

## **ДОКЛАД ЗА РИСКОВЕТЕ В ОБРАЗОВАНИЕТО, ЮЛИ 2014**

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД С АНАЛИЗ И ПРОГНОЗА



*В доклада се анализират основните рискове за българското 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 прогнозите не изразяват политически пристрастия; не третират предмета на анализа положително или отрицателно; не дават аргументи за ползата или за вредата от несигурността; третират я единствено от гледната точка на рисковете и опитите за тяхното управление.*

*Авторите не носят 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

Образователната система, детерминирана от настоящата ситуация на демографски срив, не успява да изпълни основните си функции. Намалването броя на учениците повишава публичните и частни разходи за образование, но не и качеството.

Оценките от международни изследвания в областта показват обща неподготвеност и функционална неграмотност сред българските ученици, което затруднява трудовата им и социална реализация. Това дава своите отражения и в качеството на висшето образование.

С намаляването броя на учениците парадоксално расте плановият прием във висшите училища. Висшето образование в страната страда от деформирана структура – най-голям прием и обучение се реализира по направления, които имат ограничено търсене на пазара на труда. Системата на финансиране на образованието създава предпоставки за понижаване на качеството му.

Управленските решения не адресират правилно политики и стратегии за справяне с кризата, а допълнително я задълбочават, чрез използването на недоказани практики, смесване на функции и дистанция от сериозни реформи. Належащо е спешното предефиниране целите на образователния процес, неговото модернизирание и хармонизиране с европейските и световни стандарти. Образованието като катализатор на национално развитие и интелигентен растеж се нуждае от спешни мерки и смели реформи, за да мотивира и обучава конкурентоспособни граждани, с възможности за икономическа и социална реализация на развит свободен пазар.



## Увод

Липсата на адекватни управленски решения, в областта на образованието, засилва рисковете от маргинализация и задълбочаваща се бедност в страната. Това изостря се проблема с „догонващото развитие“ в общността и повишава социалните неравенства.

Неадекватното целеполагане и отлаганото предефиниране целите на образованието, в съвременен контекст, създава рискове от недостиг на кадри в големи сфери на икономиката като производство, инженерна и развойна дейност, наука и би донесло бъдещи щети, не само в икономически, но и в социален аспект. Ниското качество на образование и обезценяването на неговата престижност засилват рисковете от емиграция сред младите, с цел по-успешна реализация извън пределите на страната.

Деформираната вътрешна структура на образованието – с производство на кадри без корелация с изискванията на пазара на труда, създава риск за повишаване нивата на безработица и задълбочаване на обществените проблеми.

Тези рискове, изправят управлението на страната пред спешна нужда от адекватни реформи, за превръщане на образованието в основен капитал за растеж и повишаване благосъстоянието на нацията, в синхрон с поставените европейски цели за развитие.



## Училищно образование

*Отрицателни статистически данни.<sup>1</sup>*

Училищното образование следва тенденциите, породени от демографската криза: намалява броят на учениците; неравномерно е разпределението на обезлюдяването в различните области на страната; намалява и застарява учителският състав; съкращава се броят на училищата; образованието не е ценност за нарастващ брой ученици, поради което е налице преждевременно прекъсване и незавършване на образованието.

През учебната 2013/2014 броят на учениците във всички видове общообразователни училища е 606,3 хиляди, от които 107,4 хил. – в селата. В сравнение с предходната учебна година, броят на учениците се увеличава с 0,2%, но съотнесен към периода 2001 – 2014 г. показателите се задържат в отрицателни нива.



Запазва се негативната тенденция на намаляване броя на учениците в професионалното образование и обучение – за учебната 2013/2014 в професионални училища се обучават 140,9 хил. Сравнено с предходната учебна година, това са с 1,3 хил. ученика по-малко, а от 2009/2010 г. – с 24 хил. – специалисти по Информатика, Техника, Производство и преработка и т.н. За периода от 2001 г. досега, завършващите в професионално образование, най-вече технически специалности, са намалели с над 40%, което поражда рискове от липса на кадри в тези направления и заемането на трудовите им позиции от граждани с по-висок от изискванията образователен ценз.

*Влошаващо се качество.*

Застаряването на преподавателския персонал води до рискове в областта на качеството на предоставяното образование – възпрепятстват се процесите на модернизация на училищното образование, въвеждането на нови и интерактивни методи на преподаване в условията на ускорено развитие на информационната среда.

