

България - образование и умения за икономиката на знанието: Анализ на политиката

Резюме

Защо в образованието се налагат спешни реформи?

Благодарение на наличието на добре образована работна сила през последните години българската икономика постигна впечатляващи успехи. Въпреки това, в процеса на подготовката си за присъединяване към Европейския съюз българската образователна система се изправя пред редица предизвикателства. Много от тях са сходни с предизвикателствата, стоящи пред другите страни от Съюза в стремежа им да постигнат заедно стратегическата Лисабонска цел “да се превърнат в най-конкурентоспособната и динамична икономика на познанието в света, способна да постигне устойчив икономически растеж с повече и по-качествени работни места”.

Значението на предизвикателството за България обаче е още по-голямо поне по три причини. Първо, числеността на населението в трудоспособна възраст намалява много по-бързо, отколкото в редица страни от Европейския съюз, което поставя още по-големи изисквания към повишаването на производителността на труда - и по тази причина, и към наличието на висококвалифицирана работна сила като основен определящ фактор на икономическия растеж. Второ, въпреки високото равнище на образователните постижения и значителния напредък през последните десетилетия, все още има сфери, където страната изостава спрямо страните-членки на ЕС. Заедно с това, някои последни тенденции по отношение на качеството и участието в образованието предизвикват загриженост. Трето, неравнопоставеността по отношение на достъпа до висококачествено образование все още е голяма. Групите с ниски доходи, жителите на селски райони и етническите малцинства са изложени на риск от социална изолация и бедност в бъдеще. Това на свой ред ще означава и по-високи фискални разходи за решаването на проблемите, свързани с вероятната им безработица и бедност и с пониския растеж. Тъй като създаването на работна сила с подходящи знания и умения не може да стане изведнъж, България трябва да предприеме неотложни действия още сега, за да подготви бъдещата си работна сила за изискванията на все по-конкурентната среда.

Присъединяването към Европейския съюз обосновава както неизбежността на реформата, така и възможността да се привлекат значителни външни ресурси, които биха могли да се използват за ускоряване процеса на реформите и за увеличаване на необходимите за това инвестиции¹. Достъпът до тези средства и ефективното им използване изискват незабавно планиране и подготовка.

Настоящият анализ се спира по-подробно върху три предизвикателства - повишаване на качеството и приложимостта на уменията, повишаване на участието, особено в горния курс на средното и във висшето образование, и постигане на това чрез икономически ефективно използване на наличните ресурси. Всичко това е неразделно

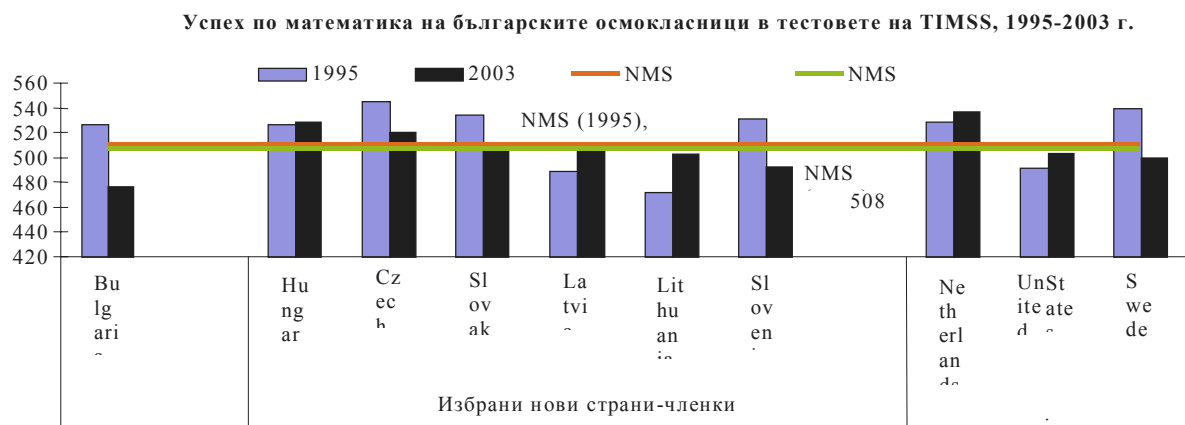
¹ Придружаващият материал “Преглед на политиката на публичните финанси” се дават идеи за конкретни предложения за финансиране от ЕС.

свързано с постигането на Лисабонските цели. Необходимите неща сега са политическа ангажираност и ясна стратегия за изграждане на консенсус и неговото осъществяване. Настоящият анализ се стреми да допринесе за провеждащата се в страната дискусия като предлага пътна карта за ускоряване на темпото на реформите през близките три-четири години.

Същността на предлаганите препоръки отговаря на визията на българските стратегически документи - препотвърдена от политическата програма на новото правителство - "да се промени ресурсно ориентираният образователен модел, като се ориентира към резултатите; нивото на разходите да се обвърже с качеството на образователния продукт; децентрализация и автономия на училищата; оптимизация на училищната мрежа..."². За тази цел анализът поставя ударението върху установяването на цели на национално ниво в контекста на средносрочната фискална рамка и върху постепенното обвързване на финансирането с постигането на съгласуваните цели. Една от основните препоръки в сферата на средното образование се състои в по-нататъшното укрепване на съществуващия модел за автономия в България - приложен пилотно чрез схемата на "делегирани бюджети". По-специално, би следвало да сключат договори за добро изпълнение между правителството и общините. Договори между Министерството на образованието и науката и висшите учебни заведения биха могли да обвържат финансирането с въвеждането на съгласуваните промени, необходими за повишаване на качеството и икономическата ефективност.

Предизвикателство № 1: Повишаване на качеството и приложимостта на знанията и уменията

Фигура 1: Успехът по математика на българските осмокласници спадна от над средното ниво в новите страни-членки на ЕС до под средното ниво



NMS = Нови страни-членки на ЕС

Източник: TIMSS. Средната стойност за новите страни-членки е изчислена само за страни, които са участвали и в двата кръга.

Учениците в средните училища в България не получават адекватно

Според проучването PISA 2000 на ОИСР (Програма за международно оценяване на учениците), което оценява основните умения на учениците за обществото на знанията (четене, математика и научна грамотност) 40% от 15-годишните ученици в България показват успех, който е равен на минималния за другите участващи страни или е под него по умения за четивна грамотност. Показателят е два пъти по-нисък от средната

² "Политически приоритети на Правителството", август 2005 г.

компетентността и уменията, необходими за обществото на знанията

стойност в Европейския съюз и 2.6 пъти под Лисабонския критерий. Проучването на PISA освен това установи значителна неравнопоставеност в качеството на образованието, достъпно за различните социално-икономически групи, свързана до голяма степен с разпределянето на децата за горния курс на средното образование в училища с различно качество. Налице са обезпокоителни данни за влошаване на процеса на придобиването на основни знания и умения с течение на времето. Сравнителното проучване TIMSS ("Международни тенденции в изучаването на математика и естествени науки") показва, че българските осмокласници между 1995 г. и 2003 г. са показали едно от най-резките понижения на успеваемостта по математика и естествени науки (Фигура 1). Интересно е, че макар и 15-годишните български ученици да изостават, четвъртокласниците в България се представят добре в международните тестове по четивна грамотност.

Забавянето в приемането и внедряването на система за обективно външно оценяване на качеството ограничи способността на политическите ръководители да поставят цели и задачи на национално ниво. Политическите ръководители, ръководителите в образованието и учителите освен това не могат да получават обратна информация за качеството на представянето на съдебната система, училищата и отделните ученици и да я използват за идентифицирането на необходимите промени. Международният опит показва, че качеството на учителите е ключов определящ фактор за успеваемостта на учениците, но този проблем в България едва сега започва да получава внимание.

Децентрализацията с подходящи системи за отчетност и качеството на учителите са първостепенни елементи на всички стратегии за повишаване на качеството на средното образование

За да подобри качеството, правителството би следвало да постави цели и задачи на национално и местно ниво, да разработи ясна стратегия за децентрализация с общи рамки за отчетност. Такава стратегия може да използва и доразвива съществуващите модели на финансова автономия на училищата в общините с "делегирани бюджети". Анализът предлага разширяване на автономията при едновременно изрично поставяне на ударението върху стимулите и отговорността за повишаване на качеството. Специфични мерки следва да бъдат предприети за да осигурят подобряването на качеството в училищата. Тези пилотни проекти би следвало да се разширят в средносрочен аспект въз основа на систематични оценки на въздействието им върху качеството.

Съществува неотложна необходимост от напредък по въвеждането на национална система за външно оценяване, за да се укрепят рамките на отчетността. Модернизирането изисква създаването на стабилна система за мониторинг и оценяване, отговаряща на най-добрите практики и препоръки на Европейския съюз. Имайки предвид чувствителността на проблема, пилотното тестване и добрата комуникация ще бъдат от ключово значение за началото на осъществяването.

В сътрудничество с всички основни заинтересовани страни ще трябва да бъде разработена всеобхватна стратегия за повишаване на качеството на учителите. Тя би следвало по-специално да се обърне към решаването на проблемите на определянето на заплатите, за да позволи въвеждането на възнаграждения, основани на резултатите, новаторство в педагогическите методи, активно набиране и задържане на добри учители, както и към потребностите от обучение без откъсване от работа на учителите и училищния персонал като цялостен екип за посрещане на нуждите на учебния процес. Като начало, на пилотна основа биха могли да бъдат въведени и оценени различни схеми за стимулиране на учителите.

Качеството и приложимостта на уменията придобивани във висшите училища не отговаря на потребностите на пазара на труда

Показател за несъответствието на уменията, предлагани във висшето образование, по отношение на изискванията на икономиката са значителните разлики в баланса на изучаваните предмети спрямо този в страните от ЕС. Така например, делът на студентите по обществени науки, икономика и право е 41% в сравнение със средна стойност от 34% в ЕС. Делът на студентите по математика, естествени науки и информационни технологии в България е 5% в сравнение с 11% в ЕС и 15-17% във Великобритания и Ирландия. Курсовете и учебните планове често не отговарят на потребностите на индустрията и пазара на труда.

Във България съществува ограничена информация за перспективите за заетостта и доходите по специалности, за да могат студентите да ориентират търсенето си. Поради това правителството контролира броя на студентите по специалности и висши учебни заведения. Механизмите за финансиране създават ограничени стимули за университетите да се стремят да бъдат привлекателни за студентите и не се използват в подкрепа на целите на публичната политика. Макар че индустрията може да играе важна роля в постигането на целта университетите да подготвят дипломирани специалисти, които са по-необходими за икономиката, в България (както и в много други страни) създаването на такива връзки е трудно. Накрая, върховната власт в университетите принадлежи на органи, които са съставени най-вече от персонал на самите университети. Тази структура на управление не служи на обществен интерес и не спомага за въвеждането на иновации и промени. Макар че университетите се ползват с голяма автономия, те не носят адекватна отговорност за качеството на образованието в тях.

Подобряването на информацията (в това число, информация за пазара на труда) и осигуряване на качеството във висшето образование, по-силните връзки с индустрията и въвеждането на система за отговорност за постигнатите резултати ще са от основно значение

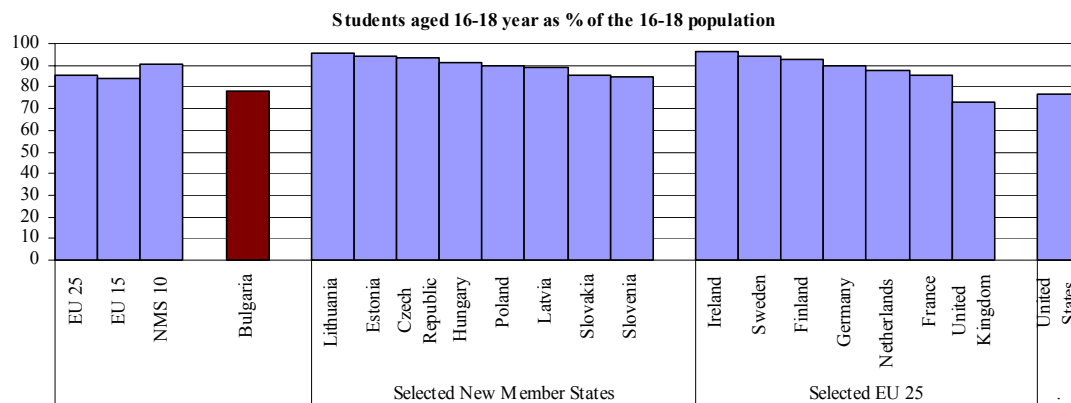
Вече съществува политическа рамка за осигуряване на качеството от Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА). Нужното сега е практическото ѝ прилагане за осигуряване на надеждността, строгостта и независимостта на оценяването, както и събирането, публикуването и разпространението на сравнителна информация по качеството на резултатите. Това ще замени административния контрол, ще позволи действието на конкуренцията, ще повиши прозрачността и отчетността и ще подобри образователните познания и резултати.

