

ОСНОВНИ РИСКОВЕ ЗА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД С ПРОГНОЗА И
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

ЯНУАРИ'2014



В доклада се анализират основните рискове за училищното образование. При изготвянето му, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в доклада. Анализът и прогнозата не изразяват политически пристрастия; не дават аргументи за ползата или за вредата от нея.

Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници и не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в доклада. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на доклада не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски и учебни цели - докладът не е част от публичния, а от академичния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.



РЕЗЮМЕ

Демографската криза намалява броя на учениците и прави неадекватна училищната мрежа. Управлението не отчита рисковете и е неефективното, поради неясни цели и смесване на функции. Това силно повишава разходите, но не води до равен достъп, задоволително качество и добра социализация. Слабите резултати на българските ученици, отразени в международните изследвания, показват слаба функционална грамотност; доказват връзката на ниското качество на образованието с бедността.

Училището не дава равен старт, а засилва социалното неравенство, с което поражда допълнителни рискове за обществото; не изпълнява основната си цел да обучава конкурентоспособни граждани, способни да съперничат за високо платените работни места на свободния трудов пазар на ЕС. Затова са нужни реформи и въвеждане на доказани успешни училищни практики.

Намаляването, застаряването и емигрирането на населението пораждат рискове за училищното образование, влошават качеството на човешкия капитал и ограничават възможностите за реализация на завършилите. Но демографската криза може да се превърне в основание за възстановяване на приоритетите на българското училище; за освобождаването му от несвойствени функции; за модернизация на неговото управление; и за превръщането му в най-важен ресурс за развитие на страната. Намаляването на населението и особено на трудоспособната му част с още по-голяма отговорност изправя училището пред необходимостта от високо качество на образованието.



ОСНОВНИ РИСКОВЕ

1. Броят на учениците намалява.

През учебната 2012/2013 г. броят на учениците във всички видове общообразователни училища е 604.8 хил., от които 107.9 хил. (15.1%) са в селата. В сравнение с 2000 г., общият брой на учениците спада с 30.3%¹, като тези в държавните училища намаляват с 30.7%; в същия период има увеличение на учениците в частни училища с 43.1%.

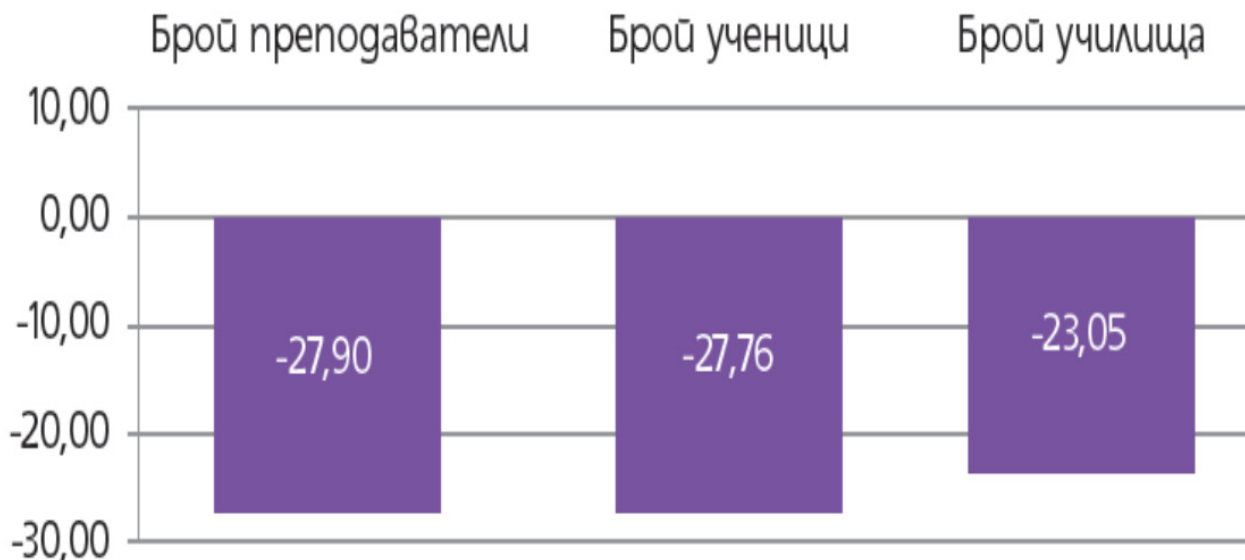
Неравномерното разпределение броя на учениците в различните статистически райони поражда редица рискове за системата на образованието. В области като Видин, Разград, Силистра, Плевен броят на населението в училищна възраст (5 – 14 г.), за периода 2004 – 2011 г. намалява с над 20%, или неколкостранно по-бързо, в сравнение с области София, Варна, Бургас, където този процент е между 0,7 и 8,7%. Засилват се негативните тенденции на разделение и противопоставяне на център/центрове и периферии. Този дисбаланс се отразява сериозно върху качеството на образованието, характеризиращо се с голяма разлика между училищата с много добро образование и такива с крайно ниско.