Един от най-съществените и важни за по-нататъшното развитие на нацията въпрос е въпросът с качеството на предлаганото образование. Последните проучвания в областта на качеството бележат висока функционална неграмотност сред българските ученици.<sup>2</sup>

Належаща е нуждата от преосмисляне и предефиниране на цели на обучението, в съответствие с новия широк достъп до информация, възможности за самообучение, в съответствие с развитието на науката и на технологиите. От друга страна, структурата на образованието не е съобразена с изискванията на пазара на труда.

Моделите на преподаване по метода запаметяване – възпроизвеждане не отговарят на нуждата от изграждане на ключови компетенции и функционална грамотност сред учениците, което създава трудности и дори невъзможност за тяхната последваща социална и професионална реализация. Голяма част от учебните програми изобилстват от ненужни факти и обобщения, без възможност за собствено (на ученика) достигане до изводи. Пълната липса на съответствие между учебното съдържание и реалните изисквания на съвременния живот, липсата на цялостен подход към развитието на ученика води до загуба на мотивация от страна на децата и задълбочава кризата с ефективността на ученето.

В процеса на обучение е сведена до минимум експерименталната дейност – практикуми, наблюдения и лабораторни упражнения, което води до практическо непознаване на естеството на науката и научната дейност, за сметка на теоретичното натрупване на информация. Много малка част от завършилите ученици могат да провеждат самостоятелно изследване и дори да събират информация, да я анализират, да се доверят на заключенията си и да вземат решение – дори за собственото си бъдеще, за избора на професия и цели в живота.

Нашата прогноза е, че рискът от липса на управленски решения за определяне на нови цели на образованието и предефиниране на сегашните е голям и нараства. С оглед изискванията на динамичната глобална икономика и висококонкурентен пазар на труда, в рамките на Европейския съюз, закъснението ще задълбочи проблема с „догонващото развитие“ на страната – в икономически и социален аспект. Остро необходимо е актуализиране на Държавните образователни изисквания за учебните програми и учебното съдържание, в посока хармонизиране с европейските и международни тенденции.



## Висше образование

*Статистически данни.*

Системата на висшето образование в България е изправена пред идентични вторични рискове от демографската грижа, както тези на училищното.

Намаляването на броя на учениците рефлектира и върху студентите. Общият брой на студентите през учебната 2012/2013 г. е 283,3 хил., което е с 3,8 хил. по-малко, в сравнение с 2009/2010 г. Предвид непрекъснатия спад в броя на зрелостниците, висшите училища са изправени пред сериозен недостиг на студенти. Отношение към този риск има и външната миграция, като най-голям е относителният дял на емигрантите, напуснали страната, на възраст между 20 и 39 години (51%).

На фона на непрекъснатото намаляване на населението от 2001 г. насам, броят на висшите училища се е увеличил с 9, като към момента в България има 53 висши училища, от които 37 държавни. Абсолютен парадокс е нарастващият брой на плановия прием, което противоречи на намаляването на броя на завършващите средно образование. Абсурдно е за учебната 2013/2014 г. плановият прием на студенти да надхвърля с 18 000 души броя на завършилите средно образование.

Друг парадокс е степента на записване във висшите училища, изчислена на база 10 000 души. България е на последно място, като изражение на демографската криза и непрекъснатото застаряване на населението, с едва 387 студента, като в повечето държави от общността съотношението е 500 – 650/10 000.<sup>3</sup>

*Неравномерно разпределение.*

В териториалното разпределение се наблюдава висока наситеност на висши училища в Югозападния регион, в който – само в София-град – са съсредоточени над 40 на сто от общия брой на висшите училища, следван от Южния централен регион. Това поражда рискове от сериозна вътрешна миграция и обезлюдяване на райони, без адекватен достъп до висше образование, в които населението едновременно намалява и застарява – както в Северозападния регион.

Фиг.1 Териториално разпределение на висшите училища в Република България.



*Застаряване и намаляване на преподавателския състав.*

Липсват актуални данни за възрастовата структура на преподавателския състав (НСИ публикува такава статистика до 2004/2005 г.). Процесът на застаряване е трудно да бъде показан с конкретни данни, но за всеки участник в системата на висшето образование застаряването на преподавателския състав е очевидно. Това може

да бъде видно в разликата между броя на пенсионираниите хабилитирани лица и съответно – броя на нови хабилитации и назначение на млади научни работници. Тази тенденция, съчетана с небалансираното съотношение между броя на студентите и числеността на преподавателския състав,<sup>4</sup> допълнително влошава качеството на образователните процеси и поражда редица нарушения на пропорциите в университетите.