При наличието на добра пазарна информация финансирането може да стане по-конкурентно. Механизмите на финансирането освен това биха могли да играят по-голяма роля в повишаване на качеството и приложимостта и в постигането на целите на публичната политика, като например, изучаването на приоритетни предмети или подобряването на способността за намиране на работа. За да повиши приложимостта на курсовете и учебните планове, правителството би следвало да изиска преразглеждането им заедно с местната индустрия. Договорите с университетите биха могли да обвържат допълнителното финансиране с въвеждането на промени. Тези договори биха могли освен това да обвържат бъдещото финансиране с одобряването на приемливи споразумения с правителството. Това, което е нужно, е управителен съвет с мнозинство от външни участници, както и конкурентния подбор на ръководителите на университетите.

Предизвикателство № 2: Повишаване на участието в горния курс на средното и във висшето образование

Фигура 2: Участието на учениците на гимназиална възраст е по-ниско отколкото в страните от ЕС-15 и в новите страни-членки

Ученици на възраст от 16 до 18 години като % от населението на тази възраст



Източник: Eurostat

Завършването на средно образование е предпоставка за динамична и

средно образование е под това в новите страни-членки и Лисабонските цели. Участието на децата от семействата с ниски доходи, децата в селските райони и от групите в неравностойно положение е неприемливо ниско.

конкурентоспособна европейска икономика. Това е минимумът, необходим за подобряване на перспективите на отделната личност за достъп до пазара на труда, позволяващ ѝ да продължи да задълбочава образованието и обучението си и да се подготви за обучение през целия живот. България постигна огромен напредък при повишаване участието в образователния процес, особено в горния курс на средните училища, същевременно участието на учениците на възраст 16-18 години е все още по-ниско от средната стойност за страните от ЕС-15 и новите страни-членки. Завършването на основно образование и преминаването към горния курс на средното образование е по-ниско от желаното, което отразява до голяма степен отпадането от училище на деца от семейства с ниски доходи, деца в селските райони и от етническите малцинства. По-специално, голям дял от ромите отпадат рано - само след няколко години в училище. Тези групи - жителите на селски райони, бедните и етническите малцинства - освен това представляват мнозинството от децата, незаписани в горния курс на средното образование. Въпреки неотдавнашния напредък в тази сфера, в България неравнопоставеността в достъпа в зависимост от доходите остава много по-висока в сравнение с Унгария, Полша и дори Румъния.

Големите преки алтернативни разходи (пропуснати ползи и възможности), заедно със схващането за малките облаги от образованието ограничават търсенето му от тези групи. Извън статуса си по отношение на бедността, децата от етническите малцинства са подложени на допълнителни ограничения по езикови и културални причини, а ромите наред с това се сблъскват и с дискриминация и сегрегация.

Целенасочените интервенции за включване на трудните за обхващане групи ще дадат огромни резултати за повишаване дела на завършващите средно образование

Както и по отношение на качеството, правителството би следвало да определи целеви показатели за участие в образователния процес на национално и местно ниво, в това число показатели за преминаването от основния в средния курс. Особено внимание следва да се отдели на включването на групите в неравностойно положение, които представляват малък дял от населението, но представляват голям дял от незаписаните. Правителството би могло да подпише договори за добро изпълнение с общините с "делегиран бюджет" с изрично поставяне на ударението върху стимули за постигане на същите целеви показатели.

Освен това, програмите за парични помощи, насочени към засилване на търсенето в сферата на образованието, имат огромен успех в целия свят, също и в България, за насърчаване участието и повишаване процента на завършващите. През 2002/03 учебна година, за да се създадат стимули за посещаемост за децата с ниски доходи, в програмата за семейните помощи за деца беше въведено обвързване на изплащането на месечните семейни помощи за деца с посещаемостта в училище. Донякъде в резултат на това посещаемостта на децата от най-нискодоходните 20% от домакинствата се повиши с 20% между 2001 и 2003 г. България би могла да надгради върху този опит с цел поощряване завършването на средно образование. Макар че има стратегия и национален фонд за ограничаване на сегрегацията и поощряване на участието сред етническите малцинства, има нужда от по-активното прилагане на стратегията и следене на резултатите.

Участието във висшето образование е в застой и сега то е сред ниските в сравнение със страните от ЕС-15 и новите страни-членки

Висшето образование е от критична важност за задоволяване потребностите от квалификация и умения в обществото на знанията; то е от особено значение в контекста на по-високите изисквания към производителността на труда на бъдещата работна сила. Понастоящем делът на 30-34 годишните българи в населението е съпоставим с този в страните-членки на ЕС. Въпреки това обаче, броят на дипломираните се специалисти през последните години е в застой. Скорошното спадане на процента на участие във висшето образование на фона на внушителното нарастване на същия показател в новите страни-членки и продължаващия му траен растеж в страните от ЕС-15 (виж Фигура 2) може да повлияе неблагоприятно върху конкурентоспособността.

Стратегията за повишаване на участието във висшето

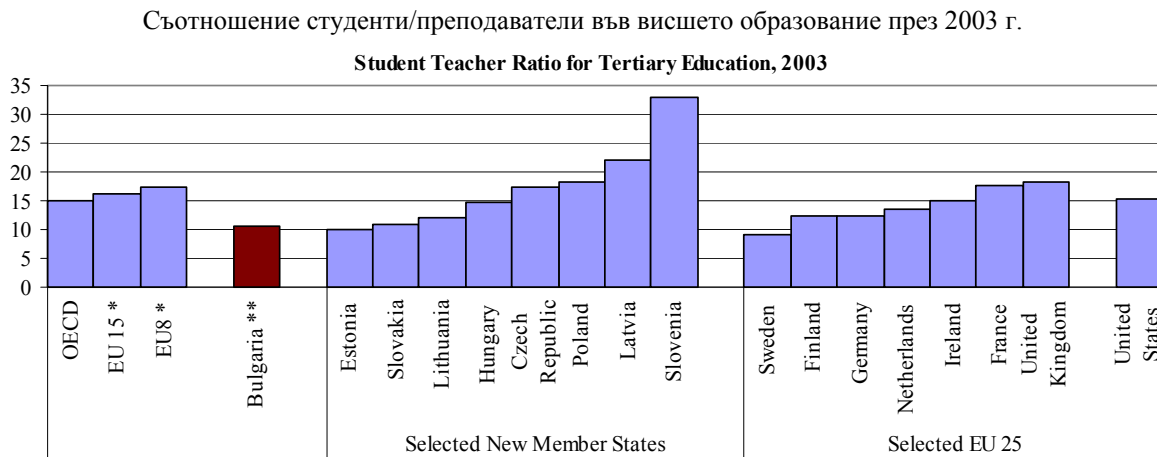
За разлика от държавните университети, записванията в частните университети се увеличиха рязко (почти с 50% между 1997/98 и 2004/05 учебни години). Фактически през 2004/05 учебна година сред новите страни-членки само в Полша и Латвия частният образователен сектор беше по-голям. Това говори за наличието на неудовлетворено

образование би следвало да включи ясни политически цели и планове за по-нататъшно укрепване на частното обучение и финансиране.

търсене, но също така и за по-голяма роля на частното финансиране. За да се движи напред България трябва да си постави амбициозни цели и да преразгледа ролята на частния сектор в стратегията си за разширяване на участието при поддържане на високо качество. Препоръчва се преглед на ролята на таксите за обучение, заплащани от студентите, както и укрепване на механизмите за включване на способни студенти с различен социален произход.

Предизвикателство № 3: Оптимизиране на използването на ресурсите

Фигура 3: Съотношението студенти/преподаватели във висшето образование е ниско



Източник: Данните за Естония, Латвия, Литва и Словения са от Института за статистика на ЮНЕСКО (2002-2003). Всички други са от "ОИСП - Образование с един поглед", 2005.

Бележки: * Непретеглена средна стойност
** Национален статистически институт

Нуждата от оптимизиране на използването на ресурсите е особено силна в лицето на прогнозираното драматично спадане на броя на децата в училищна възраст

В българската образователна система има видими признаци на излишен капацитет - и по отношение на числеността на персонала, и на материалната база който консумира ресурси, които биха могли да бъдат насочени към повишаване на качеството. Докато сегашните съотношения между броя на учениците и учителите са "само" 10% по-ниски от средните стойности в ОИСП, България е изправена пред едно от най-големите намаления на броя на децата в училищна възраст в сравнение със страните-членки на ЕС. Между 2000 и 2010 г. броят на децата между 5 и 9 години ще спадне с 26%, този на децата между 10 и 14 години - с 39%, а 15-19 годишните ще намалее с 27%. Това ще постави значително предизвикателство за реструктуриране на материалната база и на човешките ресурси. То също така дава възможност за преразпределение на ресурсите за повишаване на качеството. Сегашните механизми за финансиране предоставят ограничени стимули за оптимизиране на ресурсите, докато продължаващият централен контрол ограничава икономическата ефективност на местно ниво.

Оптимизирането на училищната инфраструктура и персонал ще изисква политическа воля, грижливо формулирана и представена стратегия, както и

съдействието по международни данни, обикновено има значителна съпротива на местно ниво срещу закриване на училища и съществени съкращения на персонал. По тази причина решаването на проблемите с излишния капацитет в системата ще изисква силна политическа воля и национално лидерство. За начало правителството би следвало да разработи стратегия в тясно сътрудничество с областните и общинските управи и местните общности. Това ще трябва да се основава на подробни регионални демографски прогнози. Особено внимание ще трябва да се обърне на проблеми като транспорта на учениците и компенсирането на учителите чрез социална "предпазна мрежа". Предимствата на реформите ще трябва да бъдат разяснени добре пред заинтересованите страни. Освен това, финансовите стимули ще трябва да представляват

стимули

важна част от пакета и да бъдат обвързани с постигането на целите. Правителството би могло да започне осъществяването в пилотни области. При грижливо планиране средствата от Европейския фонд за регионално развитие биха могли да изиграят критично важна роля за реконструирането и обзавеждането на консолидираните училища в селските райони и на пренаселените училища в градовете.

*Ниските
съотношения
между броя на
студентите и
преподавателите
поставят сходни
предизвикателства
пред висшето
образование*

Във висшето образование съществува значителен излишък от персонал (виж Фигура 3). Ръководителите на университетите разполагат с необходимите лостове за вземане на решения за намаляване на числеността на персонала, но не правят това. Част от проблема се корени в системата за управление, докато финансовите стимули за преодоляването на прекомерната численост са ограничени.

Освен това в България има изненадващо голям брой висши учебни заведения спрямо размерите на страната. През 2003/04 академична година 17 от 51-те висши учебни заведения са имали под 1000 студенти и 32 са имали под 5000 студенти; само 7 от 51 висши училища са имали над 10000 студенти. Макар че малкият размер сам по себе си не е проблематичен, пропорцията на много малките университети в България е необикновено голяма. Те са особено неефективни икономически както поради своите сравнително високи общи разходи, така и защото могат да предлагат ограничени академични варианти. Проблемът отдавна се признава в България, но действия не е имало. Причините включват икономически интереси и политически затруднения по закриването или сливането на учебни заведения, които не желаят това.

*Част от
решението ще
трябва да бъде
съчетание от
планиране на
национално ниво
със стимули за
висшите учебни
заведения*

Следва да бъдат определени конкретни цели и финансирането да бъде обвързано с постигането на желаните съотношения между студентите и преподавателите. По подобен начин, механизмите на финансирането биха могли да изиграят съществена роля в предоставянето на стимули за сътрудничеството между висшите училища, за тяхното сливане или сдружаване. Освен това, ще има нужда от национално стратегическо лидерство. Средства от Европейския фонд за регионално развитие биха могли да се използват за подкрепа на подобряването на инфраструктурата и оборудването в университетите.

