дялът на записаните студенти във всяко професионално направление, които попадат в определени категории, свързани с приобщаването и използвани в системата, както и промените в тези дялове във времето и между участващите висши училища и потенциалните контролни групи.
- Когато е наличен индикатор за приобщаване, като например езиков произход, дезагрегирани тенденции при показателите за записване, напредък или завършване по групи студенти, които могат да подпомогнат анализа дали дигиталното и гъвкавото обучение е свързано с разширяване или намаляване на различията между групите.

От оперативна гледна точка основното изискване е да бъде постигнато съгласие кои резултати от PCBY могат да бъдат споделяни, с каква периодичност и на какво ниво на дезагрегация. Когато резултатите се основават на компоненти от проучвания, които не се провеждат ежегодно, България може да насочи вниманието си към индикатори, които са достатъчно устойчиви, за да се

актуализират по-рядко, или които могат да бъдат допълвани чрез административни източници на данни.

### *Свързване на данни за студенти и завършили с административни данни за заетостта и доходите*

Втора възможност е свързването на данните за студентите и завършилите висше образование с административни данни за заетостта и доходите. Това може да бъде реализирано чрез двустранно споразумение между Министерството и съответните институции, които поддържат данните, или чрез защитената услуга на НСИ, при която НСИ извършва свързването на данните и предоставя деидентифицирани резултати, потенциално агрегирани по институция, кохорта и професионално направление.

Този подход би позволил на България да проследява съответствието между висшето образование и пазара на труда, както и реализацията на завършилите, без да е необходимо въвеждането на нови проучвания за проследяване на завършилите. Освен това той би осигурил индикатори както за бенефициенти, така и за небенефициенти, което улеснява провеждането на потенциални оценки на въздействието.

**Индикатори, които биха могли да бъдат извлечени чрез подобно свързване на данни, включват:**

- Процент на заетост на завършилите 12-18 месеца след дипломиране, по висше училище и професионално направление, измерван по последователен начин от година на година.
- Разпределение на доходите на завършилите (например медианен доход) 12-18 месеца и 3 години след дипломиране, по висше училище и професионално направление, като индикатор за възвръщаемостта на висшето образование на пазара на труда.
- Дял на завършилите, работещи в сектори, свързани с тяхното професионално направление, когато са налични кодове на икономическите дейности, като първичен показател за съответствие.
- Когато са налични кодове на професиите, дял на завършилите, заети на длъжности, съответстващи на тяхното професионално направление.

От оперативна гледна точка основните изисквания са постигането на съгласие относно идентификаторите за свързване на данните, определянето на кохортите и променливите, както и създаването на механизъм за управление, който гарантира сигурно обработване на данните и контрол върху разкриването на информация.

### *Свързване на данни за акредитация и осигуряване на качеството с регистрите на образователните програми*

Трета възможност е по-системното използване на информацията за акредитация и осигуряване на качеството. Това би предполагало създаването на механизъм за споделяне на данни с Националната агенция за оценяване и акредитация с цел получаване на структурирани извлечения от резултатите от акредитацията и, когато са налични, на отделни елементи на оценяването по институция и образователна програма или професионално направление, заедно с информация за времето на провеждане на акредитационните процедури. След това тези извлечения могат да бъдат свързвани с националния регистър на образователните програми, поддържан чрез Националния център за информация и документация, като се използват устойчиви идентификатори за различните институции, професионални направления и образователни програми във висшето образование, с цел създаване на последователен панел от индикатори, свързани с качеството, за цялата система на висшето образование.

По-амбициозно, но все пак осъществимо, разширение е да се излезе извън рамките на основните резултати от акредитацията. България би могла да обмисли или насърчаване на Националната агенция за оценяване и акредитация постепенно да увеличава използването на структурирани и съпоставими елементи за оценяване на качеството на преподаването и други свързани измерения, или провеждане на независимо кодиране, което да преобразува ключови елементи от наративните доклади за самооценка и акредитация в структуриран формат. Вторият подход може да бъде реализиран като ограничена във времето инициатива, насочена към малък набор от измерения, които са ясно релевантни за „Модернизация на ВУ 2.0“, и разработена така, че да сведе до минимум административната тежест за институциите чрез използване на документи, които вече съществуват.

**Индикаторите, които биха могли да бъдат извлечени чрез подобен механизъм, включват:**

- Системни времеви редове на резултатите и оценките от акредитацията по висше училище и професионално направление, като контекстуален индикатор за качеството на преподаването и управлението на образователните програми.
- Когато са налични или бъдат въведени структурирани оценки, индекс за качество на преподаването, изведен от компоненти на акредитацията, които са разработени така, че да бъдат съпоставими между институциите и във времето.
- Когато релевантни елементи могат да бъдат кодирани от наративни доклади, структурирани индикатори за избрани характеристики на образователните програми, като наличие на подходи за оценяване, основани на компетентности, използване на дигитални и смесени форми на преподаване или предлагане на програми, преподавани на английски език и реализирани съвместно с международни партньори.
- Средносрочни индикатори за обновяване и реформиране на образователните програми, като например делът на програмите, които въвеждат съществени промени между два акредитационни цикъла, разглеждани в контекста на програмните периоди на Програма „Образование“.

От оперативна гледна точка основните изисквания са постигането на съгласие относно форматите за извличане на данни и използваните идентификатори, наличието на прозрачна рамка за кодиране, когато се използват наративни доклади, както и механизъм за управление, който гарантира, че всички структурирани индикатори, извлечени от наративни източници, са разбираеми и съпоставими. Тъй като акредитационните цикли не са ежегодни, тези индикатори са най-полезни като средносрочни измерители и като допълнение към административните индикатори и индикаторите, основани на проучвания, а не като показатели за мониторинг с висока честота на отчитане.

