

**МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ**

**Преглед на публичните разходи:**  
**Образованието - състояние,**  
**проблеми и възможности**

*Изготвен от:*

*Дирекция "Бюджет"*

*Отдел "Микроикономически анализи"*

# СЪДЪРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Въведение.....                                                                                                                                                          | 4  |
| 1. Икономическа, социална и демографска обстановка.....                                                                                                                 | 5  |
| 1.1. Икономическа обстановка .....                                                                                                                                      | 5  |
| 1.2. Социална и демографска обстановка .....                                                                                                                            | 7  |
| 2. Кратък преглед на образованието в България.....                                                                                                                      | 11 |
| 2.1. Образованието в България до 1989 г.....                                                                                                                            | 11 |
| <i>Детски градини</i> .....                                                                                                                                             | 13 |
| <i>Училища</i> .....                                                                                                                                                    | 14 |
| 2.2. Образованието в България след 1989 г.....                                                                                                                          | 15 |
| 3. Нормативна база на образованието: закони, подзаконова нормативна база, държавни образователни изисквания, правителствени стратегии за развитие на образованието..... | 16 |
| 4. Образователна структура на населението .....                                                                                                                         | 20 |
| 5. Образователната система в България към настоящия момент .....                                                                                                        | 24 |
| 5.1. Предучилищно образование – цели, задачи, покритие и достъп.....                                                                                                    | 24 |
| 5.2. Училищно образование .....                                                                                                                                         | 27 |
| 5.2.1. Общо средно образование .....                                                                                                                                    | 28 |
| 5.2.2. Професионално образование .....                                                                                                                                  | 36 |
| 5.3. Висше образование .....                                                                                                                                            | 43 |
| 5.4. Обучение през целия живот .....                                                                                                                                    | 52 |
| 6. Учители: състояние, статут, заплащане .....                                                                                                                          | 58 |
| 7. Управление и финансиране на образователния сектор .....                                                                                                              | 64 |
| 7.1. Средно образование.....                                                                                                                                            | 64 |
| 7.2. Висше образование .....                                                                                                                                            | 72 |
| 8. Анализ на ефективността на средното образование .....                                                                                                                | 75 |
| 8.1. Цел на анализа .....                                                                                                                                               | 75 |
| 8.2. Публични разходи за образование.....                                                                                                                               | 75 |
| 8.3. Ефективност на разходите за образование – основни показатели за измерване и сравнение с други страни.....                                                          | 76 |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.4. Анализ на ефективността на държавните училища .....                                        | 79  |
| 8.5. Анализ на ефективността на общинските училища .....                                        | 82  |
| 9. Качество на образованието .....                                                              | 86  |
| 9.1. Качество на програмите за обучение – учебни планове, изучаване на чужди<br>езици.....      | 86  |
| 9.1.1. Изучаване на чужди езици.....                                                            | 87  |
| 9.1.2. Преподаване .....                                                                        | 88  |
| 9.1.3. Учебници.....                                                                            | 90  |
| 9.2. Проверка на знанията, изпити и оценяване – основни показатели и сравнителен<br>анализ..... | 91  |
| 10. Частно образование в България.....                                                          | 94  |
| 10.1. Частно средно образование .....                                                           | 95  |
| 10.2. Частно висше образование .....                                                            | 98  |
| 11. Възможности за промяна на образователната система .....                                     | 99  |
| Заключение .....                                                                                | 111 |
| Списък на използваните съкращения .....                                                         | 113 |
| Използвана литература.....                                                                      | 114 |

## Въведение

Настъпилите промени в България след 1989 г. засегнаха дълбоко редица сфери от общественно-икономическия и политическия живот на страната. Тези промени разбира се повлияха сериозно и на сектора на образованието. Знанията и уменията, необходими на хората и обществото като цяло в новата среда бяха коренно различни и бързо променящи се. Образованието трябваше да отговори на новите потребности, а това изискваше цялостно реформиране на системата в този обществен сектор, както и преосмисляне и модифициране на връзките ѝ със заобикалящата среда. Целта на реформата е нова, модерна и динамично развиваща се образователна система, която да се превърне в основен фактор за икономическия растеж на страната.

Настоящият материал представлява първият опит на новосъздадената аналитична структура за микроикономически и секторни анализи в Министерство на финансите за преглед на текущото състояние на българското образование и на възможностите за неговото развитие. Той е провокиран от реформата на публичните финанси- оптимизация на големината на публичния сектор, повишаване устойчивостта им, чрез прилагане стратегически методи на планиране и програмиране, търсене на по-висока добавена стойност при предоставяне на публичните услуги на гражданите.