България - образование и умения за икономиката на знанието: Анализ на политиката

I. Въведение

Резултатите от развитието на българската икономика през последните години са впечатляващи. Силните традиции в просветата, голямото значение, придавано на образованието от родителите и обществото, и силната мотивация на учениците са извели българското образование на високо ниво. Въпреки това обаче, в процеса на подготовката си за присъединяване към Европейския съюз българската образователна система се изправя пред редица предизвикателства. Много от тях са подобни на предизвикателствата, стоящи пред другите страни от Съюза, в стремежа им да постигнат заедно стратегическата Лисабонска цел “обединена Европа да стане най-конкурентоспособната икономика на познанието в света, способна да постигне устойчив икономически растеж с повече и по-качествени работни места”.

Величината на предизвикателството за България обаче е още по-голяма поне по три причини. Първо, числеността на работната сила намалява много по-бързо, отколкото в редица страни от Европейския съюз. Съкращаващата се численост на работната сила поставя още по-големи изисквания към повишаването на производителността на труда като основен определящ фактор на икономическия растеж. България се нуждае от изобилна работна сила, която разполага с уменията и квалификацията да отговори на потребностите на бързо променящия се – и все по-сложен – глобален пазар на труда, и която може да облекчи въвеждането на иновации и нови технологии във фирмите. Второ, въпреки високото равнище на образователните постижения и значителния напредък през последните десетилетия, все още има изоставане от страните-членки на ЕС. Заедно с това, някои последни тенденции предизвикват загриженост - така например, има данни, че качеството се влошава и че натрупването на квалификация и умения с високо качество се забавя. Трето, макар че напоследък България постигна съществен напредък в намаляването на неравнопоставеността в образователните възможности, тази неравнопоставеност все още е голяма по отношение на достъпа до висококачествено образование. Групите с нисък доход, жителите на селски райони и етническите малцинства са изложени на риск от бъдеща социална изолация и бедност. По-слабите икономически възможности на тези групи ще означават и по-високи фискални разходи за решаването на проблемите, свързани с тяхната вероятна безработица и бедност - и със забавянето на растежа.

Тъй като създаването на работна сила с подходящите умения не може да стане изведнъж, България трябва да предприеме неотложни действия още сега. Понастоящем в страната се обсъждат редица важни и амбициозни реформи, а по много направления вече са предприети и действия. Те включват дейности по стандартите и качеството в професионалното образование, инициативи за реформа на учебните планове, осигуряване на качеството във висшето образование, стратегии и програми за насочване на вниманието към групите в неравностойно положение и за намаляване на отпадането от образователната система, по въвеждането на информационните и комуникационните технологии в училищата, по планове за обучение през целия живот и за продължаване на професионалното образование. През последните години бяха създадени нови агенции, които могат да допринесат за постигането на целите на предстоящата реформа. По тези причини настоящият анализ се съсредоточава върху

неизпълнените задачи. Той се спира по-подробно на върху три първостепенни предизвикателства - повишаването на качеството и приложимостта на знанията и уменията, повишаването на участието в образователния процес, особено в горния курс на средното и във висшето образование, и постигането на това чрез икономически ефективно използване на наличните ресурси. Тези предизвикателства са свързани неразделно с постигането на Лисабонските цели - повишаване на качеството и ефективността, облекчаване на равнопоставения достъп и отваряне на системите за образование и обучение. Анализът разглежда затрудненията за посрещането на тези предизвикателства, като предлага политически опции за решаването им в средносрочен аспект. Надяваме се, че той ще допринесе за успеха на вече провеждащата се дискусия в България по ускоряването на реформата в образованието. От гледна точка на обхвата си, анализът се съсредоточава предимно върху ролята на средното образование (в това число, задължителното професионално образование) и на висшето образование – в подготвянето на *бъдещата работна сила* с компетентност и умения за обучение през целия живот и за задоволяване на изискванията на икономиката на знанието.

II. Предизвикателството за повишаване на качеството и приложимостта на уменията

II. А. Средно образование

Проблем 1: Съществува сериозна загриженост относно придобиването на познавателни умения в средното образование. Постигането на по-високи познавателни умения е от критична важност за увеличаването на личните доходи, производителността и икономическия растеж, както и за продължаване на образованието. България участва в три провеждани напоследък международни проучвания, които дават поглед върху сравнителното положение на уменията, придобивани от българските ученици. Българските четвъртокласници се представят успешно, заемайки четвърто място сред 35 страни, участвали в проучването PIRLS 2001 (Проучване на четивната грамотност в 25 страни). На по-високите нива на системата обаче България не се представя добре. Международната програма за оценяване на учениците PISA 2000 класира българските 15 годишни ученици на 33-то място по четивна грамотност сред 41 участващи страни, след всички страни-членки на ЕС. Средната оценка на българските ученици беше 430 точки - под средното за Европейския съюз (491 точки) и за страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (500 точки). По-обезпокоително от сравнителната класация обаче е заключението, че 40% от 15 годишните деца в България - два пъти над средната стойност в Европейския съюз и 2.6 пъти над Лисабонския критерий - показват успех, който е равен на минимума или е под най-ниското ниво на нужните умения за натрупването на знанията и квалификацията, необходими в живота на възрастния. Също толкова обезпокоителни са резултатите от сравнителното проучване TIMSS (Международни тенденции в изучаването на математика и естествени науки) , което показва, че между 1995 г. и 2003 г. България е претърпяла едно от най-резките понижения на успеваемостта по математика и естествени науки (Фигура 1). Друг важен повод за загриженост е подготовката на българските ученици по съвременни чуждестранни езици и по информационни и комуникационни технологии въпреки впечатляващия скоросен напредък в чуждоезиковото обучение на учениците.

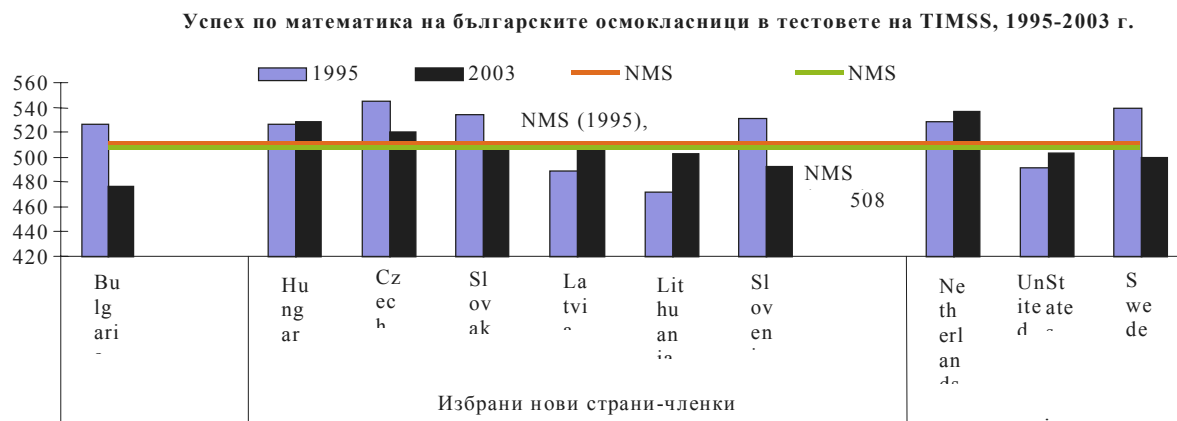
Проблем 2: Неравнопоставеността в образователните възможности и резултати е голяма. *Различията между училищата* спрямо успеваемостта на учениците в България

са много силно изразени. Според тестовете от 2000 г. на международната програма за оценяване на учениците PISA, тези различия са почти два пъти по-големи от средното ниво в страните-членки на ОИСР. Социално-икономическата сегрегация, дължаща се на много големи разлики в социално-икономическия състав на приема в училищата в България е сред най-високите. Различията в Канада, Финландия, Ирландия, Исландия и Швеция са около наполовина по-ниски от различията между училищата в страните-членки на ОИСР; те са сред водещите страни, като показват, че стремежът към уеднаквяване на успеваемостта в училищата е политическа цел, която е важна сама по себе си, но също така е съвместима с високи общи стандарти на успеваемостта.

Основни затруднения:

- Липсва система за мониторинг на качеството или за оценяване на успеваемостта в различните образователни нива. Всички успешни образователни системи отделят значително внимание за мониторинга и оценяването на качеството на училищната система, за да осигурят висока успеваемост. За разлика от повечето съвременни образователни системи, България все още не разполага с обективна и прозрачна структура за следене на стандартите спрямо националните и международните критерии. Резултатите от международни сравнителни проучвания не са били използвани за системно следене или усъвършенстване, докато ангажиментът за по-нататъшно участие - например в международната програма за оценяване на учениците PISA - не е ясен. В България освен това липсва национална система за изпити и оценяване, която да измери качеството в различните нива на системата, а въвеждането на планираните оценки на изхода на различните степени на образование - след 4-ти, 7/8-ми и 12/13-ти класове (матура) все още предстои. Липсва и система за външно оценяване на отделните ученици или на училищата въз основа на резултатите. Отсъствието на надеждна система за външно оценяване на училищата допринася за неспособността да се разберат обективните причини за различията в качеството на работата на училищата и да се насочи помощ към слабите училища. През 2005 г. беше създаден Център за контрол и оценка на качеството на образованието, който би могъл да играе важна роля за напредъка, но предизвикателството - както и в миналото - ще се състои в набиране на необходимите експертни умения и в преодоляване на проявилите се по-рано значителни пречки: традиции, остарели практики, социална съпротива и инерция на обществото.

Фигура 1: Успехът по математика на българските осмокласници спадна от над средното ниво в новите страни-членки на ЕС до под средното ниво



NMS = Нови страни-членки на ЕС

Източник: TIMSS. Средната стойност за новите страни-членки е изчислена само за страни, които са участвали и в двата кръга.

- Отсъства съсредоточаване върху отговорността за качеството. Частично като резултат от изоставането в разработването на система за външно оценяване, липсват съгласувани цели за резултатите от преподаването и обучението на национално или местно равнище и няма механизми за ангажиране на отговорността на Министерството на образованието и науката, на общините или училищата за подобряване на резултатите.
- Недостатъчна конкуренция между училищата. Няма стимули или механизми за насърчаване на подобряването на работата на слабите училища или за усвояване на положителния опит на други училища. Механизмите за финансиране все още не са обвързани с целите по отношение на качеството или равнопоставеността. Няма информация за резултатите от работата на училищата и добрата практика. Дори в 10-те процента от общините с "делегирани бюджети" в училищата (приблизително 660 средни общообразователни училища) - където съществува известна конкуренция - все още не са разработени механизми за подобряване на качеството и равнопоставеността.
- Недостатъчно внимание към качеството на учителите. Качеството на учителите е главен определящ фактор за образователните резултати. Преходът към модерни и насочени към учениците учебни планове, осигуряващи получаването на основни умения, налага промяна в учителската парадигма - от традиционното усвояване на даден предмет към адаптируемост и иновация спрямо учебните планове и педагогическите подходи. Този преход поставя нови очаквания и предизвикателства към учителите за съвместна работа и за по-голяма откритост в установяването на продуктивни отношения с родителите и местните общности. Въпреки това, качеството на учителите в България е сравнително пренебрегван проблем и редица обстоятелства, определящи техния статус и условия за работа, са незадоволителни. Първо, все още силно централизираната система за определяне на работната заплата ограничава възможностите за възнаграждаване на качествена работа на местно ниво, където новаторските методи могат да бъдат идентифицирани по-добре. Второ, въпреки прекалено голямата обща численост на персонала, съществува недостиг на

учители с умения в специфични области, като например, преподаването на чужди езици. Трето, структурите за подготовка на учителски кадри и за обучение без откъсване от работа все още не са започнали да решават адекватно практическите потребности на учителите и училищния персонал по места. В тази връзка обаче напоследък има съществен напредък, включващ приемането на закон за реформа на първоначалната подготовка на учителите, който ще започне да се прилага от 2006 г., и създаването на Национален педагогически център с първостепенна роля в развитието на кариерата на учителите.