В своята съвкупност тези примери показват как България би могла да укрепи измерването на системно равнище, като същевременно намали зависимостта от отчитане, основано единствено на данни от бенефициентите, и избегне необходимостта от провеждане на голям брой нови проучвания. Защитеният механизъм за съпоставяне на данни чрез НСИ, описан в Глава 4, би предоставил практическа възможност за свързване на чувствителни набори от данни при запазване на тяхната поверителност и може да бъде приложен към няколко от описаните по-горе стъпки за интеграция на данни.

#### **6.4. Как експерименталните и квазиексперименталните дизайни биха могли да бъдат приложени в Програма „Образование“**

Глава 5 разглежда как експерименталните и квазиексперименталните методи могат да бъдат използвани като един от възможните подходи за установяване на причинно-следственото

въздействие на конкретни и ясно дефинирани дейности, без да заменят по-широката, основана на теорията оценка на програмата като цяло. Настоящият раздел илюстрира как подобни дизайни могат да бъдат приложени на практика, като използва избрани дейности по Програма „Образование“ като примери. Целта е да се представи практически пример за начина, по който тези подходи биха могли да бъдат реализирани, ако в бъдеще съществува интерес към тяхното използване, независимо дали в рамките на Програма „Образование“, или в бъдещи програмни периоди. Този раздел показва как малки решения, свързани с начина на изпълнение, могат да направят експерименталните методи приложими, без да променят съдържанието на самата интервенция. Подобни дизайни са най-полезни, когато съществува интерес към получаването на формална количествена оценка на въздействието на дадена интервенция, например при анализ на нейната разходна ефективност. Експерименталните дизайни и качествените методи могат да предоставят взаимно допълващи се изводи, като качествените подходи помагат да се обясни как и защо дадени дейности постигат успех или не успяват да постигнат очакваните резултати, както и да се осигури по-задълбочено разбиране за опита на участниците и влиянието на сложни контекстуални фактори.

Фокусът тук е върху проекта „Успех за теб“. По-конкретно, примерите се отнасят до обучението на учители по Дейност 1 и до предоставянето на „занимания за обща подкрепа“ на ученици по Дейност 4. Дейност 1 финансира обучения за педагогически специалисти и друг персонал с цел подобряване на техния капацитет за предоставяне на обща и допълнителна подкрепа за личностното развитие на учениците. Учителите участват доброволно в тези обучения. Тяхната пряка мотивация е професионалното развитие, а непряката мотивация е, че обучението им дава право да предоставят платени занимания за обща и допълнителна подкрепа по Дейност 4. Училищата обикновено сключват договори с независими обучителни организации и закупуват определен брой места за своя персонал. Примерите по-долу показват два начина, по които експериментални дизайни могат да бъдат вградени в този модел на изпълнение: дизайн при свръхтърсене на ниво учител и поэтапен дизайн на ниво училище. Дали и кой от тези подходи е подходящ в конкретен контекст следва да бъде преценено съвместно с изпълнителите, като се вземат предвид оперативните и политическите ограничения.

### ***Рандомизирано контролирано проучване на ниво учител чрез дизайн при свръхтърсене***

Първият пример се прилага, когато търсенето на места за обучение от страна на учителите надвишава наличния капацитет. Да предположим, че поради бюджетни ограничения или въз основа на очакваната необходимост от занимания за обща подкрепа дадено училище разполага само с 10 места за конкретно обучение. В същото време 18 отговарящи на условията учители желаят да участват, за да придобият съответната квалификация. В такъв случай случаен подбор между заинтересованите и еднакво допустими учители може да представлява справедлив и прозрачен механизъм за разпределение на местата, като същевременно създава условия за провеждане на рандомизирано контролирано проучване.

Възможен протокол би бил следният:

- Училището определя критерии за допустимост за участие в обучението, например минимален трудов стаж в училището, преподаване по съответния предмет или заемане на определена длъжност.
- Всички учители, които отговарят на тези критерии и желаят да участват, се регистрират като кандидати.
- Ако броят на кандидатите надвишава броя на наличните места, училището разпределя местата чрез случаен подбор между регистрираните учители.

- Учителите, чието участие е необходимо по оперативни причини (например директорът или координаторът по специализирана подкрепа), получават място извън процедурата по случаен подбор и не се включват в извадката за оценяване.

Учителите, избрани чрез този механизъм, формират групата на интервенцията, а допустимите учители, които не са получили място, формират контролната група. В рамките на едно училище тези групи обикновено са твърде малки, за да позволят надеждни статистически изводи. Ако обаче същият протокол се прилага в много училища, получените данни могат да бъдат обединени в значително по-голяма национална извадка. Тъй като разпределението във всяко училище се определя чрез случаен подбор, учителите в групата на интервенцията и контролната група се различават единствено по случайност. При големи извадки – съгласно закона за големите числа – техните средни характеристики ще бъдат много сходни, така че всякакви систематични различия в резултатите могат да бъдат приписани на обучението с висока статистическа достоверност. След това въздействието на обучението може да бъде оценено чрез сравняване на двете групи по ключови показатели за резултатите. Те могат да включват оценени преподавателски компетентности, наблюдавани преподавателски практики в редовните учебни занятия, както и нагласи и самооценка на способностите за работа с уязвими ученици или за предоставяне на социално-емоционална подкрепа.

Този дизайн има две основни предимства. Първо, той е процедурно справедлив: сред еднакво допустимите кандидати всеки учител има еднакъв шанс да получи място, а решенията не се влияят от лични отношения или неформални договорености. Второ, методът остава валиден и незасегнат независимо дали за 10 места кандидатстват 13, 17 или 30 учители. Вътрешната валидност на сравнението е гарантирана от случайното разпределение. Това, което се променя в зависимост от броя на кандидатите, е статистическата мощност: училищата, в които много учители кандидатстват за ограничен брой места, предоставят повече информация от училищата, в които кандидатите са малко. Чрез прилагането на един и същ протокол в много училища и обединяването на получените данни в национална извадка, оценката може да постигне достатъчна статистическа мощност за установяване на съществени ефекти от обучението.