Вътре, в структурата на училището най-бързо намалява броят на най-необходимите за пазара на труда лица – завършилите професионални училища намаляват с 38%

в 2012 г. в сравнение с 2000 г. Сред тях постоянно намаляват професионално квалифицираните по Информатика, Техника, Производство и преработка и Архитектура и строителство. Според работодателските организации, е налице недостиг на квалифицирани работници в споменатите области. Образователната система не подготвя достатъчен брой такива специалисти. По данни на Националния център за оценка на компетенциите и БСК, над 30% от работещите у нас са свръх квалифицирани за длъжността си. Едновременно с това, има дефицит при търсенето на технически кадри и специалисти².

Намаляването броя на учениците, води до намаляване броя на учителите. От друга страна, системата на училищното образование продължава да ангажира прекалено голям човешки ресурс – педагогически, административен и помощен персонал, което също повишава разходите за образование. Вследствие на демографската криза за периода 2001 – 2011 г., броят на учениците и учителите в основното и средно образование намалява с 28%, а броят на училищата – с 23%. Запазването на част от училищата се дължи на създаване на структурата „Защитено училище“ и сливането на паралелки. Тези мерки забавят временно процесите на закриване на училищата в малки населени места и задържат по социални съображения преподавателски и помощен персонал; същевременно водят до повишаване на разходите и до понижаване качеството на образование; нарушават основна функция на образователната система – да гарантира равен достъп до съизмеримо по качество образование. Тези управленски решения преследват социални функции с ресурсите на българското образование, което го отклонява далеч от собствените му цели.

Графика 1. Спада броят на ученици, учители и училища (2001 – 2011), %.



Обезлюдяващите се области, общини и села са най-ощетени в равния достъп до качествено образование. Това усилва рисковете от маргинализация на малцинствени групи, от задълбочаване на бедността и неравенството и от изостряне на конфликти между център и периферия на страната. През 2012 г. в пет от общо шестте района преждевременно напусналите училище са повече от средното за страната³. В Югоизточния и Северозападния райони всеки пети е без средно образование и не участва в никаква форма на образование или обучение.

2. Средната възраст на учителите расте.