- Напредък, но бавен, в модернизирането на учебните програми и съдържание. Процесът на реформата на учебните планове се движи бавно и тази реформа продължава да създава сериозна загриженост. Постигнат беше напредък и реформите в обучението до четвърти клас са осъществени, обаче има нужда от ускоряване на реформата и от по-доброто разполагане на професионалните елементи в общообразователните училища. Все още има висока степен на фрагментация на учебния план в горния курс на средните училища между професионални и академични пътеки и ограничена мобилност между програмите и между задължителното професионално образование и висшето образование. Освен това, тясната и остаряла специализация, която все още се предлага в много професионални училища, е особено препятствие за повишаването на качеството и приложимостта.
- Структурните особености на училищната система засилват неравнопоставеността в зависимост от социално-икономическите характеристики. Подборът в публичната образователна система става около 14 годишна възраст, когато учениците правят избора си за професионални или общообразователни потоци в горния курс на средните училища. Допълнителен конкурсен подбор се извършва година по-рано за специализираното (дори елитарно) образование в профилираните училища. Макар че такова разделяне на учениците на различни потоци се използва в много страни за справяне с разнообразния състав на учениците, натрупват се доказателства в международен план, че ранното разделяне на образователни потоци увеличава неравенството в образователните резултати без непременно да допринася за повисоки общи показатели³. Тази сравнително ранна институционализирана фрагментация в България увеличава възможностите на учениците от по-заможни семейства - които се представят по-добре на приемните изпити, имат повече информация и повече средства за частно обучение - да бъдат приемани в по-добрите училища. Много страни са започнали да решават проблема на ранното задълбочаване на социално-икономическите разлики в образователната система, като забавят институционалното диференциране. Полша предлага най-скорошния пример - между 2000 г. и 2003 г. тя намали рязко разликите в успеваемостта на училищата - средната успеваемост на 15 годишните полски ученици се повиши съществено вследствие на подобреното представяне на най-слабите ученици. Този успех се приписва на реформите след 1999 г. за задържане на институционалното диференциране до след 16 годишна възраст⁴.

³ Hanushek and Wössmann (2005), Does Educational Tracking affect performance and inequality? Differences in differences evidence across countries, NBER working paper 11124, February 2005; OECD, 2003, *Literacy Skills for the world of Tomorrow*, pp. 220

⁴ OECD (2003) *Literacy Skills for the World of Tomorrow*

- Сегрегация сред етническите малцинства. Децата от етническите малцинства – и особено ромите – са представени непропорционално силно в училищата с ниско качество поради териториалното им разпределение или дискриминация.

Възможни варианти на политически решения:

В центъра на вниманието на българските стратегически документи, както и на настоящия анализ, е поставен преходът към по-децентрализирана система с по-голяма автономия на местно ниво и ниво училище. Един общ принцип на стратегиите за реформа в много от страните-членки на ОИСР е децентрализацията - от гледна точка на понижаване на равнищата за вземането на решения - в цялостната структура на водещите роли и отговорности, съответното укрепване на капацитета и на определянето на отговорността за резултата. Този принцип е в основата на препоръчаните варианти на политики за справяне и с трите предизвикателства, изтъкнати в настоящия анализ.

Основна отправна точка за препоръките в анализа е поставянето на национално ниво на цели за желаните резултати - например, определянето на реалистични цели на национално ниво в контекста на средносрочната фискална рамка, определяне на подходящите базови линии за резултатите и бюджетите и след това за прогресивно обвързване на финансирането с осъществяването на тези цели. Аналогът на по-ниските нива на управление в образованието е създаването на съответни цели и базови линии на местно ниво чрез сключването на договори или споразумения между Министерството на образованието и науката и общините - например, започвайки с общините, които вече осъществяват пилотни проекти за училищна автономия (схемата на "делегираните бюджети").

С цел подобряване на качеството и приложимостта на средното образование се препоръчва обсъждането на следните стъпки:

- Определяне на цели, обвързване на бюджетите с резултатите и разширяване на съществуващия модел на училищна автономия

а) Определяне на реалистични цели в средносрочната фискална рамка за повишаване на качеството, започвайки с вече съществуващите показатели (процент на отпадането, класация по PISA и т.н.) и включвайки също така подобряване на резултатите за групите в неравностойно положение. Определяне на базова линия и обвързване на бъдещите бюджети с реализацията на целите.

б) Сключване на договори за добро изпълнение общините, прилагащи схемата на делегираните бюджети (за училищна автономия), със споразумения по целите за повишаване на качеството и предвиждане на бюджетни средства. Договорите за изпълнение с общините би следвало да изясняват отговорностите, които ще бъдат прехвърлени. Те следва също така да определят ролята на местните заинтересовани страни във вземането на решения за училищата с цел повишаване на отговорността на училищното ръководство. Постепенно увеличаване на броя на общините, прилагащи схемата на делегираните бюджети, и на броя на сключените с общините договори за добро изпълнение. Осигуряване на обучение за училищните директори и

ръководен персонал, ползвайки също така средства от структурните фондове на Европейския съюз.

- Мониторинг и оценка. Разработване и осъществяване на стратегия за мониторинг и оценяване на резултатите в средното образование. Широко разпространение на стратегията. Стратегията би трябвало да включва:
- (i) Обвързани със срокове планове за въвеждане на външни изпити в края на началния, основния и гимназиалния цикъл, започвайки с пилотни тестове⁵; планове за участие в международни сравнителни проучвания;
 - (ii) Планове за участие в международните сравнителни проучвания; планове за укрепване на външното оценяване на училищата и за въвеждане на вътрешни самооценки в съответствие с практиките и препоръките на Европейския съюз.
 - (iii) Планове за използване на резултатите от оценката на училищата за подобряване на качеството на обучението и за по-широко разпространяване на най-добрите методи.

Наскоро създаденият **Национален център за оценяване** би могъл да играе ключова роля в осъществяването на стратегията. При енергично прилагане на политиката за реформа на оценяването програмата би могла да получи подкрепа от Европейския съюз. По подобен начин, инспекторите биха могли да бъдат преквалифицирани (със средства от структурните фондове на Европейския съюз), за да играят по-голяма роля в повишаване на качеството на обучението в училищата.

- Решаване на проблемите на качеството на учителите. Разработване и осъществяване - в тясно сътрудничество с всички основни заинтересовани страни - на всеобхватна стратегия за подобряване на качеството на учителите. Стратегията:
- (i) Позволява децентрализирано определяне на заплатите и възнагражденията въз основа на представянето. Нейното изпълнение започва с пилотно прилагане на различни схеми за стимулиране. Освен това тя би следвало да позволи по-голямо диференциране на възнагражденията, за да облекчи набирането на учители в областите с дефицит на уменията, в селските райони и в училищата с проблемен ученически контингент. Добро място за начало са общините с делегирани бюджети.
 - (ii) Решава проблемите по потребностите на обучението на учителите и училищния персонал като цялостен екип без откъсване от работа със съсредоточаване на вниманието върху новата тематика в учебния план и върху подкрепата за новите педагогични методи с помощта на структурните фондове на Европейския съюз.

⁵ Националният институт по образованието също съставя методология за оценяването на успеха на учениците по български език и литература и математика в 1, 2, 5 и 9 клас

➤ Учебен план, учебно съдържание и структура

а) Поставяне на задачи за ускоряване на реформата на учебните планове, особено за подобряване на последователността на професионалните и общообразователните елементи.

б) Разработване на промени в структурата на училищната система в тясно сътрудничество със заинтересованите страни. Обмисляне на реформи с цел забавяне на разделянето на учениците по общообразователно и професионално обучение до навършването на задължителната възраст и/или въвеждане на стандартизирани тестове или други механизми за облекчаване на мобилността. Реформата в Полша може да послужи за пример.

II. Б. Висше образование

Проблем: Съществува обоснована загриженост за качеството и приложимостта на висшето образование. Един от показателите е балансът на предметите, изучавани в българските университети. Той разкрива съществени разлики в сравнение със страните-членки на ЕС. Така например, в България е значително по-голям дялът на студентите по обществени науки, икономика и право (41% през 2003 г. в сравнение със средната стойност от 34% в Европейския съюз), а дялът на студентите по математика, естествени науки и информационни технологии е значително по-нисък (5 % в България в сравнение с 11 % в ЕС и 15-17 % във Великобритания и Ирландия). Друга причина за загриженост е свързана с адекватността и качеството на изследванията, провеждани в университетите и техния ограничен принос за иновациите и повишаването на производителността: показателни са сравнително ниската пропорция на млади хора с докторска степен в научните и инженерните специалности и много ниският брой на научни публикации на милион души от населението (само Литва, Латвия и Малта са по-назад)⁶. Частично това е резултат от разделянето на преподавателската от изследователската дейност и от все още значителната концентрация на ограничените средства за изследвания в Българската академия на науките.

Основни затруднения:

➤ Недостатъчна информация и ограничени връзки с индустрията. Налице е ограничена информация за бъдещите работни места и перспективите за приходите на висшистите след завършването на различните програми за обучение във висшето образование, която би могла да облекчи избора на специалност, както е ограничено и участието на индустрията в идентификацията на курсове, програми и педагогични методи с висока стойност. Ограничени са и механизмите за включване на практическа работа в академичните курсове.

➤ Неизпълнени задачи в областта на осигуряването на качеството. Като страна-участник в Болонския процес, през последните години България постигна сериозен напредък в осигуряването на качеството и акредитацията. Изградена е юридическата и институционалната структура за оценяването на качеството на образователните резултати (за разлика от спазването на държавните изисквания), а в повечето университети действат вътрешни механизми за осигуряване на качеството и те ще

⁶ Правителство на Република България: Национална стратегия за научни изследвания за периода 2005-2013 г.

бъдат обвързани изрично с институционалната акредитация. Въпреки това, основните предизвикателства ще се състоят в осъществяването и, по-специално, в гарантирането на независимостта на външните оценки, в разработването на критерии за представянето, които измерват качеството на изпълнението и резултатите, систематичното използване на обратна връзка със студентите в осигуряването на качеството; публикуването и разпространяването на информация – включително на сравнителна информация.

- Недостатъчна конкуренция и неадекватна роля на финансирането въз основа на резултатите. Липсата на пазарна информация - относно разходите, качеството и перспективите за заетост - ограничава ефективната конкуренция между университетите в предлагането на обучение с високо качество на студентите. Друг нерешен проблем е липсата на конкурентен елемент във финансирането. България направи напредък в отделянето си от бившата система, основаваща се на историческото определяне на размера на входящите ресурси, и средствата сега се разпределят между университетите като целеви субсидии, зависещи от броя на студентите, записани в университета, а по-скъпите специалности се финансират в по-голяма степен, отколкото по-евтините специалности. Това е стъпка към основаващо се на резултатите финансиране. Университетите обаче все още имат твърде малко стимули да станат привлекателни за студентите. В частност, тъй като все още правителството разпределя броя на студентите по специалности между висшите учебни заведения, дори университетите с неудовлетворително качество и тези, които не са променили своите програми, за да ги направят по-приложими, могат да са сигурни, че ще получат финансиране⁷. След осигуряване на добра пазарна информация, финансирането би могло да премине повече към конкурсен принцип, а част от средствата би могла да следва студентите. Механизмите на финансиране също така биха могли да изиграят по-голяма роля за повишаване на качеството и приложимостта, например, чрез обвързване към цели на обществената политика, изучаване на приоритетни предмети или на предмети, осигуряващи по-големи възможности за намиране на работа и т.н.

- Липса на отговорност и остарели структури на управление. Българските висши учебни заведения се ползват от висока степен на автономия и се сравняват доста добре в това отношение с новите страни-членки на ЕС и с много стари членки на Съюза⁸. Българските университети обаче изпитват липсата на рамки за упражняване на автономията, която притежават. Получаването на по-голяма автономия не беше придружено от механизми за осигуряване на управление с шансове да бъде подходящо в дългосрочен аспект за университета и за обществото като цяло. По-специално, върховната власт в университета принадлежи на орган, който е съставен най-вече от персонал на университета. Това говори, че университетите ще бъдат управлявани по-скоро в изгода на съществуващия персонал и също така представлява рецепта за инерция и консерватизъм. Освен това, назначаването на ректора от академичния електорат означава, че ръководителят дължи своя пост изцяло на лоялността на академичния електорат, а назначаването му не се основава достатъчно на мениджърските и лидерските му умения. Докато тази структура на управление е подобна на съществуващите схеми в много от новите страни-членки, тенденцията в страните от ЕС-15 е ясно насочена към новото дефиниране на

⁷ Bekhradnia (2004), Higher Education in Bulgaria: A Review for the Ministry of Education and Science.