Същевременно този дизайн има ясни изисквания. Необходимо е търсенето да надвишава наличния капацитет. Училищата трябва стриктно да спазват протокола. Само учителите, на които е разпределено място чрез този механизъм, следва да участват в обучението в рамките на периода на изследването. Показателите за резултатите трябва да бъдат измервани за всички учители в извадката, включително за тези, които не са получили място, чрез административни данни и опростени инструменти за анкетиране. Също така е важно ясно да се посочи какво този дизайн оценява и какво не оценява. Той позволява да се оцени ефектът от обучението на учителите върху всеки резултат, който може да бъде наблюдаван както за учителите в групата на интервенцията, така и за тези в контролната група. Това включва например оценените им компетентности, практиките им на преподаване в редовните учебни занятия, техните нагласи и самооценка на способностите им, както и потенциално учебните резултати на учениците, на които преподават в редовните си класове. Този дизайн обаче не може да бъде използван за оценяване на въздействието на самите занимания за обща подкрепа, тъй като учителите в контролната група не провеждат такива занимания. За оценяване на ефектите от тези занимания върху резултатите на учениците е необходим различен дизайн (вж. по-долу).

### ***Рандомизирано контролирано проучване на ниво училище чрез поэтапен дизайн***

В някои случаи може да няма свръхтърсене на ниво учител. Училищата може да разполагат с възможност и желание да подкрепят всички учители, които отговарят на условията и желаят да преминат обучение. В такива случаи дизайните при свръхтърсене не са приложими. Вместо това поэтапното въвеждане на обучението чрез случаен подбор между училищата може да създаде

група за сравнение, без в дългосрочен план да лишава което и да е училище от достъп до обучението.

Един прост поетапен дизайн би следвал долупосочените стъпки:

- Да се използва случайно разпределение за разпределяне на всяко допустимо училище в една от три групи. Разпределението трябва да бъде действително случайно, чрез ясна и прозрачна процедура, а не въз основа на географско положение или каквато и да е характеристика на училището (например не е достатъчно училищата да бъдат разделени на Източна, Западна и Централна България, тъй като това не представлява случайно разпределение). При достатъчно голям брой училища случайното разпределение ще разпредели различните типове училища между групите по приблизително равномерен начин (статистическо свойство, известно като закон за големите числа). В резултат на това групите стават съпоставими средно, със сходно съотношение между градски и селски училища, различен размер и различен състав на учениците.
- След това обучението се предлага поетапно по групи. Група 1 получава обучението през година 1, Група 2 – през година 2, а Група 3 – през година 3. В рамките на всяко избрано училище всички учители, които отговарят на критериите за допустимост и желаят да участват, могат да преминат обучението през годината, определена за тяхното училище.
- След година 1 да се сравнят резултатите в Група 1 (училищата, получили интервенцията) с резултатите в Групи 2 и 3 (училищата, които все още не са получили интервенцията). След година 2 да се сравнят Групи 1 и 2 (получили интервенцията) с Група 3 (която все още не е получила интервенцията). Това е същността на съпоставителната оценка - на всеки етап училищата, които все още не са получили интервенцията, осигуряват контрафактуалната група за сравнение.

Тук моментът на достъп до обучението се определя чрез случайно разпределение на ниво училище. Това означава, че преди началото на изпълнението трите групи училища са средно сходни по отношение на персонала, учениците и средата. Следователно различията в резултатите, които се появяват през година 1 и година 2, могат да бъдат приписани на по-ранното или по-късното въвеждане на обучението.

Тъй като дизайнът варира обучението на равнище цяло училище, той позволява анализ както на резултатите при учителите, така и на резултатите при учениците. За учителите могат да бъдат разглеждани същите резултати, както по-горе. За учениците възможните резултати включват резултати от тестове, оценки, посещаемост, поведенчески инциденти и индикатори за риск от отпадане. При сравняване на резултатите на учениците е важно извадките от ученици да бъдат дефинирани по начин, който е последователен между училищата, получили интервенцията, и училищата, които все още не са я получили.

Основното предимство на поетапния дизайн е, че никое училище не е трайно изключено от обучението. Всички допустими училища в крайна сметка получават достъп до него, а оценката използва различията във времето на предоставяне, за да създаде валидна група за сравнение. Това може да бъде по-лесно за обосноваване, отколкото пълното изключване на част от училищата.

Съществуват и ясни ограничения. Могат да бъдат наблюдавани само краткосрочни въздействия. След като всички училища преминат обучението (от година 3 нататък в този пример), вече няма училища, които да не са получили интервенцията, и дългосрочните ефекти не могат да бъдат установени. Дизайнът също така изисква плановете за изпълнение да позволяват поетапно въвеждане: в примера само една трета от допустимите училища могат да започнат през година 1.

Подобни дизайни могат да бъдат приложими и в други части на Програма „Образование“. Това включва интервенции, които се въвеждат в допълнителни училища през последователни учебни години, независимо от конкретното съдържание на интервенцията. Един пример е процедурата

„Превенция на тормоза и насилието и намаляване на училищната сегрегация“ по приоритета за приобщаващо образование на Програма „Образование“. Ако последователността на това поетапно въвеждане бъде организирана като случайно поетапно включване, училищата, които все още не са включени в процедурата, биха осигурили чиста контрафактуална група за сравнение за училищата, които са започнали по-рано, което би позволило извеждането на заключения относно причинно-следственото въздействие на дейностите. За разлика от това, когато моментът на включване се определя въз основа на характеристики на училището или административни решения, подобни сравнения могат да бъдат по-трудни за интерпретиране.

Разгледани заедно, примерите със свръхтърсене и поетапно въвеждане показват, че експерименталната оценка е приложима за дейности, които имат сходна структура с обученията на учители по проекта „Успех за теб“, при условие че правилата за разпределение и времето на въвеждане са избрани с оглед на оценяването и че в случая на дизайн при свръхтърсене съществува превишено търсене. Те също така подчертават, че съдържанието на интервенцията – в случая обучението на учителите – може да остане непроменено. За целите на оценяването от значение са това кой е допустим за участие, как се разпределят местата при високо търсене и кога различните училища започват участие. В следващия подраздел е представен допълващ пример за това как подобни принципи могат да бъдат приложени при оценяването на въздействието на дейностите за обща подкрепа на учениците по Дейност 4.