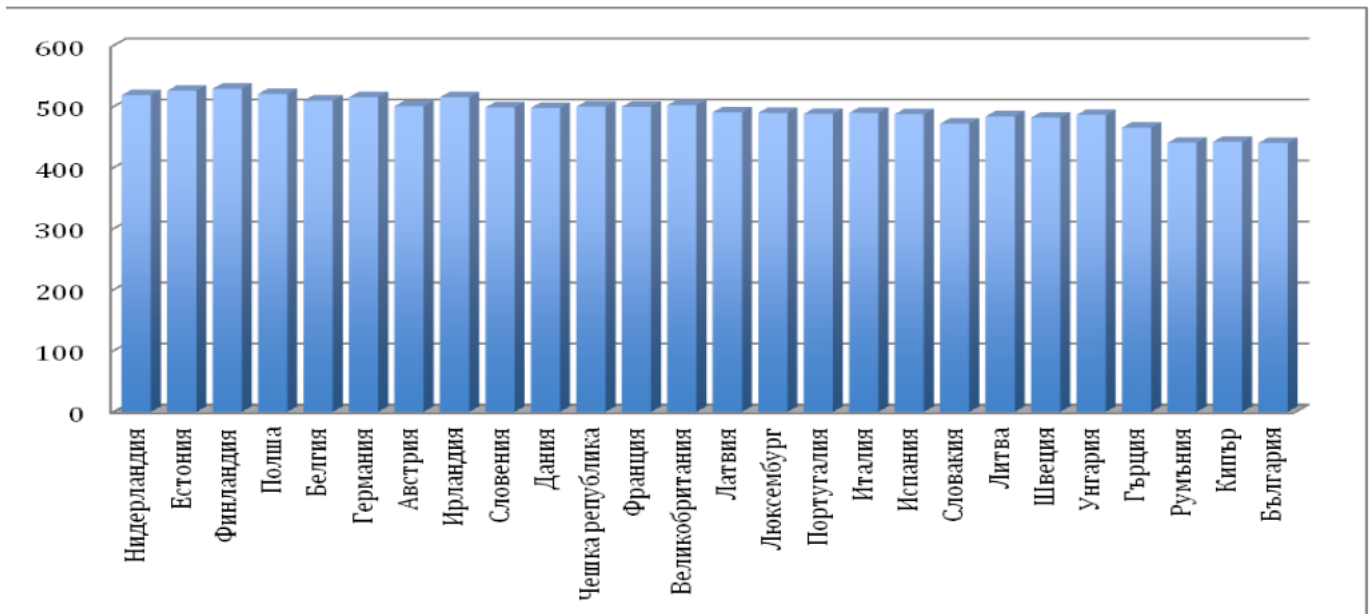
Стесняващата се нужда от наемане на нови учители повишава средната възраст на преподавателите. Моментната възрастова картина на преподавателския състав сочи, че средната възраст на учителите е над 55 години, като над 80% от тях са по-възрастни от 40 години. Прогнозата показва, че само след 10 години средната възраст на преподавателите ще надвиши 60 години. Последниците от този негативен процес са:

- Поколенчески разрив, който влошава комуникацията и откъсва преподавателите от нуждите и интересите на учениците; възрастните учители са затруднени да контролират и дисциплинират учебния процес;
- Забавя се въвеждането на нови технологии и интерактивни методи на обучение в училище, което рефлектира върху качеството на образованието и функционалната грамотност сред учениците;
- Знанията и уменията на възрастните учители остават ниски и неподдаващи се на преквалификация; университетите на са в състояние да осигурят добра подготовка и усъвършенстване на знанията; увеличава се рискът от учителското невежество;
- Сnižава се общественият престиж на учителската професия, което намалява желаещите да се посветят на нея и води до кадрови колапс, поради все повече напускащи и по-малко влизащи в системата⁴; сега има кадрови дефицит от учители по компютърни технологии и западни езици.

3. Качеството на образованието става все по-незадоволително.

Годишните обзори на изследването TIMSS⁵ показват остър спад на резултатите на българските ученици – между 1995 и 2007 г. резултатът в област „Природни науки“ спада с близо 100 точки, губим петото място от 1995 г. и отиваме на едно от последните места през 2007 г. (следвани от Румъния, Босна и Херцеговина и развиващите се страни). Резултатите от разработената от ОИСП Програма за международна оценка на учениците (PISA), също отреждат на България едно от последните места, с малка преднина пред Албания и Черна гора. Това се дължи на:

Графика 2. Усреднен резултат от трите изпитни дисциплини, от PISA 2012 на държавите членки на ЕС (в изследването не участва Малта).



В обезлюдяващите се населени места има некачествено образование. Тези разлики са видни и при изследванията, отнасящи се до качеството на образованието – PIRLS (Изследване на международното развитие в грамотността на четенето), което обхваща 9-10-годишните ученици и PISA (Програма за международна оценка на учениците), което се фокусира върху 15-годишните ученици. И двете изследвания констатират драстични разлики в резултатите на учениците, според техния социален статус, достъп до услуги и съответно – местоживееене. Учениците от малките населени места имат значително по-ниски резултати, в сравнение с тези от големите градове. Училището не съдейства за преодоляване на социалните разлики между районите; най-висок е делът на населението с основно и по-ниско образование⁶ в селата.