⁸ Пак там.

функциите и състава на университетските бордове или съвети, с по-голяма управленска роля и отговорност на смесен състав от академични и външни участници при конкурсно назначаване на ръководителите на университетите (Таблица 1).

Таблица 1: Тенденцията в Европейския съюз е към участие на външни представители в органите за управление на университетите

Назначаване на ръководителите на университети в избрани страни от ЕС-15

	Процес за избор или назначаване	Нужно ли е одобряване от правителството?	Обикновено се назначава за колко години?	Повторно заемане на длъжността?
Страни, в които лидерите обикновено се назначават от:				
Ирландия	Управителен орган (приблизително 50% външни лица)	Не	10	Не
Холандия	Надзорен съвет: 5 външни члена назначени от Министър	Не	4	Да
Швеция	От правителството по препоръка на състоящия се главно от външни лица Управителен съвет, който се консултира първо с студентите и работодателите	Да	6	Да, за 2 периода по 3 години
Велико-британия	От Управителния съвет, състоящ се главно от външни лица	Не	7	Да
Страни, в които през 2003 г. са били осъществени реформи:				
Австрия	По-рано се е избирал от Университетско събрание (75% академичен персонал, 25% студенти) От 2003 г. се назначава от Университетския съвет, съставен от външни членове; кратък списък от 3 кандидати номинирани от Сената.	Не	4	Да
Дания	По-рано се избираше от академичния персонал (50%), останалия персонал (25%) и студентите (25%) От юли 2003 г. се назначава от Съвета с мнозинство от външни членове	Не	4	Да

Източник: Извлечение от предстоящ за публикуване документ на Световната банка (2005 г.); Сравнително проучване на финансовата реформа в страните от ЕС-8; “Финансиране на висшето образование”.

Политически опции за обсъждане:

Както и в случая със средното образование, основната отправна точка на препоръките в настоящия анализ е създаването на цели и задачи за постигането на желаните резултати

на национално ниво - например, поставяне на реалистични цели в контекста на средносрочната фискална рамка, определяне на подходящите базови линии за резултатите и бюджетите и след това прогресивно обвързване на допълнителното отпускане на средства с изпълнението на тези цели. За разлика от средното образование, университетите в България разполагат със значителна степен на автономия. Следователно, вниманието тук се съсредоточава в по-голяма степен върху механизмите за стимулиране и отговорност за постигането на желаните резултати.

За подобряване на качеството и приложимостта на висшето образование се препоръчва обсъждането на следните стъпки:

➤ Определяне на цели и обвързване на бюджетите с резултатите

а) Определяне на реалистични цели в средносрочната фискална рамка за повишаване на качеството, започвайки с наличните показатели, включително определяне на базова линия и обвързване на бъдещите бюджети с реализацията на целите.

б) Сключване на договори за добро изпълнение с висшите учебни заведения. Те биха могли да включват аналогични договорености по целите за повишаване на качеството и предвиждане на бюджетни средства. За въвеждане на финансиране въз основа на изпълнението, Министерството на образованието и науката би следвало да определи политическите цели, които иска да възнагради - например създаване на способности за намиране на работа, изучаване на приоритетни предмети. Финансирането на споразуменията би могло бъде също така да се обуслови със съгласуваните промени в структурите за управление, при постепенно осъществяване на предложения за ревизиране на учебните планове и курсове в сътрудничество с индустрията (виж по-долу). Споразуменията биха могли да посочват прехвърлянето на допълнителни отговорности (например, детайлизираното разпределение на студентските места по предмети).

➤ Информация и осигуряване на качеството

а) Гарантиране на независимост на процеса на външно оценяване, за предпочитане с включване на чуждестранни експерти в оценката. Преобладаващата част от страните от ЕС-15 (с много малко изключения), както и новите страни-членки (с изключение на Полша и Унгария) ползват чуждестранни оценители. Приблизително една трета от страните, подписали Болонската декларация (включително Хърватия, Естония, Франция, Германия, Ирландия, Латвия, Холандия и Швеция) използват национални и чуждестранни експерти, студенти и професионалисти. Фондовете на Европейския съюз биха могли да бъдат използвани за подкрепа на тези и други опити на Националната агенция за оценяване и акредитация.

б) Идентифициране на показателите на представянето и разработване на механизми за събирането и оценяването им, използвайки разработваните понастоящем вътрешни системи за осигуряване на качеството, включително обратната връзка със студентите. Добрата пазарна информация би следвало да обхваща, например, перспективите за намиране на работа по различни специалности в различните университети, разходите за обучение, качеството на университетите и курсовете и т.н.; публикуване и разпространяване на

информацията по систематичен начин. Това може да се направи от Националната агенция за оценяване и акредитация или чрез обществено-частни партньорства.

- Управление на висшите учебни заведения. Публикуване на приемливите механизми и споразумения за управление с външни заинтересовани страни, представляващи мнозинство в управителните съвети; предложения от университетите за нови управленски структури и за професионализиране на длъжността на ректора, което да го направи независим от ръководния орган. Договорите за добро изпълнение следва да включват промени в споразуменията за управление в разумен период от време.
- Повишаване на приложимостта на курсовете и учебните планове. Преодоляване на разминаването на курсовете и учебните планове, предлагани от университетите, с потребностите от умения в индустрията посредством:

а) Извършване на прегледи на предлаганото в университетите учебно съдържание, умения и знания курс по курс (от академичен персонал и представители на местната индустрия); и

б) Преглед и мониторинг на напредъка на университетите в осъществяването на промените (от ръководна група на национално ниво, включваща представители на министерствата на образованието, икономиката, финансите, на труда и социалната политика, представители от индустрията и членове на конференцията на ректорите). Финансирането постепенно би могло да се обуслови с напредъка на университетите в тази област.

III. Предизвикателството за повишаване на участието

III. А. Средно образование

Проблем 1: Показателите за участие и завършване в горния курс на средните училища са ниски в сравнение с новите страни-членки на Европейския съюз. Завършването на средно образование е предусловие за постигането на динамична и конкурентоспособна европейска икономика: това е минимумът, необходим за подобряване на перспективите на отделната личност за постъпване на пазара на труда, позволяващ ѝ да продължи да задълбочава образованието и обучението си и да се подготви за обучение през целия живот. Делът на младежите, завършващи средни училища - макар че е сравним със средната стойност в страните от ЕС-25 - е значително под Лисабонската цел от 85 % през 2010 г. Важно е, че този дял е под съответната стойност в повечето от новите страни-членки, както и в страните от ЕС-15 като Швеция, Ирландия и Франция. Частично това отразява все още значителното отпадане от училище след завършването на основно образование: над една пета от младите българи между 18 и 24 години имат само основно образование и не участват в по-нататъшно образование и обучение. Това е висока стойност в сравнение с Лисабонската цел за не повече от 10 % до 2010 г., както и в сравнение със средната стойност за страните-членки на ЕС от 15.9 %, но особено в сравнение със средната стойност от 7.5 % в новите страни-членки. Тя предизвиква особена загриженост за социалната кохезия и интеграцията в работната сила на ЕС.

Таблица 2: Тенденции на нетния коефициент на записване в средното образование

	1994/95	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Предучилищно (ICSED-0)	59.7	66.8	73.6	74.2	74.6	73.6
Начално (1-4 клас, ICSED-1)	92.8	96.3	98.5	99.8	100.3	99.7
Прогимназиално (5-8 клас, ICSED-2A)	79.0	82.4	83.1	84.0	84.2	84.2
Гимназиално (9-12 клас, ICSED 3A,3C)	61.4	64.7	68.3	74.9	77.1	77.3

Източник: Национален статистически институт

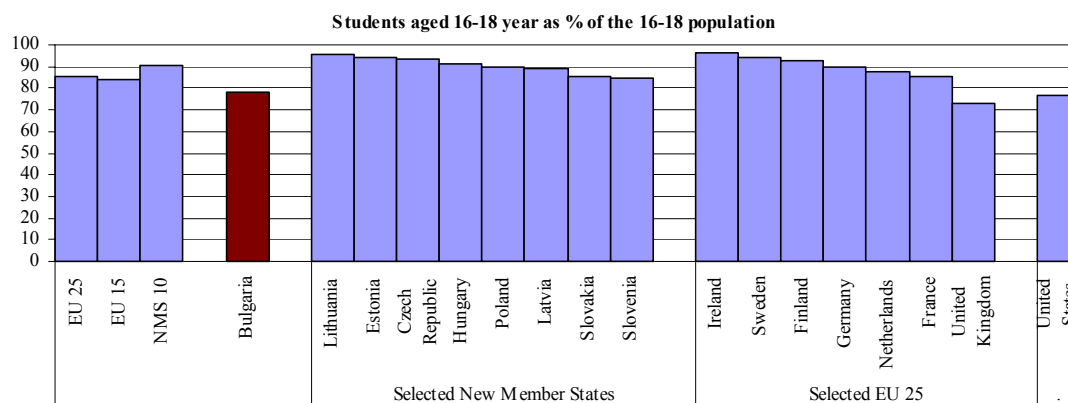
България направи огромен напредък през изминалото десетилетие за подобряване на показателите за участие в образованието сред населението в училищна възраст (Таблица 2). Нетните коефициенти на записване в началното, основното и гимназиалното нива са по-високи понастоящем, отколкото бяха преди 10 години. Въпреки това, важно предизвикателство е все още по-ниският от желаното нетен коефициент на записване в прогимназиалното образование - при 84 % - и сравнително малкото подобряване на участието на това ниво⁹. Рязкото спадане на нетния коефициент на записване между началния и прогимназиалния курс, който е част от задължителното образование, е основание за загриженост. Горният курс на средното образование показва впечатляващо нарастване на коефициента на записване, макар че до известна степен това отразява неотдавнашното увеличаване на продължителността на някои програми¹⁰. Въпреки този напредък, Фигура 2 показва, че участието на учениците на гимназиална възраст е все още по-ниско от средната стойност за ЕС-25 и новите страни-членки.

⁹ Коефициентът на записване на учениците, дефиниран като участие на съответната възрастова група независимо от образователното ниво, е по-висок и е близък до пълното участие, което говори, че значителен дял от групата на прогимназиална възраст може все още да се обучава в основните училища, докато други могат да са преминали в гимназиите.

¹⁰ Продължителността на няколко (но не на всички) програми в горния курс на средните училища бе увеличена с една година до 5 години през 2002/03 учебна година, докато знаменателят означава съответната 4-годишна възрастова кохорта. Въпреки това, абсолютният брой записвания също така се увеличи с около 14% между 2000/01 и 2003/04 учебни години въпреки спадането на числеността на тази възрастова кохорта.

Фигура 2: Участието на учениците на гимназиална възраст е по-ниско отколкото в страните от ЕС-15 и в новите страни-членки

Ученици на възраст от 16 до 18 години като % от населението на тази възраст



Източник: Eurostat

Бележки:

* Данни от U.S. Census Bureau, Current Population Survey, октомври, 2004 г.

** Данни от Департамента по образованието и уменията на Обединеното кралство¹¹

Проблем 2: Неравнопоставеността на участието в горния курс на средното образование е голяма. Данните от проучването на домакинствата дават полезен поглед върху разрыва в показателите на участието за различните сегменти на населението. Показателите на участието в основното образование са с 11 процентни пункта по-ниски за децата от най-бедния квинтил на населението в сравнение с най-богатия квинтил и със 17 процентни пункта по-ниски за децата от ромски домакинства в сравнение с българите. Разривът се задълбочава в горния курс на средното образование, където разликите между участието в градовете и в селата също така стават по-забележими. На това ниво разликите по етнически произход надминават 50 процентни пункта, а разривът по местоположение и статус на бедността възлиза почти на 40 процентни пункта. Последните тенденции са окуражаващи, тъй като подобряването на обхвата на основното и средното образование беше придружено от намаляване на изоставането в приема по групи доходи. Според неотдавнашно проучване¹², България показва едно от най-големите намаления на разрыва в записването на богатите и бедните между 1999 и 2003 година. При все това, неравнопоставеността в достъпа по групи на доходите в България сега е много по-висока в сравнение с Унгария, Полша и дори Румъния. Ако не бъде преодоляна, тя ще се изрази в още по-голямо неравенство в икономическите възможности и по-голямо социално изключване в бъдеще¹³.