Разгледани са основните елементи на образователната система от предучилищното до висшето образование и обучението през целия живот. По-конкретно тези елементи са нормативната база, организацията и управлението, финансирането, човешките ресурси, качеството и ефективността. На базата на опита на развитите страни и на световните тенденции в сектора са представени силните страни и проблемните области в българското образование и са предложени някои насоки за преодоляване на последните. Без да претендира за изчерпателност целта на прегледа е даде максимално обективна представа за общото състояние и потенциала на българското образование, както и за най-наложителните промени в него. Направените изводи и констатации са съобразени с икономическите, социалните и политическите реалности в страната.

Считаме, че дебатът в българското общество относно наложителната реформа в образователния сектор все още предстои и се надяваме, че настоящият преглед ще предостави информация и ще провокира въпроси и различни мнения, за да се състои този толкова важен дебат.

## **1. Икономическа, социална и демографска обстановка**

### **1.1. Икономическа обстановка**

Краткият преглед на българската икономика се налага, тъй като степента на икономическо развитие до голяма степен предопределя размерът на ресурсите, които се отделят за развитие на образованието.

Въвеждането на валутния съвет в България през юли 1997 г. бележи началото на период на устойчив икономически растеж. След финансовата, икономическата и политическата криза обхванала страната в края на 1996 г. и началото на 1997 г. започва икономическо съживяване, за което ясно говорят и основните макроикономически показатели.

Средният темп на прираст на реалния брутен вътрешен продукт за периода 1998-2003 г. (табл. 1) е 4.2 % и е значително по-висок от средния за страните от ЕС. През 2003 г. реализираният ръст за България е 4.3 % при среден за ЕС от по-малко от 0.5 %. За 2004 г. предвижданията са за реален ръст на БВП от 5 %. Основните двигатели на този ръст са индивидуалното потребление и инвестициите. Брутообразуването на основен капитал само за първото тримесечие на 2003 г. нараства с 18 % спрямо същия период на предходната година. За цялата година ръстът на инвестициите спрямо 2002 г. е 13.8 %. Високият ръст на инвестиционната част на БВП може да се разглежда като индикатор за бъдещо възстановяване на инвестиционната активност на местните и чужди предприемачи в българската икономика.

От трите сектора на икономиката най-голям ръст на брутната добавена стойност бележи индустрията – 7.1 % спрямо 2002 г. (4.6 % средногодишно за периода 1998-2003), най-вече поради значителното увеличение на продажбите за износ на отрасли като производство на текстил и изделия от текстил, производство на облекло, производство и леене на метали. Успешно се развива и хранителната промишленост. Аграрният сектор реализира спад от 1.3 % и е една от причините България да не успее да реализира потенциала си за икономически растеж. Сектор “Услуги”, който традиционно е най-динамичният сектор на българската икономика, реализира по-нисък растеж в сравнение с предходните години.

Безспорен индикатор за макроикономическата стабилност в една страна е равнището на инфлацията. В България в последните няколко години годишната инфлация се запазва на относително постоянни нива от 4-5 %, като само през 2003 г. натрупаната инфлация достигна 5.6 % главно вследствие на нарасналите цени на енергоносителите и телефонните услуги. За 2004 г. се предвижда овладяване на този ръст и установяването на инфлацията на 3.7 %.

Провежданата от правителството консервативна фискална политика доведе до значително намаляване на бюджетния дефицит. Консолидираният държавен бюджет дори завърши 2003 г. с незначителен излишък по касовото салдо и така бе изпълнена предсрочно една от основните цели на тригодишната фискална стратегия – постигането на балансиран бюджет. Доброто изпълнение на бюджета се дължи най-вече на преизпълнението на плана по приходите. Предвижданият за 2004 г. бюджетен дефицит е 0.7 %, а прогнозите са 2006 г. да се постигне нулев бюджетен дефицит. Наред с това отношението на общия правителствен дълг към БВП е в рамките на заложените критерии от Маастрихт (60 % от БВП), като българското правителство е поело сериозен ангажимент да поддържа това равнище в разумни за страната граници. Сериозен фактор за фискалната устойчивост е и високият размер на фискалните резерви, който гарантира плащанията по дълга и изпълнението на бюджета.

Брутният вътрешен продукт на глава от населението (по паритет на покупателните сили) в България е около 28 % от този на страните от ЕС. Равнището на инвестициите в основен капитал (% от БВП) в България е по-ниско от средното за евро-зоната, макар че с предвидения ръст за 2004 г. нашата страна съществено ще се доближи до това равнище. Също така равнището на спестяванията е по-ниско от това на евро-зоната, много по-ниско е и равнището на brutните разходи за инвестиции в R&D в сравнение със заложеното в Стратегията от Лисабон за създаване на икономика основана на знанието. Безработицата, макар че достигна рекордно ниско равнище от 12.86 % в края на 2003 г., все още е доста по-висока от безработицата в страните от ЕС. Средното ниво на безработица за 2003 г. е 13.7 %.