### ***Ефектът от предоставянето на обща подкрепа: дизайн с прекъсване на регресията***

Дейност 4 по проекта „Успех за теб“ финансира обща подкрепа за личностното развитие на учениците, често под формата на допълнителни занимания извън редовните учебни часове. Допустимостта за участие в тези дейности за подкрепа се определя чрез диагностичен тест, провеждан от учителите, който присвоява на всеки ученик резултат от 0 до 18 точки. Учениците, които получават под 8 точки на този диагностичен тест – т.е. учениците, които не достигат минимален праг на владение – се считат за нуждаещи се от подкрепа и следователно стават допустими за участие в занимания за обща подкрепа. Учениците, получили 8 или повече точки, не са допустими за участие. Въпреки че на практика може да съществуват изключения от това правило за разпределение, този тип ясно определено правило за допустимост, основано на резултат от тест, създава естествена предпоставка за прилагане на дизайн с прекъсване на регресията (вж. Глава 5).

Казано по-просто, ефектът от получаването на обща подкрепа по Дейност 4 може да бъде оценен чрез сравняване на резултатите на учениците непосредствено под и непосредствено над прага за допустимост. Основната идея е, че учениците, получили 7 и 8 точки на диагностичния тест, на практика вероятно са много сходни по отношение на своите способности и характеристики. Основната систематична разлика е, че учениците с резултат 7 точки отговарят на условията за получаване на обща подкрепа, докато учениците с резултат 8 точки не отговарят на тези условия.

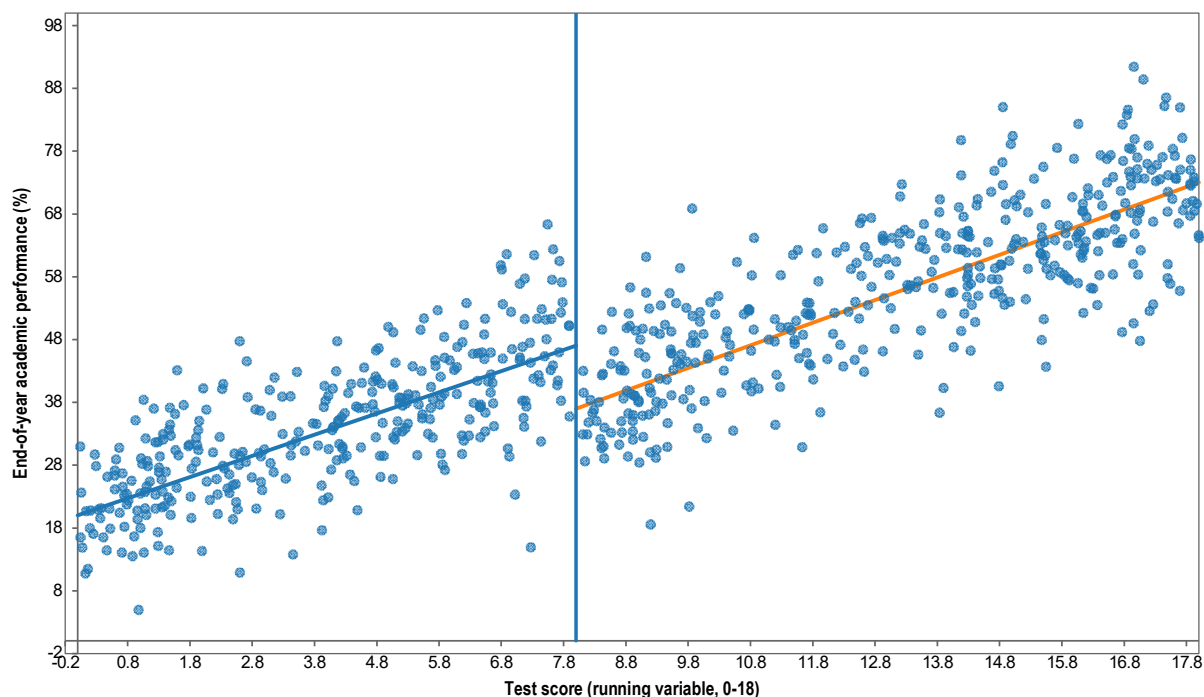
Ако след това проследим двете групи във времето и сравним резултатите им – например учебните постижения в края на учебната година – всяка рязка разлика в резултатите при прага може да бъде приписана на предоставената подкрепа, а не на предварително съществуващи различия. Фигура 6.3 илюстрира тази логика чрез симулирани данни. Всяка точка представлява един ученик, разположен според резултата си на първоначалния диагностичен тест (ос X) и учебните си постижения в края на учебната година (ос Y, измерени по скала от 0 до 100). Положителен ефект от общата подкрепа би се проявил като скок при прага, при който резултатите в края на учебната година са по-високи за учениците непосредствено под резултат 8 точки, отколкото за учениците непосредствено над него.

Формално дизайнът с прекъсване на регресията оценява връзката между първоначалната променлива за подбор (в случая резултата от диагностичния тест) и последващ резултат, представляващ интерес (например резултатите от тестове в края на учебната година, преминаването в следващ клас или индекс на пропуските в ученето). Големината на прекъсването в тази връзка при прага за допустимост идентифицира причинно-следствения ефект на програмата за учениците в близост до този праг. Методите, основани на дизайн с прекъсване на регресията, са особено подходящи в този контекст, тъй като могат да предоставят надеждни оценки на причинно-следствения ефект без провеждането на експеримент: диагностичният тест и правилото за определяне на прага са част от обичайното изпълнение на програмата. Методът с прекъсване на регресията зависи в решаваща степен от предположението за непрекъснатост (вж. Глава 5). Макар че учениците под и над прага ще се различават по резултатите от тестовете и по други характеристики, тези различия следва да се променят постепенно в зависимост от резултата. Няма съществена причина да се очаква рязък скок в резултатите или характеристиките на учениците точно при произволно избран резултат от 8 точки при липса на програмата. Следователно скок, който се наблюдава при този резултат след прилагането на правилото за предоставяне на подкрепа, може да бъде интерпретиран като локалното въздействие на подкрепата.