*Финансиране, необвързано с качеството на образование.*

За периода от 2000 – 2012 г. публичните и частни разходи за висше образование са се увеличили 2,4 пъти, докато броят на записаните студенти – по-малко от 2 пъти. През този период качеството на обучение върви в непрекъсната отрицателна тенденция. Като се добавят и допълнителните разходи за издръжката на един студент, за които нямаме точни данни, видно е, че механизмът на финансиране е неадекватен на ситуацията в областта на образованието.

Принципът на финансиране, обвързан с броя на приетите студенти, е доказано неефективен и създава рискове от административни нарушения, каквото е записването за студенти, недипломирани все още като ученици, рискове от рязко понижаване на качеството – прием на неиздържали студентските изпити като студенти „в подготвителен клас“ и т.н.

*Незадоволително качество на образованието във висшите училища.*

Сривът в качеството на подготовка на специалисти с висше образование е в голяма степен заложен в механизмите на прием, от една страна, и в качеството на училищното образование, от друга.

Оценката на качеството на висшето образование в България може да бъде обвързана както с реализацията на завършващите определените научни направления, така и с рейтинга на висшите училища. И ако по брой на висшите училища страната е напълно сравнима с останалите държави от общността, то по отношение на конкурентоспособност на тези училища, страната рязко изостава – български университет намира място в световната класация едва в „Топ 1000“.<sup>5</sup>

Занижаването качеството на образованието е резултат и от всички гореизброени факти, като модела на финансирането, създаващ рискове от прием „на всяка цена“, намаляване и застаряване на преподавателския състав, съответно – възпрепятстване навлизането на високи технологии и т.н.

Един от най-сериозните рискове, обвързан с качеството на учебния процес, е свързан с нормативните актове за управление на процеса. Преподавателски състави реализират курсове едновременно в няколко висши училища, което води до откъсване от процесите на мястото и създава предпоставки за занижаване критериите за преподаване и оценка. Създаването на филиали на висшите училища не е съобразено с регионалните нужди на пазара на труда, има по-скоро социална функция в създаване или запазване на местата, като качеството на преподаване в тези филиали е занижено и, поради липса на постоянен преподавателски състав, процесът се управлява централизирано – от университета – „майка“ и критериите за качество са силно занижени.

Не на последно място – българските висши училища не успяват да усвоят моделите на модернизация и да станат центрове за реализация на наука. Пряко свързано с качеството на преподаване изследователската работа в тези висши училища и приложението на постигнатите научни резултати в този процес – България е на последно място в ЕС по средства, отделяни за наука, което създава рискове от неизпълнение на целите на програмата Европа 2020 – за интелигентен растеж и икономика, основана на знанието.

Ориентираният без връзка с практиката процес на обучение, неговата единствено теоретична насоченост са в основата на несъответствието между степента на подготовка на студентите и потребностите на бизнеса.

Предприетите действия от МОМН (МОН) за подпомагане дейностите, като стажантските практики и кариерното ориентиране на студентите, са неефективни и не допринасят за подобряване на връзките на висшите училища с пазара на труда.

Недоброто качество на висшето образование увеличава риска от оттегляне на инвестиционни проекти от страната и допринася за влошаване на инвестиционния климат.

*Откъсването на приема на студентите от потребностите на пазара на труда.*

Съгласно одитен доклад на Сметната палата за реализацията на завършилите висше образование на пазара на труда в страната,<sup>6</sup> както и мониторингов доклад на Европейската комисия за 2013 г. относно образованието и обучението в България, в системата на висшето образование е налице голяма деформация в разпределението на учебно-научните направления. От 9-те области на висшето образование, регламентирани в Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления<sup>7</sup> продължава да е най-голям броят на приети студенти в област „Социални, стопански и правни науки“ (35 – 36% от общо реализирания прием), като най-голям относителен дял заема броят на студентите по професионални направления „Икономика“, „Право“, „Администрация и управление“. Едновременно с това, не попълнени в последните години бройки остават в направления „Математика“, „Металургия“, „Физически науки“, „Химически науки“, „Материали и материалознание“ и др. Това поражда рискове от бъдеща криза на кадри в тези области и в цели отрасли на индустриалното развитие.

Последиците от това са житейско разочарование на завършилите висше образование. Голяма част от тях заемат позиции, за които такова не се изисква, 46% от завършилите в България през 2009 – 2012 г. упражняват труд, за който не се изисква такава степен на образование.

Производството на кадри по научни направления, без оглед на тяхната реализация, какъвто е случаят със специалности като Икономика, Социални дейности, Право, има за резултат това, че над 51% от завършилите се реализират на позиции, за които се изисква по-ниска образователна степен.