¹¹ Table 1: Participation of 16 to 18 year olds in education and training, England, 2003 and 2004
<http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000587/tab001.shtml>

¹² World Bank, Growth, Poverty and Inequality in Eastern Europe and Former Soviet Union, 2005.

¹³ Tesliuc (2004), Social Protection and Poverty Reduction in Bulgaria – непубликуван материал, ECSHD, Световна банка

Таблица 3: Неравнопоставеността в достъпа е по-висока в горния курс на средното и висшето образование

Коефициенти на участието по образователни нива, пол, местожителство и статус на бедността

	Основно	Средно	Висше
Население - всичко	95.5	78.8	29.8
Мъже	94.1	81.6	27.1
Жени	96.8	76.4	32.4
Селски	96.5	49.5	6.3
Градски	93.2	87.5	39.1
Бедни	89.9	50.0	6.2
Небедни	97.9	88.7	38.1
Българи	97.6	89.7	37.5
Роми	81.0	37.0	2.1
Турци	94.1	39.5	1.6

Източник: Изчисления на Световната банка въз основа на многоцелевото проучване на домакинствата (Национален статистически институт, 2003 г.)

Бележка: Числата представляват дела от съответната възрастова група, която участва във всяко ниво на образование.

Основни затруднения:

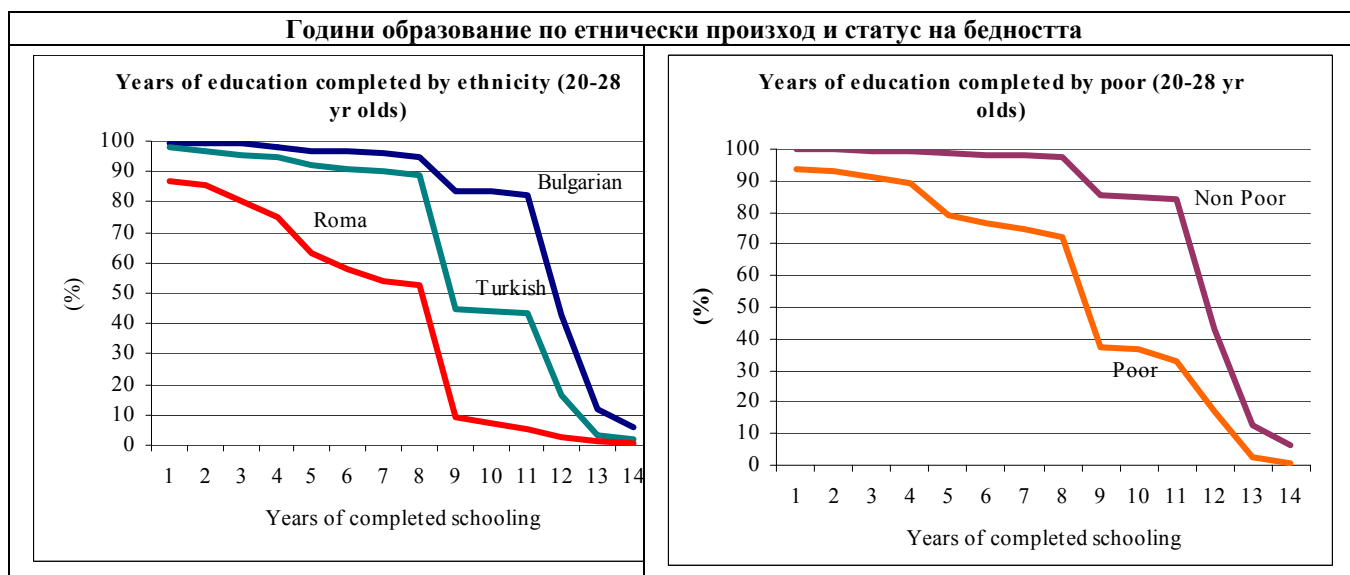
- Неучастие на трудните за достигане групи и ранно отпадане на децата от етническите малцинства. Мнозинството от незаписаните в средното образование деца са от домакинства с нисък доход и в неравносложно положение. Разходите, пред които са изправени домакинствата - за храна, различни видове такси, учебници и транспорт - заедно със загубата от пропуснати материални възможности са главните възпиращи причини за бедните домакинства¹⁴. Тъй като бедните представляват само 20 % от населението, но почти 60 % от незаписаните в училищата, насочените към бедните съгласувани усилия ще имат огромна резултатност. Две трети от незаписаните деца са от етнически малцинства - турски и ромски деца. Отпадането от училищната система започва рано за тези групи, а за ромите - още в началното училище (Фигура 3). Само 52 % от ромските деца завършват всичките осем години от основното образование и само 9 % завършват деветата година в училище. Извън икономическите ограничения, свързани с тяхната бедност, децата от етническите малцинства са подложени на допълнителни ограничения, слабите езикови познания, географската изолация и културните традиции спрямо момичетата. Ромите освен това се сблъскват с допълнителни дискриминационни проблеми и има по-голяма вероятност да завършват сегрегирани училища или специални училища за деца с умствени и физически увреждания, което ограничава перспективите им на пазара на труда.
- Проблемите по прехода от основното училище към горния курс на средното образование изглежда засягат по-голяма част от населението. Коефициентът на завършването и показателите на участието спадат рязко между основното училище (8 клас) и гимназията (9-12 клас) (Фигура 3 и Таблица 3), което може би се дължи на допълнителни причини, като например, наличност на училища, качество и

¹⁴ World Bank, 2002, Bulgaria Poverty Assessment.

приложимост на предлаганото обучение. Институционалната фрагментация, спомената по-горе, е друг фактор. Това спадане на показателите на завършването и участието отразява липсата на последователна стратегия за осигуряване на прехода между степените.

- Недостатъчно внимание и отговорност за приема и завършването. Липсват съгласувани цели на национално или местно ниво за подобряване на показателите за завършване и прием, както и за достигане и интегриране на трудните за обхващане групи - и по тази причина няма отговорност за постигането на тези цели. Както беше споменато по-горе, механизмите за финансирането на училищата все още не осигуряват достатъчни стимули за увеличаване на участието или записването на децата в неравностойно положение или от малцинствата. Въпреки това, едно силно средство, което има успех, е обуславянето, въведено в програмата за семейните помощи за деца през 2001 г., което допринесе за наблюдаваното 20-процентно намаляване на незаписаните в училищата деца от 7 до 18 години с нисък доход между 2001 и 2003 г.

Фигура 3: Отпадането от задължителното образование засяга особено етническите малцинства



Източник: Изчисления на Световната банка въз основа на многоцелевото проучване на домакинствата (Национален статистически институт, 2003 г.)

Политически опции за обсъждане:

Подобряването на качеството (раздел II.A) ще увеличи стимулите за участие и продължаване на образованието. Освен това, за обсъждане се предлагат следните опции за повишаване на участието и подобряване на достъпа:

➤ Определяне на цели, обвързване на бюджетите с резултатите и разширяване на съществуващия модел на училищна автономия (както е в раздел II. А)

а) Определяне на реалистични цели в средносрочната фискална рамка за повишаване на коефициента на записването, завършването и подобряването на прехода от основно към средно образование, включително засилено внимание към подобряването на резултатите сред групите с неравностойно положение. Средносрочната фискална рамка определя базова линия и обвързва бъдещите бюджети с осъществяването на целите.

б) Сключване на договори за добро изпълнение с 10 % от общините, прилагащи схемата на делегираните бюджети (за училищна автономия), с аналогични договорености по целите за повишаване на коефициента на записването, завършването и облекчаването на прехода.

➤ Целенасочени интервенции за включване на трудните за обхващане групи.

а) Укрепване на програмите за парични помощи. Програмите за парични помощи, по които средствата се изплащат директно на учениците за насърчаване на училищната посещаемост (програми от "страната на търсенето"), се доказаха като сполучливи за подобряване на показателите на участие и завършване сред трудните за обхващане групи в много страни. Може би най-добре известният пример е мексиканската програма *Progressa* - модел, който сега е възприет в редица други страни в Латинска Америка. В България вече има обусловена програма за парични помощи с аналогични елементи. Това е програмата за семейните помощи за деца, която - както е отбелязано по-горе - демонстрира значителни резултати за кратък период от време. Въз основа на международния опит, следните характеристики биха могли да повишат ефективността на програмата: увеличаване на размерите на помощите в по-високите класове (за покриване на по-високите преки разходи и загубата от пропуснати материални възможности) и въвеждане на изисквания за минимална посещаемост и учебен успех. Насърчаването в малките общности, систематичната оценка на въздействието и широкото разпространяване на резултатите също така са съществени елементи. Освен това, отделна програма за стипендии би могла да бъде насочена към учениците с нисък доход в горния курс на средното образование.

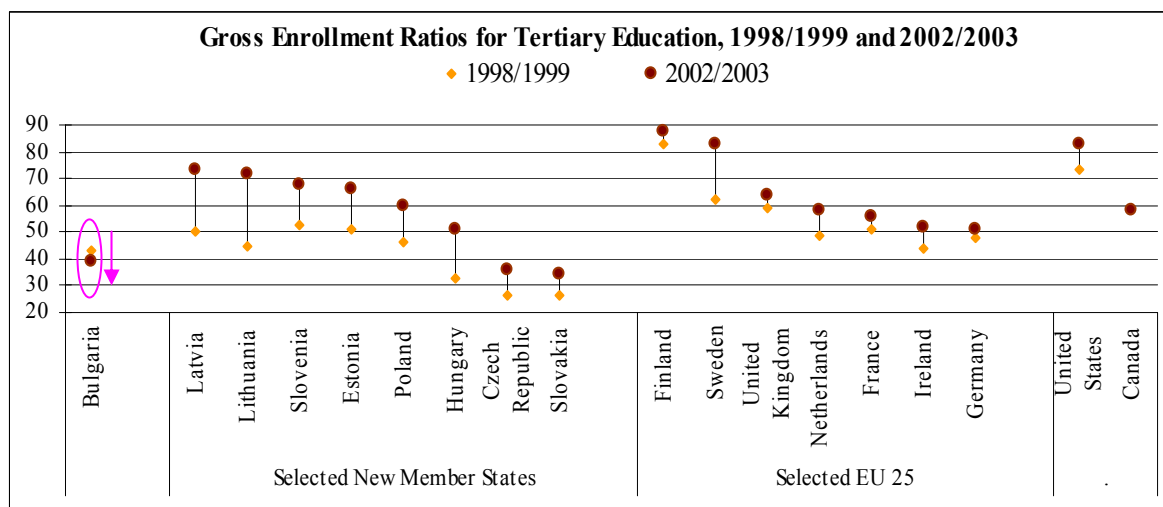
б) Включване на етническите малцинства. Сега действа Национална Стратегия с план за действие за интеграцията на децата от етническите малцинства и е организиран фонд за подкрепа на десегрегацията на училищата и увеличаване на участието на домакинствата от етнически малцинства. Това, което е необходимо сега, е осъществяване на плана за действия и насочване на вниманието към резултатите. Специално внимание трябва да се отдели за подкрепа на преподаването на майчин език и за действия на нивото на предучилищното възпитание за подпомагане на прехода към училищно образование и за разкъсване на връзката на етническия и социално-икономическия статус с бъдещите успехи в образователната система.

III.B. Висше образование

Проблем: Показателите на участието във висшето образование са в застой и сега са сред най-ниските в Европейския съюз. Висшето образование е от критично значение за придобиването на повече и по-разнообразни умения, необходими за икономиката на знанието и за повишаване на конкурентоспособността. Поддържането и ускоряването

на икономическия растеж със съкращаваща се численост на работната сила ще зависи във все по-голяма степен от растежа на производителността на все по-квалифицираната работна сила. Понастоящем делът на специалистите с висше образование в работната сила в България е доста голям. Така например, частично поради бързото разширяване на приема във висшето образование през 1990-те години, делът на младите българи (24 % от тези на възраст между 30 и 34 години) с дипломи на висшисти беше сравним със страните от ЕС-25 (24.3 %). През последните години обаче потокът на абитуриенти към системата на висшето образование е в застой. След увеличаване през няколко последователни години, броят на студентите през 1998/99 учебна година започна да спада. Спадането на броя на студентите беше по-голямо от демографския спад на съответната възрастова кохорта, което доведе до намаляване на коефициента на участието. Неотдавнашното влошаване на показателите на приема във висшите учебни заведения е в абсолютен контраст с импозантните повишения в преобладаващата част от новите страни-членки (особено в Унгария и балтийските страни) и със стабилния постепенен растеж в страните от ЕС-15 (Фигура 4)¹⁵. През 2002/03 учебна година коефициентът на brutния прием във висшето образование в България бе по-висок само в сравнение с Чешката република и Словакия сред новите страни-членки на ЕС. Както и в други страни, висшето образование все още обслужва предимно по-заможните (Таблица 3). Практически във висшите учебни заведения няма участие на студенти от бедните групи на населението, от селските райони или етническите малцинства.