За да бъде приложим дизайнът с прекъсване на регресията за Дейност 4 и за сходни бъдещи програми, е необходимо да бъдат налице или, когато е възможно, да бъдат гарантирани няколко ключови условия:

- **Ясно правило за допустимост:** Допустимостта за получаване на обща подкрепа следва да бъде определена чрез прозрачен праг в числова оценка или индекс, например резултат под 8 точки на диагностичен тест.
- **Универсално провеждане на диагностичния тест:** Диагностичният тест следва да бъде провеждан сред всички потенциално допустими ученици в съответните класове, а не само сред ученици, за които се счита, че са „заstraшени“ да попаднат под прага за допустимост. Това създава ясно дефинирана референтна група над и под прага.
- **Липса на други интервенции при същия праг:** Същият праг не следва да води до други промени в подкрепата или разпределението на учениците, така че единствената рязка промяна при прага да бъде вероятността за получаване на обща подкрепа.
- **Надеждност и непрекъснатост на диагностичния резултат:** Не следва да има систематична „манипулация“ на резултатите (например систематично закръгляване на резултат 7,5 до 8). Прости проверки на разпределението на резултатите могат да помогнат за установяване и предотвратяване на подобно поведение.
- **Данни за резултатите за всички ученици в референтната група:** Данните за резултатите, представляващи интерес (например учебни постижения в края на учебната година, преминаване в следващ клас, посещаемост, ранни индикатори за риск от отпадане), следва да бъдат налични от административни източници за всички ученици, които са положили диагностичния тест, включително за тези, които не отговарят на условията за обща подкрепа, както и за тези, които отговарят на условията, но реално не посещават заниманията за подкрепа.

**Фигура 6.3. Оценяване на общата подкрепа по проекта „Успех за теб“: дизайн с прекъсване на регресията**



Забележка: Академични резултати в края на учебната година (%) / Резултат от теста (променлива за оценяване, 0-18)

Източник: Илюстрация на автора, изготвена въз основа на симулирани данни, базирани на данни на Изпълнителна агенция „Програма за образование“. (2023), *Application Conditions*, BG05M2OP001-2.011-0001 "Success for You" (прегледано на 29 декември 2025).

Когато тези условия са изпълнени, дизайнът с прекъсване на регресията може да оцени въздействието от получаването на обща подкрепа за учениците на границата на допустимостта с висока вътрешна валидност, като използва данните, генерирани от съществуващото правило за разпределение. В контекста на проекта „Успех за теб“ това би осигурило доказателства дали допълнителните занимания, финансирани по Дейност 4, помагат на учениците да преодолеят пропуските в обучението и да напредват в образователната система. Важно е да се отбележи, че тази оценка е „локална“: тя измерва ефекта за учениците в близост до прага и може да не бъде приложима за ученици със значително по-ниски или значително по-високи първоначални резултати. Въпреки това, в комбинация с други доказателства и основана на теорията оценка, дизайнът с прекъсване на регресията предлага практически приложим и надежден начин за оценяване дали дейностите за обща подкрепа постигат предвидения ефект.

## Използвана литература

- EAPF. (2023). *Application Conditions*, BG05M2OP001-2.011-0001 "Success for You". Retrieved 12 29, 2025
- EAPF. (2025). *Application conditions under the procedure for direct award of grant aid BG05SFPR001-3.006 "Modernisation of Higher Education 2.0"*. Retrieved 12 22, 2025, from <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/Info/5cdb7749-ad19-4917-b58c-f9003525ed68>

- Edwards, M. R., & Clinton, M. E. (2018). A study exploring the impact of lecture capture availability and lecture capture usage on student attendance and attainment. *Higher Education*, 77, 403-421. doi:<https://doi.org/10.1007/s10734-018-0275-9>
- Qaribilla, R., Indrajaya, K., & Mayawati, C. I. (2024). Digital Learning Inequality: The Role of Socioeconomic Status in Access to Online Education Resources. *International Journal of Social and Human*. doi:<https://doi.org/10.59613/55gdmt96>

## Annex A. Индикатори

### A.1 Индикатори на процедурно ниво

Това приложение предоставя набор от възможни индикатори на ниво процедура за теориите на промяната, представени в Раздел 6.1. Индикаторите са групирани по клъстерите от дейности, определени в Раздел 6.1 и Фигура 6.1. Индикаторите могат да бъдат агрегирани по бенефициенти или участващи институции. За всеки клъстер от дейности може да бъде избран поднабор от индикатори, за да се запази управляемостта на рамката.