Докладите констатират, че нивото на заетост на младите специалисти, на възраст от 20 до 34 години, е по-ниско от средното за ЕС. Коефициентът на икономическа неактивност, сред групата на младите висшисти в страната, измерен през 2012 г., е 11,5%, при средно за ЕС (27) – 6,7%. Процентът на наетите млади специалисти (до 3



години след завършване) бележи отрицателна тенденция: през 2012 г. този процент вече е 67,3%, спрямо 2009 г., когато нивото на заетост сред новодипломираните висшисти е 73,6%. Този спад създава рискове от невъзможност за достигане на планираната цел за 2020 г. – 82% от младите европейци (между 20 и 34 г.) да бъдат наети. Отделно – създава пречки за реализация на завършващите висше образование в България на конкурентен пазар в общността.



### Критичен анализ на управленски решения

#### *Средно образование*

В областта на училищното образование съществуват редица проблеми, подробно упоменати в междинен доклад на ЛУР, сред които неефективните модели на финансиране и разходване на средства; сложна и неадекватна нормативна уредба; вътрешно-системни дисбаланси сред заетите в системата на училищно образование; отсъствие на реални измерватели както на качеството на образованието, така и на ефективността на управленските мерки в сектора.<sup>8</sup>

Управленските решения в областта на училищното образование са базирани на неточна статистическа информация, поради липсата на система за наблюдение на ключовите показатели за рисковете пред образованието. Следствие на тези дефекти на системата, планирането на политики и целеполагането са неадекватни на настоящата ситуация и задълбочават проблемите.

#### *Висше образование*

Не се създават условия за оптимизация на учебните направления и програми, в синхрон с пазарните изисквания. Липсва проучване, идентифициране и планиране (краткосрочно и дългосрочно) на потребностите на икономиката от работна сила, с определена квалификация. Това създава риск от вземане на неадекватни управленски решения, при разработване на политики и стратегии както в областта на образованието, така и в областта на пазара на труда.

Липсва систематизирана информация за реализацията на завършилите висше образование на пазара на труда и не е законово регламентиран редът за нейния обмен с цел формиране на политиките в областта на висшето образование и на пазара на труда, основани на доказателства.

Настоящата рейтингова система на висшите училища не успява да обхване цялостната картина, а данните, които добива, не биват ползвани за по-нататъшно развитие на политики, свързани с конкретните рискове.

Нормативната уредба позволява множество изключения, които доказват нейната неефективност. Няма връзка между актуални проучвания в областта на пазара на труда, висшето образование и науката, които да се използват като база за приеманите от МС и МОН стратегии, което създава риск от неточно целеполагане и последващи неадекватни политики.

Липсва прозрачност и ред, както при определяне размера на средствата за висшите училища от страна на държавата, така и при разходване на публични средства от

страна на последните.

Дейностите на държавните органи по отношение насърчаване на заетостта, повишаване качеството на образование, осигуряване на условия за реализация на завършващите, не са достатъчно ефективни и не дават очакваните резултати.

Не е разработена единна държавна политика за реализация на завършващите висше образование, за връзка на образованието с настоящите пазарни потребности и повишаване ефективността на образованието, което води до риск от неправилно разходвани публични средства.



### **Предложение на ЛУР за риск мониторинг на училищната система**

В условията на демографска криза в страната – намаляването, застаряването и емигрирането на населението, както и задълбочаващи се промени в етническата структура на населението и бедност в обществото, пораждат огромни рискове и едновременно с това – изисквания пред образователната система. В такива моменти пресрещането с противодействие на възникващите рискове е с приоритет.

Системата на училищното образование има възможност при кризисни ситуации да минимизира вредните тенденции, да тушира социалните неравенства и да обърне процеса, чрез задълбочени реформи и гъвкавост при планиране на краткосрочните приоритети.

Основен проблем, който възниква при целеполагането в областта на образованието и пресрещането на рисковете е липсата на реална информация за ключови показатели в училищното образование.

Неунифицираната училищна документация, липсата на редовно актуализираща се съвкупност от данни, касаещи училищното образование, както и не идентифицирането на рискови показатели и тяхното следене, прави планирането на политики в областта неадекватно.

Лабораторията за управление на риска предлага на Министъра на образованието и науката създаването на информационна платформа за визуализация, систематизация и анализ на рисковете в училищната система с интегриращи се в нея данни от статистически наблюдения.