Фигура 4: България е уникална в своя спад на участието във висшето образование



Източник: ЮНЕСКО - Институт за статистика

¹⁵ Много от новите страни-членки - включително Унгария и Балтийските страни - бяха изправени пред аналогични или още по-големи демографски спадове в кохортата на възрастта за висше образование, но въпреки това увеличиха значително броя на студентите. Bekhradnia (2004) Висшето образование в България: Преглед за Министерството на образованието и науката.

Основни затруднения:

- Неясна политика по целите за увеличаване на броя на абсолвентите. България няма амбициозни цели за подготвянето на по-квалифицирана работна сила. Политическите цели в тази област в най-добрия случай са двусмислени: "Стратегията за развитието на висшето образование в България" на Министерството на образованието и науката от 1999 г. изрично предвижда намаляване на числеността на абитуриентите, постъпващи във висшите учебни заведения, макар че Националната програма за модернизацията на образованието от 2004 г. не установява конкретни цели. Загрижеността - както и в другите страни - се предизвиква от нуждата от разширяване на висшето образование без да се прави компромис с качеството и приложимостта въпреки ограничените публични ресурси.
- Недоизползване на потенциалните възможности за привличане на частни ресурси в подкрепа на разширяването на висшето образование. Страните в Европа и в целия свят признават потребността от разнообразяване на своите финансови източници за разширяване на висшето образование при високо качество, особено при наличието на други фискални императиви. Таксите, заплащани от студентите, представляват първостепенен източник на средства, тъй като самите студенти извличат най-голяма полза от висшето образование за себе си. Най-скорошният пример за практически проведена реформа е в Англия през 2004 г. Таксите за обучение се приемат в България без възражения: законът позволява студентите да заплащат до 30 % от разходите за обучение. Достъпните данни показват, че студентите в някои специалности (например, по педагогически профили, икономика, мениджмънт и т.н.) заплащат близко до този процент, но тези в други специалности (например, медицина и естествени науки) плащат значително по-малко. Таксите за обучение се определят ежегодно от Министерския съвет. През 2004 г. те се движеха от 100 до 150 Евро за бакалавърски курс. Съществуват поне две причини да се счита, че таксите за обучение биха могли да играят по-голяма роля в България. Първо, частните университети, които събират по-високи такси за обучение, продължиха да разширяват приема си на студенти, докато приемът в държавните университети спадна - индикация за неудовлетворено търсене и за готовност да се плаща за висше образование с възможно по-добро качество. Второ, повечето от новите страни-членки постигнаха големи увеличения на приема, въпреки че позволиха на университетите да събират такси за обучение в различни форми¹⁶. Например, студентите в Унгария плащат такса за обучение между 250 и 2600 Евро на семестър. В Литва тези такси са между 300 на 2000 Евро за година. И Литва, и Унгария успяха да увеличат рязко показателите на участието (Фигура 4). Основното предизвикателство за България ще се състои в определянето на равнището на таксите за обучение - по-високо от сегашното - и да го съпроводи с мерки за предотвратяването на спадането на участието, особено сред групите с ниски и средни доходи.
- Недоизползване на потенциалните възможности на по-голямата роля на частните университети. През 2004/05 учебна година в България имаше 9 частни университета

¹⁶ Макар че понастоящем в нито една от новите страни-членки няма универсална такса за обучение за редовни студенти (и наистина от тази гледна точка България е по-напред), финансирането на висшето образование от студентите и родителите всъщност играе значителна роля в тези страни. В повечето от тях такса за обучение се събира от всички редовни студенти над дадена квота за субсидирани от държавата места, както беше случаят в България до 1999 г.

и 7 частни колежа, които представляваха 30 % от броя на висшите учебни заведения и в които се обучаваха над 16 % от общия брой на студентите. Записванията в частни университети между 1997/98 и 2004/05 учебни години се увеличиха почти с 50 %. Между новите страни-членки само Полша (малко под 30 %) и Латвия (малко над 20 %) имат по-висок дял от приема във висшето образование в частния сектор. Секторът на частното висше образование служи като средство за увеличаване на приема и за удовлетворяване на известна част от търсенето, което не може да бъде поето от публичните университети. Освен това, частните университети обикновено имат по-гъвкави механизми на мениджмънта и комплектоването с персонал, така че са способни да бъдат много по-гъвкави от публичните университети в удовлетворяването на търсенето на пазара и студентите. Макар че съществува известна загриженост за качеството на някои от университетите (например, дължаща се на големия брой малки висши учебни заведения или на тяхната по-либерална политика за прием на студенти), това са проблеми, които могат да бъдат решавани чрез адекватна и стабилна структура за осигуряване на качеството. Частният сектор в България е потенциална сила, която би могла да бъде оползотворена в подкрепа на по-нататъшното разширяване. Един проблем, който ще се нуждае от решаване, е загрижеността, че частните университети се конкурират с публичните на некоректни начала, например, използвайки академичния персонал на последните без да участват в общите разходи.

- Контингентът за набиране на нови кандидат-студенти се ограничава. Първо, недостатъчната подготовка на много абитуриенти в средните училища (особено в професионалните училища, които дават около 56 % от абитуриентите, но също така и в системата на общообразователните училища) ограничава контингента на средностите, постъпващи във висшето образование под нивата, които биха били обосновани според броя на завършилите средно образование. Второ, усложнената система от приемни изпити и отсъствието на стандартизиран изпит (например, матура) в края на средното образование увеличава цената на приема за много студенти поради високите разходи, свързани с частните уроци за подобряване на шансовете им да бъдат приети¹⁷. Трето, таксите за обучение и разходите за издръжка - заедно със загубата от пропуснати материални възможности и мнението за висок риск на пазара на труда - могат да ограничат притока на много способни студенти от семейства с ниски и средни доходи. Студентите от по-ниски социално-икономически слоеве, чиито родители нямат висше образование, може би се нуждаят от допълнителна информация за ценността на висшето образование, както и от целенасочена финансова подкрепа.

Политически опции за обсъждане:

Икономическият растеж и интеграцията в Европейския съюз вероятно ще увеличат търсенето на висококвалифицирана работна ръка. Действията за подобряване на качеството и повишаване на коефициентите на участие и завършване в средното образование ще разширят контингента за набиране на новопостъпващи студенти в университетите. Освен това, за обсъждане се предлагат следните опции за увеличаване на участието и облекчаване на достъпа до висшето образование:

- Определяне на цели и обвързване на бюджетите с резултатите (както е в раздел II.Б)

¹⁷ Министерство на финансите (2004), Преглед на публичните разходи, стр. 48.

а) Определяне на цели в средносрочната фискална рамка за повишаване на коефициента на участието във висшето образование, в това число, определяне на базова линия и обвързване на бъдещите бюджети с осъществяването на целите.

б) Министерството на образованието и науката сключва договори за добро изпълнение, които съдържат целеви показатели за броя на студентите. Приемът на абитуриенти с висок успех и ниски доходи би могъл да се разгледа за включване в механизма на финансирането.

- Целенасочени стипендии, информация и подпомагане. Преразглеждане и укрепване на съществуващите програми за стипендии с цел насочване към студентите с висок успех и ниски доходи и насърчаване на постъпването им в публични *или* частни висши учебни заведения. Комбиниране на горното с информация и консултации по областите на висшето образование.
- Осигуряване на възможност за ефективно действие на допълнителни частни ресурси. Преразглеждане на ролята на таксите за обучение за ефективното използване на допълнителни ресурси в подкрепа на увеличаването на броя на студентите. Провеждане на проучване за целесъобразността от евентуално повишаване на ролята на таксите за обучение, съпроводено от добре разработена схема за кредитиране на студентите, в която погасяването на кредитите от дипломираните специалисти се поставя в зависимост от бъдещите им доходи. Елементите на такава схема съществуват в Обединеното кралство¹⁸.
- Частни университети. Преразглеждане на ролята на частните университети в разширяването на достъпа до висше образование с високо качество. Последващи съгласувани действия, в това число, въвеждане на равнопоставеност, като се изисква от частните университети да участват в общите разходи на публичните университети, чийто персонал използват, поощряване на участието в новите процедури за акредитация и разпространение на сравнителна информация за качеството.

IV. Предизвикателството за оптимизиране на използването на ресурсите

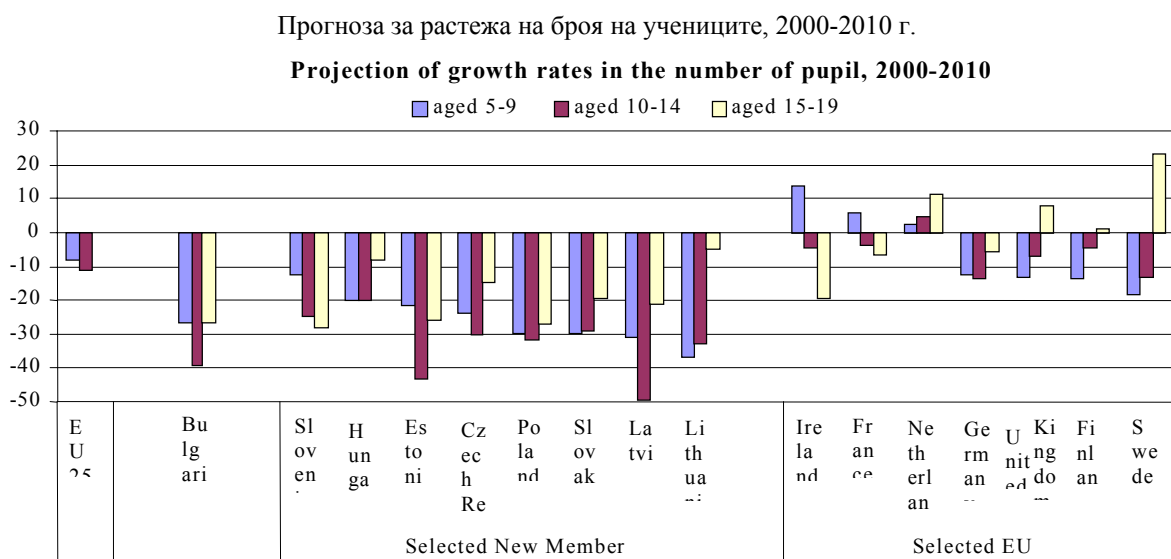
IV.A. Средно образование

Проблем: Потребността от оптимизиране на използването на съществуващите ресурси в средното образование е особено силна поради предвижданото драматично спадане на числеността на населението в училищна възраст. В българската образователна система има видими признаци на излишен капацитет - и по отношение на числеността на персонала, и на материалната база - консумиращ ресурси, които биха могли да бъдат насочени към повишаване на качеството. Заделените средства на един ученик в средния курс са 1.15 пъти повече, отколкото в основния курс в сравнение със съотношение от 1.27 в страните от Европейския съюз, което показва потенциално по-голяма потребност от ресурси в средното образование. Наличието на възможности за повишаване на ефективността се вижда от съотношенията между броя на учениците и учителите в

¹⁸ Виж Barr 2005, *Financing Higher Education, Finance and Development*, за по-подробно обсъждане на тези проблеми и за примери по страни.