**Table 1. Индикатори за продукти по клъстери от дейности**

| Клъстер от дейности                                              | Индикатор                                                                              | Определение                                                                                                                                                                        | Източник на данни                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Клъстер от дейности А:<br>Дигитална и гъвкава учебна среда       | Функциониращи системи за дистанционно кандидатстване                                   | % от участващите висши училища, които поддържат платформа за дистанционно кандидатстване и записване, обхващаща основните им бакалавърски и магистърски програми                   | Технически отчети на висшите училища, ежегодно                                                        |
|                                                                  | Дял на програмите с дигитални възможности за обучение                                  | % от модулите, предлагани в смесена или онлайн форма в участващите висши училища                                                                                                   | Каталози на курсовете на висшите училища или технически отчети/мониторингов въпросник, ежегодно       |
|                                                                  | Наличие на отворени онлайн курсове                                                     | Брой и дял на масовите отворени онлайн курсове или други отворени онлайн курсове, разработени по процедурата, които са обвързани с вътрешните структури за присъждане на кредити   | Технически отчети на висшите училища, ежегодно                                                        |
|                                                                  | Учебни пространства, пригодени за дигитално обучение                                   | % от учебните зали в участващите висши училища, които са оборудвани и сертифицирани като подходящи за запис на лекции и интерактивно онлайн преподаване                            | Инвентаризация на инфраструктурата на висшите училища; технически отчети на висшите училища, ежегодно |
| Клъстер от дейности Б:<br>Иновации в учебните планове и програми | Разработване на програми, основани на компетентности                                   | % от бакалавърските и магистърските програми в участващите висши училища, които имат документиран резултат от ученето, основани на компетентности, и актуализирани учебни програми | Документи за акредитация на програмите, учебни програми, технически отчети                            |
|                                                                  | Учебни програми на курсове, включващи работа по проекти, казуси и решаване на проблеми | % от курсовете, чиито учебни програми включват поне една задача, основана на проектна работа, казус или решаване на проблем, която допринася към формалното оценяване              | Преглед на учебните програми на курсовете, представени от висшите училища                             |
| Клъстер от дейности В:<br>Капацитет на персонала и институциите  | Участие на преподавателския състав в обучения за иновации в преподаването              | Среден брой обучения по педагогика, дигитално преподаване или оценяване, основано на компетентности, преминати от един член на персонала                                           | Данни от отделите „Човешки ресурси“ и регистри за обучения на висшите училища, ежегодно               |
|                                                                  | Наличие на насоки за                                                                   | % от висшите училища, които са                                                                                                                                                     | Документация на висшите                                                                               |

|                                            |                                                                              |                                                                                                                                                        |                                                                                                           |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | осигуряване на качество и оценяване, основано на компетентности              | приели писмени насоки или рамки за осигуряване на качество на програмно равнище и за оценяване, основано на компетентности                             | училища – решения на академични съвети или други управленски органи, наръчници за осигуряване на качество |
| Клъстер от дейности Г: Интернационализация | Наличие на договорености за мобилност                                        | Брой действащи двустранни или многостранни споразумения, които генерират студентска или преподавателска мобилност по процедурата                       | Международни отдели на висшите училища, ежегодно                                                          |
|                                            | Курсове, преподавани на английски език или отворени за международни студенти | % от курсовете в участващите висши училища, които се преподават на английски език или са изрично отворени за международни студенти, включително онлайн | Каталози на курсовете, ежегодно                                                                           |

Table 2. Индикатори за междинни резултати

| Област                                                                                                       | Индикатор                                                                     | Определение                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Източник на данни                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ангажираност с обучението и модели на участие (свързани основно с клъстер от дейности А)                     | Модели на присъствие и онлайн участие                                         | % от студентите в дадена програма, които: (а) присъстват на поне Х% от планираните присъствени или синхронни занятия; и (б) изпълняват поне Y% от задължителните онлайн дейности в основните модули през семестъра                                                                                                                                                            | Данни от системите за управление на обучението (LMS), регистри за присъствие, всеки семестър                               |
|                                                                                                              | Използване на дигитални ресурси от различни групи студенти                    | Среден брой прегледани записи на лекции и използвани онлайн учебни ресурси на един записан студент в основните модули, с разбивка по програма и характеристики на студентите - например социално-икономически статус, принадлежност към концентрация на етнически общности, възраст, трудов статус                                                                            | Данни от LMS, свързани със студентския регистър, всеки семестър                                                            |
|                                                                                                              | Завършване и напредък на слабо представени групи                              | % от студентите, които успешно полагат всички основни модули през академичната година, с разбивка по групи студенти - социално-икономически статус, принадлежност към концентрация на етнически общности, възраст, трудов статус - и според това дали модулите използват смесени/онлайн форми или не, в сравнение с кохорти преди програмата                                  | Академични регистри на висшите училища, ежегодно                                                                           |
| Връзки между учебните програми и потребностите на пазара на труда (свързани основно с клъстер от дейности Б) | Използване на данни за пазара на труда при актуализиране на учебните програми | % от програмите, които отчитат, че са използвали поне един източник на информация за пазара на труда - например проучване сред работодатели, становище на секторен съвет, проследяване на реализацията на завършилите, данни от публичната служба по заетостта или прогноза на Cedefop - при разработването или актуализирането на учебните програми през последните 2 години | Формуляри за актуализиране на програмите / документация за осигуряване на качество, на всеки 2 години                      |
|                                                                                                              | Възприемана от студентите релевантност на учебната програма                   | % от студентите, които посочват, че знанията и уменията, придобити в рамките на програмата, са „много релевантни“ или „поскоро релевантни“ за планираната от тях професионална реализация                                                                                                                                                                                     | Кратко проучване сред студентите – например интегрирано в стандартизирани оценки на модулите или анкети за удовлетвореност |
|                                                                                                              | Използване на активни и приложни методи на обучение                           | Среден % от крайната оценка, който се формира чрез проектни задания, казуси или задачи за решаване на проблеми, в рамките на задължителните курсове през текущата                                                                                                                                                                                                             | Оценъчни книги на курсовете или данни от задания в LMS, свързани с учебните програми                                       |