Съществува образователен дисбаланс сред различните етнически групи в страната. Образователната структура на населението говори за невъзможността на училището да интегрира ромския етнос (третата по големина етническа група в страната) – с начално и незавършено начално образование са 28%, а 33% са напълно неграмотни (докато при етническите българи тази стойност е 1%)⁷. Етническата картина на отпадащите от училище деца, или тези, които никога не са участвали в образованието, също показва огромен превес сред ромите⁸. Това задълбочава процесите на гетоизиране и сегрегация на малцинствените групи в рамките на обществото и способства за невъзможността за последваща реализация на трудовия пазар. Образователната система не успява да изпълни ролята си за повишаване качеството на човешкия капитал.

Учебният процес по метода „запаметяване-възпроизвеждане“ дава готова, нетърсена и неинтересна информация; не формира аналитичност и самостоятелност сред учениците; не ги подготвя да търсят и вземат решения и да носят отговорност за тях; прави ги безпомощни пред трудностите и неспособни да се реализират в реалния живот.

Неадекватни са структурата на преподаваните дисциплини и разпределението на ресурсите:

- Силно подценено е практичното и надценено теоретичното образование; в учебните програми изобилстват теории и понятия, които не са необходими за учениците на съответните нива на образование, затова те се справят по-добре с теоретичната част на упражненията, дори в областта на ИКТ (умения за работа с компютър), отколкото с практическата⁹;
- Най-незадоволително е справянето с компютърните технологии и чуждоезиковото обучение, където българските ученици, заедно с румънските имат най-ниска ИКТ компетентност, като само 12% от учениците я придобиват в училище; чуждоезиковите им умения изостават в сравнение с повечето държави от ЕС¹⁰;
- Дефицитът от учители, които да преподават модерните дисциплини и работните езици в ЕС; и
- Остаряла и несъответстваща на новите изисквания е материална база, съществуват маломерни и слети паралелки, едновременно се обучават ученици от различни възрастови групи;
- Учебните планове и програми не са съобразени с индивидуалните способности и интереси на учениците, а с увеличаването на преподавателския хорариум. Стремешт към изравняване на количеството знания за всички ученици не позволява ранно профилиране на учениците, а това пренебрегва техния интерес и полза и причинява отпадане от училище.

Със своите неадекватни структури училището не дава равен достъп до съизмеримо по качество образование¹¹.



ПРОБЛЕМИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

1. Увеличаването на училищните разходи не дава резултат.

Международните изследвания и оценки за качеството на нашето образование са сигурен критерий за неефективността на разходваните публични ресурси. Тези изследвания показват незадоволителни или ниски нива на функционална грамотност. Тенденцията на номинално увеличаване на публичните разходи за образование, макар и повлияна от кризата, е силно възходяща. През 2012 г. те достигат 2,8 млрд. лева и номиналното нарастват в сравнение с 2000 г. почти 2.8 пъти. Резултатът от тази тенденция е увеличение на публичните разходи за издръжка на ученик за периода 2001 – 2010 г. почти 6 пъти, достигайки 2004 лв. на ученик. В същия период потребителските цени нарастват 1.88 пъти, което означава, че реалните разходи за образование на един ученик са се увеличили повече от 3 пъти.

Посочените публични разходи не са единствените, които издържат образованието на един ученик в България. Към тях следва да се добавят значителните разходи, които родителите плащат за частни уроци, поради скритата корупция и рекет на влошаващото се качеството на преподаване в публичните училища. Следва да се добавят, съответно, тяхното тегло и много високите разходи за учениците в частните училища.

Управлението на училищното образование не разполага достоверни данни за размера на всички разходи в сектора; няма дори актуални данни за публичните разходи за училищата. Това създава системен риск за вземане на неправилни решения.

Графика 3. Публични разходи за образование – общо и за един ученик.



Нарастването на реалните разходи за един ученик има за ефект намаляване на качеството на образованието.

Принципът на управление „парите следват ученика“, от който вече са направени толкова много изключения, е престанал да действа. Той се заобикаля и увеличава стимулите за некачествено образование. Финансовата политика не взема под внимание специфичните нужди на определеното училище; липсват вътрешни стимули за ефективност при управлението на училищата и при постигане на по-високи резултати в качеството на образование.

2. Сложна и неадекватна нормативна уредба.