средното образование - които са около 10 % по-ниски от средната стойност в страните-членки на ОИСР (съответно 12.6 и 11.9 в основните училища и гимназиите в България в сравнение с 14.3 и 13 в ОИСР). Общите стойности обаче скриват значителни разлики: докато отдалечените селски райони имат особено ниски съотношения между учениците и учителите и недоизползвана материална база, персоналът и материалната база в градовете са ненужно раздути¹⁹. Важно е, че България ще бъде изправена пред един от най-големите спадове в числеността на населението в училищна възраст (Фигура 5), което ще бъде различно по географски региони. Това ще постави значителни предизвикателства пред пригаждането на физическата инфраструктура и човешките ресурси без влошаване на достъпа и качеството. В същото време, това дава възможност за преразпределяне на ресурсите и подобряване на резултатите.

Фигура 5: България е изправена пред един от най-големите спадове в числеността на населението в училищна възраст



Източник: Ключови данни за образованието в Европа (2005) и база данни на ООН за населението

Основни затруднения:

- Недостатъчно внимание към определянето на себестойността при предоставянето на услуги. По-голямото съсредоточаване върху измерването на разходите при предоставянето на качествено образование в различни условия - например, с по-проблемен контингент от ученици или в отдалечени селски райони - е от критично значение за провеждането на информирана дискусия за намаляването на числеността на персонала и броя на училищата, както и за обсъждането на достатъчността или недостатъчността на средствата.
- Недостатъчна конкуренция между училищата и висока степен на централен контрол над основните входящи ресурси. Увеличената конкуренция и местната автономия - подчертавани в българските стратегически документи - биха могли да допринесат за

¹⁹ Според неотдавнашен доклад на Министерството на финансите, през 2003 г. в много професионални училища към МОН е имало по-малко от 8 ученици на учител при средна стойност от 10.5. В случая с общинските училища, 29 от 263 общини с население под 30,000 души са имали съотношения ученик-учител под 8 (в сравнение със средна стойност от 10.86).

повишаване на икономическата ефективност и за въвеждането на иновации. Преходът обаче е бавен. Реформите за финансова децентрализация от 2003 г. бяха важна начална стъпка, но те все още не са решили напълно проблема по създаването на стимули за намаляване на прекомерната численост на персонала²⁰ и завършването на реформите в тази област все още предстои. Моделът на училищна автономия е осъществен в около 10 % от общините с делегирани бюджети, където част от средствата следва учениците. Това доведе до по-ефективно използване на ресурсите. Дори и в тези общини ефективната конкуренция и нововъведенията се ограничават от все още съществения централен контрол над основните входящи ресурси. Освен това, не е ясно дали икономии на разходи не са били постигнати за сметка на качеството или са били придружени от подобро качество и равнопоставеност²¹. Липсата на информация за резултатите и ограниченият контрол над училищните директори чрез участието на местни заинтересовани страни във вземането на решенията също така се идентифицират като затруднения, които трябва да бъдат решавани.

- Потребност от стратегия за справяне с прекомерната численост на персонала и недоизползването на материалната база. Мащабът на задачите по необходимата консолидация на инфраструктурата и коригирането на числеността на персонала в България е значителен, но въпреки това освобождаването на оскъдните ресурси за повишаване на качеството и равнопоставеността е от критично значение. Международният опит показва, че обикновено има местна съпротива срещу закриването на училища. Следователно, има нужда от сериозна политическа воля, от грижливо формулирана стратегия (разработена заедно с местните заинтересовани страни, например, за подобряване на достъпа на учениците, и съдържаща предпазна мрежа за учителите), както и добре разработена разяснителна програма за представяне на предимствата пред заинтересованите страни. Необходимите корекции не са изненада за никого, а внимателно разработената и добре представена стратегия за реформа би могла да постигне много за намаляване на несигурността и неувереността, изпитвани от учителската професия²².

²⁰ Министерство на финансите (2004), Преглед на публичните разходи: Образованието - състояние, проблеми и възможности; Световна банка (2004) - България: Проблеми на финансовите взаимоотношения между централния бюджет и местните власти.

²¹ RTI International (2005), Analysis and Assessment of Delegated School Budgets in Bulgarian Municipalities.

²² Министерство на финансите (2004), Преглед на публичните разходи: Образованието - състояние, проблеми и възможности.

Политически опции за обсъждане:

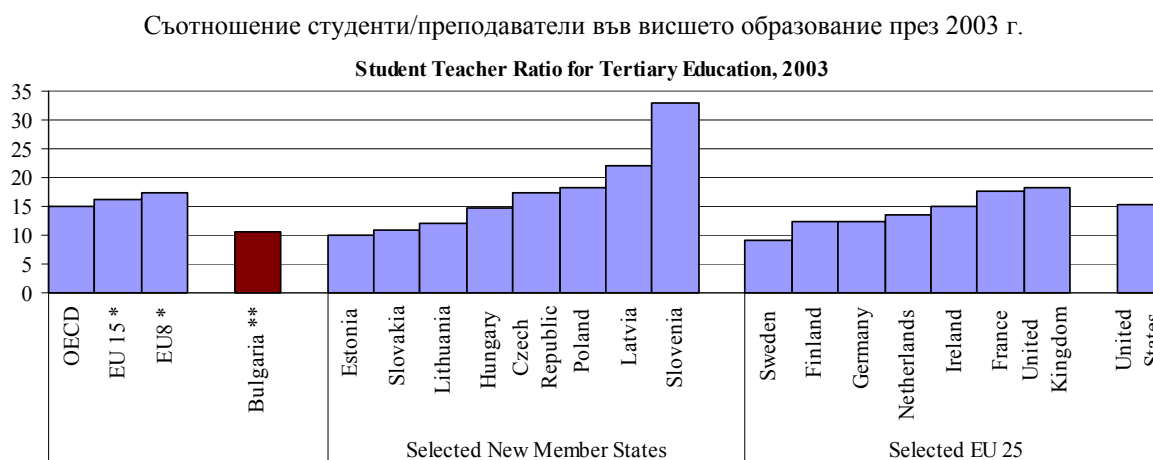
- Рационализиране на персонала и инфраструктурата. Разработване на стратегия за необходимото рационализиране на училищната система в съответствие със съществените демографски промени. Политическата воля е от първостепенно значение. Оповестяване на потенциалните облаги от освобождаването на ресурси за повишаване на качеството. Стратегията ще трябва да бъде формулирана в тясно сътрудничество с местните органи за самоуправление и малките общности и ще трябва да се основава на подробни географски училищни карти и демографски прогнози. Предложенията за рационализирането на училищната мрежа биха могли да получат подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие. Стратегията за развитието на човешките ресурси (раздел II.А) би следвало да се обърне изрично към решаването на проблемите на числеността на персонала. Предпазната мрежа за учители ще бъде елемент с критично значение - например, за облекчаване на преквалификацията и намиране на друга заетост или за обезщетения при съкращаване.
- Определяне на цели, обвързване на бюджетите с резултатите и разширяване на съществуващия модел на училищна автономия (както е в раздел II. А)
 - а) Определяне на цели за консолидиране на инфраструктурата и коригиране на числеността на персонала в средносрочната фискална рамка. Разпределение на финансовите ресурси за стимулиране на изпълнението на задачите.
 - б) Сключване на договори за добро изпълнение с 10 % от общините, прилагащи схемата на делегираните бюджети (за училищна автономия), с договорености по целите за консолидиране на инфраструктурата и коригиране на числеността на персонала.

IV.Б Висше образование

Проблем: Съществуващите ресурси биха могли да бъдат използвани по-ефективно. Както и в средното образование, съществуват данни, че наличните ресурси биха могли да се използват по-ефективно. Двата източника на неефективност са прекомерната численост на персонала и високият дял на многото малки университети. Първо, съотношението студенти/преподаватели във висшето образование е ниско в сравнение с преобладаващата част от новите страни-членки и страните от Европейския съюз (Фигура 6). И в този случай средните стойности скриват значителните различия между програмите (например, съотношението е по-ниско в специалности като естествените науки, където то намаля рязко, но е над 40:1 в специалности като икономика и право). Второ, България има изненадващо голям брой висши учебни заведения спрямо размерите си, а значителна част от тях са много малки. През 2003/04 академична година 17 от 51 висши учебни заведения са имали под 1000 студенти и 32 са имали под 5000 студенти; само 7 от 51 висши училища са имали над 10,000 студенти. Малкият размер сам по себе си не винаги е проблематичен и действително в много от страните има малки специализирани или дори неспециализирани висши училища. Необикновеното в България обаче се състои в големия дял на много малките университети. Те имат тенденцията да бъдат особено неефективни икономически както поради своите сравнително високи общи разходи, така и защото могат да предлагат ограничени варианти за обучение. Както и при средното образование, преразпределението на

ресурсите би могло да освободи средства за поддържащите системи в образованието, които страдат от сериозен недостиг от ресурси, например, за библиотеките.

Фигура 6: Съотношението студенти/преподаватели във висшето образование е ниско



Източник: Данните за Естония, Латвия, Литва и Словения са от Института за статистика на ЮНЕСКО (2002-2003). Всички други са от "ОИСП - Образование с един поглед", 2005.

Бележки: * Непретеглена средна стойност
** Национален статистически института

Основни затруднения:

- Недостатъчно съсредоточаване върху разходите. Като и при средното образование, вниманието към общите разходи за предоставянето на програми с добро качество във висшето образование е недостатъчно.
- Недостатъчни стимули и липса на стратегия у заинтересованите страни за решаване на проблемите с прекомерната численост на персонала и недоизползваната материална база. Както в случая с качеството, съществуващите гаранции в механизмите на финансирането ограничават действието на конкуренцията като средство за по-ефективното използване на ресурсите. Една от опциите, които се обсъждат в България, е по-активното използване на механизмите за финансиране за създаването на стимули. Например, механизмите на финансирането биха могли да се използват, за да създадат стимули за висшите училища да участват в сътрудничества, обединения или в сливане, за да решат проблема с големия брой от малки университети. Те също така биха могли да бъдат използвани за създаване на стимули за по-ефективно използване на персонала. Успехът в тази област също така ще изисква политическо лидерство, ясна стратегия, комуникационна кампания и структури на университетското управление, които носят отговорността за постигането на резултати.

Политически опции за обсъждане:

Както и при средното образование, потребността от рационализиране на големия брой от висши учебни заведения се разбира добре. Въпреки това обаче, политическата трудност на тези реформи беше причина за техния ограничен напредък. За обсъждане се предлагат следните опции:

- Стратегия и комуникация. Формулиране на стратегия, възлагане на стратегически прегледи, оповестяване на предимствата от консолидацията и предоставяне на указания за университетите. При сериозно планиране на рационализирането на университетите, за насърчаване на консолидацията могат да бъдат поискани средства от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Подкрепата на ЕФРР също така би могла да бъде искана за усъвършенстване на инфраструктурата, за средства за библиотеките, научни лаборатории и т.н.
- Определяне на цели и обвързване на бюджетите с резултатите (както е в раздел II.Б)

- а) Определяне на цели в средносрочната фискална рамка за консолидиране на инфраструктурата и коригиране на числеността на персонала във висшето образование. Разпределение на финансирането с оглед стимулиране на постигането на целите.
- б) Сключване на договори за добро изпълнение с висшите учебни заведения и използване на механизмите за финансиране за създаване на стимули за участие в сътрудничества, обединения или в сливане, и за подобряването на съотношението студенти/преподаватели.

V. Заключение

В процеса на подготовката си за присъединяване към Европейския съюз, България трябва да модернизира своята образователна система, така че тя да подготвя дипломирани специалисти, които отговарят на все по-сложните изисквания на глобалния пазар на труда. Величината на предизвикателството е още по-голяма за България, която има по-ниски показатели на образователните постижения и по-голяма неравнопоставеност от страните в ЕС и новите страни-членки. Освен това, съкращаващата се численост на работната сила поставя още по-големи изисквания към повишаването на производителността на труда – следователно, към усъвършенстваните умения - като основен определящ фактор за растежа.

Тъй като създаването на работна сила с подходящите умения не може да стане за един ден, настоящият анализ сочи, че България трябва неотложно да предприеме значителни крачки напред. Анализът се стреми да направи принос към провеждащата се в страната дискусия чрез идентифициране на основните предизвикателства, стоящи пред България, като предлага пътна карта за ускоряване на темпото на необходимите реформи. Присъединяването към Европейския съюз обосновава както императивността на промяната, така и възможността за получаване на значителни средства, които биха могли да подкрепят осъществяването на реформите. Това, което е необходимо сега, е политическа ангажираност и ясна стратегия за изграждане на консенсус и неговото осъществяване.