ЛУР предлага на МОМН/МОН:

- съвместно с експерти на МОН да бъдат финализирани и класирани целите на Министерството и да бъде създадена карта от показатели за успешно развитие;
- да се набележат критериите и допустимите нива на данните за рисковете, пречателни за целите;
- селектиране на източниците на информация и изграждане на база данни;
- създаване на платформа, разпознаваща и алармираща за рискови знаци;

- визуализация и анализ на рисковете, по териториален признак – на ниво области и общини.

Създадената, обвързана с демографските данни, статистическа база за генералната съвкупност на ученици, учители и училища, трябва да се актуализира регулярно. Това дава възможност да бъдат формулирани статистически представителни извадки, изводите от които да бъдат достоверни за цялата страна. Наблюденията, чрез представителни извадки, ще дават пълна информация за рисковите процеси в системата на училищното образование, като ще позволят изграждане на Организационна рамка за управление на рисковете.

Лабораторията предлага разработка на информационната система, която следи и анализира ефективността и ефикасността на разходване на средства, като за целта предлага:

- съвместно с финансовия екип на министерството и НОИ да бъде набелязана информацията, необходима за проследяване влиянието на рисковете върху публичните училищни разходи;
- предложената платформа има възможност да систематизира, илюстрира и анализира данните за влиянието на рисковете върху финансовите ресурси;

Посредством предложената система и информационна платформа могат да бъдат набелязвани адекватни управленски въздействия, които също да подлежат на мониторинг и оценка.

Актуализираната база данни и възможността за визуализация на рискове, в реално време и по място, освен че дава цялостна картина на образователната система, минимизира възможностите за грешка при планиране на стратегии и политики вследствие на неактуална информация. Системата има възможност за пряко предупреждение за рискови процеси и ефективността на тяхното управление на най-високо ниво.

Пресрещането на рискове и планирането на политики в областта на образованието в момента е затруднено от редица фактори. Освен липсата на реални данни, министърът анализира рисковете през взаимодействие с множество звена и отдели на администрацията, което води до изкривяване на първичната информация.

Създаването и доработката на системата, която ЛУР предлага, би дало възможност за ефективно планиране на неотложните реформи в образованието, за да се превърне то в катализатор на обществен подем, а не в проблем за задълбочаване на настоящата демографска и ценностна криза.



## Заклучение

Образователната система както в областта на училищното, така и при висшето образование, не изпълнява основните си функции – да предоставя съизмеримо по качество образование, съобразено с реалните изисквания на информационния свят и пазара на труда, не способства, а по-скоро възпрепятства успешната реализация на ученици и студенти както в икономически, така и в социален план.

Плахото назоваване на проблемните области и липсата на реформи, базирани на генералната съвкупност от данни, задълбочават отрицателните тенденции на влошаване на качеството на образование и разминаване с нуждите на трудовите пазари.

В интерес на интелигентния растеж и икономика, основана на знанието, внимателното планиране, реализация и мониторинг на политиките, насочени към повишаване качеството на образованието, трябва да заемат водеща роля в националната стратегия за развитие. Пресрещането на рисковете в областта на образованието би спомогнало за реализация на неговата катализираща роля в развитие на обществените процеси и увеличаване на националното благосъстояние.

**БЕЛЕЖКИ**

<sup>1</sup> Според последни актуални данни на НСИ.

<sup>2</sup> Според анализи на Център за контрол и оценка на качеството на училищното образование (ЦКОКУО) на резултатите от международни програми за оценяване на учениците (PISA и TIMMIS).

<sup>3</sup> По данни на Евростат.

<sup>4</sup> В Техническия университет в София обучаваните студенти от един преподавател са над 4 пъти повече от техните колеги в Калифорнийския технологичен институт, а за УНСС е 5 пъти повече в сравнение с London Business School (Лондонско бизнес училище). От "Висшето образование в България"; Анализ на проф.д-р Борислав Борисов; март 2014; <http://www.abv-alternativa.bg/news-article/vissheto-obrazovanie-v-blgarija-mitove-i-realnost.html>.

<sup>5</sup> УебOMETРИКС – класация на университетите в света, според която СУ „Св. Климент Охридски“ е на 681-о място. Тези класации отчитат множество компоненти – качество, реализация, научен принос, публикации на преподаватели, студенти и докторанти и дават картина на най-желаните за реализация висши училища.

<sup>6</sup> Одитен доклад № 0300002212 за извършен одит на изпълнението на реализацията на завършилите висше образование на пазара на труда за периода от 01.01.2009 до 31.12.2012 г.; Сметна палата; септември 2013.

<sup>7</sup> ПМС № 125 от 24.06.2002 г.

<sup>8</sup> „Основни рискове за училищното образование“; Междинен доклад на ЛУР, март 2014 г.