|                                                                                                                               |                                                                           | академична година                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Повишени компетентности на персонала и практики на преподаване, ориентирани към студентите (свързани с клъстер от дейности В) | Използване на интерактивни дигитални инструменти от преподавателите       | Среден брой различни дигитални инструменти за преподаване или функционалности на LMS, които преподавателите посочват, че използват редовно – например дискусийни форуми, тестове, анкети, виртуални стаи за работа по групи, съвместни документи, запис на лекции         | Проучване сред преподавателите, на всеки 1-2 години                                                                                |
|                                                                                                                               | Възприятия на студентите за качеството на преподаване в обновените модули | Средни оценки на студентите по отношение на яснота, възприемана релевантност, натовареност и подкрепа, по модули                                                                                                                                                          | Студентски оценки на модулите, всеки семестър                                                                                      |
|                                                                                                                               | Данни от студенти за активно преподаване, ориентирано към студентите      | % от студентите, които посочват, че в даден модул от тях се изисква да работят в групи, да обсъждат или да решават проблеми, вместо единствено да слушат лекции                                                                                                           | Студентски оценки на модулите, всеки семестър                                                                                      |
|                                                                                                                               | Наблюдавано активно учене по време на преподаване (ако е приложимо)       | % от наблюдаваните учебни занятия, в които студентите участват в поне една дейност, различна от слушане и водене на бележки – например групова работа, дискусия, решаване на проблеми, практическа демонстрация                                                           | Структурирани наблюдения в учебна среда, извършвани от обучени колеги; текуща годишна извадка – например 10-20% от преподавателите |
| Международен опит чрез преподаване и мобилност (свързани с клъстер от дейности Г)                                             | Достъп на студентите до интернационализирани курсове                      | % от студентите в дадена програма, които по време на обучението си завършват поне един курс със съществен международен компонент – например преподаване на английски език, съвместни онлайн занятия, виртуален обмен                                                      | Академични справки/транскрипти на студентите и отчети на висшите училища, ежегодно                                                 |
|                                                                                                                               | Участие на студентите в мобилност с присъждане на кредити                 | % от студентите в дадена програма, които преди дипломиране завършват признат период на мобилност с присъждане на кредити – физическа, смесена или изцяло виртуална мобилност                                                                                              | Данни от звената за мобилност, свързани със студентския регистър, за всяка кохорта                                                 |
|                                                                                                                               | Участие на академичния състав в международни преподавателски дейности     | % от академичния състав, който през текущата академична година участва в поне една международна преподавателска дейност – например преподаване в съвместен курс, съвместно разработване на модул с чуждестранен партньор, изнасяне на гост-лекции пред студенти в чужбина | Данни от международните отдели на висшите училища и самоотчетно проучване сред персонала                                           |

Table 3. Индикатори за крайни резултати

| Област на резултата                            | Индикатор              | Определение                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Източник на данни                                                                                 |
|------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| По-приобщаващо участие във висшето образование | Приобщаващ прием       | % от студентите от слабо представени групи - студенти от домакинства с ниски доходи, от групи с концентрация на етнически общности, включително роми, от селски райони, по-възрастни или работещи студенти - сред всички студенти, записани в бакалавърски и магистърски програми в дадено професионално направление или висше училище | Национална статистика за висшето образование и административни данни на висшите училища, ежегодно |
|                                                | Приобщаващо завършване | Дял на студентите, които завършват бакалавърски или магистърски програми в рамките на очаквания срок, с разбивка по групи студенти - например студенти от домакинства с ниски доходи, роми, студенти от селски райони, по-възрастни или работещи студенти                                                                              | Национална статистика за висшето образование и административни данни на висшите училища, ежегодно |

|                                                                                       |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| По-голяма устойчивост на системата на висшето образование спрямо промени и сътресения | Гъвкавост на предоставянето на обучение                                            | % от кредитите в дадена програма, които могат да бъдат предоставяни в смесена или онлайн форма чрез институционални платформи, без промяна в резултатите от ученето или в акредитационния статус                                                                                 | Документация на програмите и самоотчет на висшите училища относно формите на предоставяне на обучение                                                                                  |
| По-добро използване на публичните и институционалните ресурси                         | Използване на учебни пространства, пригодени за дигитално обучение                 | Среден брой часове седмично през учебните периоди, в които „дигитално подготвените“ зали и лаборатории се използват за учебни дейности, разделен на общия брой часове, през които са налични                                                                                     | Системи за резервиране на зали и учебни разписания                                                                                                                                     |
| По-добро съответствие между висшето образование и потребностите на пазара на труда    | Съответствие между завършеното направление и заетостта                             | % от завършилите във всяко професионално направление, които са заети в професии, широко съответстващи на областта им на обучение, 12-18 месеца след завършване                                                                                                                   | Проучване за проследяване на завършилите и административни данни за заетостта - например данни от социалното осигуряване - с кодове на професиите                                      |
|                                                                                       | Съответствие с нивото на квалификация                                              | % от заетите завършили, които работят в професии, изискващи висше образование, 12-18 месеца след завършване                                                                                                                                                                      | Проучване за проследяване на завършилите и административни данни за заетостта - например данни от социалното осигуряване - с кодове на професиите                                      |
| По-нисък недостиг на умения                                                           | Данни от работодатели за затруднения при наемане                                   | % от работодателите, които съобщават за „сериозни“ затруднения при наемането на работници с необходимите умения на ниво висше образование, по направления                                                                                                                        | Редовно проучване сред работодателите относно уменията - например национално проучване на уменията, проучвания на публичната служба по заетостта или на работодателски/браншови камари |
|                                                                                       | Трудни за запълване свободни работни места в професии, изискващи висше образование | % от свободните работни места в професии, които обичайно изискват висше образование, оставащи незаети след определен период - например 60 или 90 дни                                                                                                                             | Статистика на публичната служба по заетостта за свободните работни места или данни от обсерватория на пазара на труда                                                                  |
| По-добри резултати на пазара на труда след висше образование                          | Заетост след завършване                                                            | % от завършилите, които са в платена заетост или самостоятелна заетост 12 месеца след завършване, по направление и институция                                                                                                                                                    | Проучване за проследяване на завършилите, данни от социалното осигуряване или данъчни регистри; ежегодно, по кохорти                                                                   |
|                                                                                       | Доходи след завършване                                                             | Медианен доход на завършилите 3 години след завършване спрямо медианния доход на работници със средно образование на сходна възраст                                                                                                                                              | Проучване за проследяване на завършилите, данни от социалното осигуряване или данъчни регистри; ежегодно, по кохорти                                                                   |
| Устойчиво подобрение в качеството на преподаване                                      | Качество на преподаването във външни оценки                                        | % от програмите, които получават оценка „добра“ или по-висока за качеството на преподаването в рамките на външни процедури за акредитация или оценяване                                                                                                                          | Доклади от акредитация и външно оценяване                                                                                                                                              |
| Институционализиране на култура, ориентирана към оценяване и учене                    | Редовно вътрешно оценяване на програмите                                           | % от програмите, преминали поне една структурирана вътрешна оценка, основана на данни - например студентски анкети, показатели за завършване, данни за реализацията на завършилите - през последните 3 години                                                                    | Документация на висшите училища за осигуряване на качество                                                                                                                             |
| Интегриране на висшите училища в международни мрежи за знание и иновации              | Участие в международни мрежи за преподаване и научни изследвания                   | % от висшите училища, които са активни членове на поне една международна мрежа или партньорство, включващо съвместно преподаване, съвместни програми или съвместни научни изследвания с преподавателски компонент - например алианси на европейски университети, тематични мрежи | Доклади на международните отдели на висшите училища и списъци на членство в мрежи                                                                                                      |
|                                                                                       | Съвместни и                                                                        | % от програмите, които включват поне                                                                                                                                                                                                                                             | Документация на програмите и                                                                                                                                                           |