Образованието се регулира с твърде голям брой излишни правила; те вътрешно си противоречат¹² и влизат в конфликт. Българските образователни стандарти и нормативна уредба не признава за образован ученик, който печели международни олимпиади; не признават училищни програми, които се признават в другите европейски страни. Стратегическите приоритети на училищната политика следва да са фокусирани върху достъпа на учениците до качествено образование.

3. Липсват точни статистически данни.

Това е едно от най-сериозните препятствия пред управлението¹³. Не са известни или са слабо наблюдавани ключови показатели за рисковете пред образованието

– например за прекъсналите ученици, за мащабите на паралелното образование с допълнителни частни уроци; за жизнения стандарт на учениците; за демографските процеси по места.

4. Управлението на училищното образование не съчетава добре интересите.

Ограничава възможността за гражданско участие и контрол върху качеството на обучението; пренебрегва тези решения на локално ниво, които произтичат от местните нужди и възможности. Няма добър баланс между националните изисквания и местните нужди, които да ориентира и съчетава интересите на ученика с обществените потребности¹⁴.

5. Неефективна е структурата на заетите в системата.

Съотношението на педагогическия персонал спрямо непедагогическия (администрация и помощен персонал) в системата на училищното образование в България е показателен за ниската ѝ ефективност. Според публикуваните данни, събрани в последното изследване на ОИСП – TALIS (Teaching and Learning International Survey)¹⁵ у нас на всеки 4,8 преподавателя, съответства 1 помощен или административен служител, при 12.3:1 в ЕС; по този показател се нареждаме наравно с Бразилия и Мексико.

6. Действащото вътрешно и външно оценяване има съществени пропуски.

Това се доказва от изследванията на качеството на образованието. Вътрешното оценяване не спомага за постигане на високи резултати. След въвеждането си, системата за оценка през Държавните зрелостни изпити (ДЗИ) отбелязва спад в резултатите; за пет години успехът само се влошава. При това, ДЗИ не е приложима за международни сравнения; отговаря само на изискванията на българските училищни програми и се различава значително от изискванията към учениците на съответната степен на образование в ЕС и ОЕСД.

7. Отсъства обективен отчет на ефикасността и ефективността на управленските мерки и политики за училищното образование.

Прилагат се доказано неефикасни методи. Например, няма успех проектът за десегрегация в ромските квартали; според Ромския образователен фонд, той само влошава картината – в Берковица 25% от учениците отпадат от училище.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Системата на образованието не е ангажирана изцяло и не е насочена към най-важното – да образова конкурентоспособни граждани, способни да участват в съперничеството за високо платени работни места на свободния трудов пазар на ЕС. Анализът показва редица задълбочаващи се, неблагоприятни тенденции в това най-важно направление за бъдещото развитие и реализация на българските граждани. Затова образованието се нуждае от реформи и воля за управленски решения.

БЕЛЕЖКИ

¹ По данни на НСИ.

² Източник – БСК; Анализи.

³ В Югозападния район учениците в I – XII клас, за учебната 2012/2013 г. са 169 377, а тези от Северозападния район – 71750.

⁴ Докладите за пазара на труда на Агенцията по заетостта отчитат, че за 2011 г. броят незаети места за преподаватели е 10 200 (по-голямо е търсенето само на инженери и ИТ специалисти).

⁵ <http://nces.ed.gov/timss/>

⁶ Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 година, МОН.

⁷ Според изследване на МТСП, в рамките на проект "Разработване на комплексни мерки за интеграция на най-маргинализираните общности сред етническите малцинства с фокус върху ромите"

⁸ По данни, цитирани в "НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ДЕМОГРАФСКО РАЗВИТИЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2012 г. - 2030 г. - АКТУАЛИЗИРАНА", относно съвкупността на децата от 7 до 15 години, които трябва да бъдат в образователната система, но към 1.02.2011г. – не участват в никаква форма на образование.

⁹ (PISA, PIRL, изследвания на ЦОККУО – Център за оценка и контрол на качеството на училищното образование).

¹⁰ Голям е броят на заварените учители по руския език, чиито работни места училището защитава.

¹¹ Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.) МОН

¹² Пак там.

¹³ Последните данни за разходите за образование по степени на НСИ са от 2010 г.

¹⁴ В повечето страни от ЕС се прилага делегиране на повече отговорности за училището на местна общност.

¹⁵ *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS, OECD 2009.*