|                                                          |                                                                        |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                          | съвместно преподавани програми или курсове                             | един курс, разработен съвместно или преподаван съвместно с чуждестранна институция, включително във виртуален или смесен формат                                                    | регистри на международните отдели                                                                     |
| Международни и межкултурни компетентности на завършилите | Самооценка на завършилите за международни и межкултурни компетентности | % от завършилите, които посочват средно или високо ниво на увереност при работа в мултикултурни екипи, общуване на поне един чужд език и сътрудничество отвъд националните граници | Проучване сред завършилите с кратка скала за межкултурни компетентности, 12-18 месеца след завършване |

## A.2 Индикатори на равнище бенефициенти

Следващият раздел представя примерен набор от индикатори за работния пакет по дигитализация, представен в Раздел 6.2, който би могъл да бъде използван от висше училище (или консорциум) за целите на мониторинга и отчитането, по съгласие с Изпълнителната агенция. Както е обсъдено в Глава 3, индикаторите следва да бъдат тясно обвързани с теорията на промяната на ниво бенефициент и да изпълняват три взаимосвързани функции:

- подпомагане на вътрешния мониторинг и ученето чрез използване на целеви диапазони и прагове за задействане на допълнителна подкрепа или коригиращи действия;
- осигуряване на ясна основа за възстановяване на разходи чрез опростени варианти за разходите (например за 90 % от финансирането);
- създаване на възможност за малък компонент на финансиране, обвързан с резултатите (например за 10 % от финансирането).

Всички индикатори са дефинирани на ниво образователна програма или институция, така че да бъдат съпоставими във времето и, при необходимост, с неучастващи висши училища.

**Table 4. Рамка от индикатори за работен пакет относно дигитално и гъвкаво обучение**

| Вид                                                                                                             | Индикатор                                                                   | Определение                                                                                                                                              | Източник на данни                                                                                        | Използване                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Индикатори за продукти/непосредствени резултати (подходящи за финансиране чрез опростени варианти за разходите) | Наличие на функционираща система за дистанционно кандидатстване и записване | Да/Не - висшето училище поддържа платформа за дистанционно кандидатстване и записване, която обхваща всички основни бакалавърски и магистърски програми  | Административен отчет на висшето училище                                                                 | Условие за допустимост или основание за отпускане на първи транш от финансирането чрез опростени варианти за разходите                                                                 |
|                                                                                                                 | Дял на програмите с дигитални възможности за обучение                       | % от модулите, предлагани в смесена или онлайн форма                                                                                                     | Каталог на курсовете и картографиране спрямо системата за управление на обучението (LMS), веднъж годишно | Основен индикатор за продукт, свързан с финансирането чрез опростени варианти за разходите - например 90% от бюджета на работния пакет след достигане и верифициране на минимален праг |
|                                                                                                                 | Използване на „дигитално подготвени“ учебни зали за преподаване             | % от учебните часове в разписанието, които се провеждат в зали, сертифицирани като „дигитално подготвени“ - оборудвани за запис на лекции и интерактивни | Система за резервиране на зали и учебно разписание, веднъж годишно                                       | Проверява дали инвестициите в оборудване действително се използват                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                      |                                                          | онлайн занятия                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Индикатори от тип резултати (подходящи за вътрешен мониторинг, механизми за обратна връзка и малки компоненти на финансиране, основано на резултати) | Ангажираност на студентите в смесени/онлайн модули       | % от студентите в програми, използващи смесени или онлайн формати, които едновременно: (а) присъстват на поне X% от планираните занятия на живо - присъствено или синхронно онлайн; и (б) изпълняват поне Y% от задължителните онлайн дейности в основните модули през семестъра | Данни от LMS и регистри за присъствие, веднъж на семестър                                                                                                                                                           | Вътрешен мониторинг с целеви диапазон - например 70-85%; служи като сигнал за намеса или допълнителна подкрепа, ако ангажираността спадне под диапазона. Може да отключи бонусно плащане - например 10-20% от бюджета на работния пакет - ако резултатите са над целевия диапазон |
|                                                                                                                                                      | Равнопоставеност в ангажираността с дигиталното обучение | Разлика в процентни пунктове между: (i) дела на студентите от слабо представени групи и (ii) дела на останалите студенти, които покриват критерия за ангажираност по индикатор 4                                                                                                 | Индикатор 4 плюс основни данни за профила на студентите - например индикатор/приближение за ниски доходи, принадлежност към групи с концентрация на етнически общности, възраст, трудов статус - веднъж на семестър | Служи като вътрешен сигнал за коригиращи действия или целенасочени мерки за подкрепа, ако разликите надвишат предварително определен диапазон; бонусни плащания могат да бъдат обвързани с поддържане на разликата под определен праг, за да се насърчи приобщаващо изпълнение    |
|                                                                                                                                                      | Успеваемост в основните дигитализирани модули            | % от записаните студенти, които успешно полагат всички основни модули през текущата академична година                                                                                                                                                                            | Академични регистри на висшето училище, ежегодно                                                                                                                                                                    | Подпомага вътрешния мониторинг на това дали дигитализацията допринася за академичните резултати или ги влошава; бонус може да бъде обвързан със запазване или подобряване на успеваемостта спрямо базовите стойности                                                              |