Сред най-важните резултати на постигната макроикономическа стабилност и икономически растеж е повишаването на реалните доходи в страната. Според предварителни данни на Националния статистически институт средната работна заплата в страната е нараснала с 10.3 % в номинално и 7.7 % в реално изражение.

През 2003 г. продължи процеса на развитие на финансовото посредничество и бързото нарастване на кредитната активност на търговските банки, без това да доведе до влошаване стабилността на банковия сектор. Кредитите за неправителствения сектор нараснаха с 48.3 % в резултат на повишената кредитоспособност на икономическите агенти и силната конкуренция между отделните банки. Депозитите пък нараснаха с 15.5 %, което е свидетелство за възстановеното доверие в стабилността на банковата система.

Сериозен проблем за българската икономика е силно отрицателното салдо по текущата сметка (над 8.4 % от БВП към края на 2003 г.), което оказва съществено влияние върху динамиката на БВП. Най-голям принос за влошаване на текущата сметка има търговското салдо, като сред причините за това са както бавното възстановяване на растежа в основните търговски партньори на България, така и нарастването на вътрешния кредит.

Като обобщение на краткия макроикономически преглед може да се каже, че българската икономика е в период на растеж, но сроковете за наваксване на изоставането от страните от ЕС са относително продължителни.

Таблица 1. Основни икономически индикатори за България

| Индикатор                                | Измерител            | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|------------------------------------------|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Реален сектор</i>                     |                      |       |       |       |       |       |       |
| БВП                                      | ръст, %              | 4.0   | 2.3   | 5.4   | 4.0   | 4.8   | 4.3   |
| БДС, селско стопанство                   | ръст, %              | 1.2   | 5.5   | -10.3 | 0.3   | 5.5   | -1.3  |
| БДС, индустриален сектор                 | ръст, %              | 7.9   | -6.3  | 10.6  | 4.1   | 4.6   | 7.1   |
| БДС, услуги                              | ръст, %              | 0.6   | 5.3   | 6.7   | 4.7   | 5.1   | 3.5   |
| БДС, частен сектор                       | ръст, %              | 5.6   | 7.7   | 14.3  | 6.6   | 7.6   |       |
| БДС, публичен сектор                     | ръст, %              | -2.1  | -8    | -11.4 | -2.3  | -2.7  |       |
| Крайно потребление                       | ръст, %              | 4     | 8.8   | 5.7   | 4.4   | 3.6   | 6.6   |
| Индивидуално потребление                 | ръст, %              | 2.6   | 9.3   | 4.9   | 4.6   | 3.4   | 6.8   |
| Общо потребление                         | ръст, %              | 23.4  | 4.1   | 13.3  | 2.9   | 6     | 4.9   |
| Инвестиции                               | ръст, %              | 35.2  | 20.8  | 15.4  | 23.3  | 9.3   | 13.8  |
| Износ                                    | ръст, %              | -4.7  | -5    | 16.6  | 10    | 7     | 8     |
| Внос                                     | ръст, %              | 12.1  | 9.3   | 18.6  | 14.8  | 4.7   | 14.8  |
| БВП                                      | млн.лв. (тек. цени)  | 22421 | 23790 | 26753 | 29709 | 32335 | 34410 |
| БВП                                      | млн.дол. (тек. цени) | 12735 | 12946 | 12597 | 13599 | 15651 | 19860 |
| БВП на човек от населението              | долари, тек.цени     | 1542  | 1577  | 1542  | 1705  | 1995  | 2546  |
| Реален БВП на човек от населението (ППС) | ЕС15=100, %          | 28.06 | 28.16 | 25.53 | 24.65 | 24.75 |       |
| БДС, частен сектор                       | %, БВП               | 55.8  | 57.1  | 61.6  | 63.4  | 64.2  |       |
| Инфлация                                 | ИПЦ                  | 1     | 6.2   | 11.4  | 4.8   | 3.8   | 5.6   |
| Безработица, регистрирана                | %                    | 12.2  | 16    | 17.9  | 17.3  | 16.3  | 13.52 |
| <i>Фискален сектор</i>                   |                      |       |       |       |       |       |       |
| Дефицит/Излишък по консолидирания бюджет | млн.лв.              | 224   | -225  | -269  | -255  | -218  | 0.9   |
| <i>Финансов сектор</i>                   |                      |       |       |       |       |       |       |
| Валутни резерви                          | млн.лв.              | 5119  | 6272  | 7273  | 7943  | 8947  | 10382 |
| Валутни резерви/парична база             | %                    |       | 156   | 141.1 | 116.1 | 138.6 | 163.3 |
| Валутни резерви/широки пари              | %                    |       | 83.6  | 68.7  | 56.5  | 67    | 79.2  |
| <i>Външен сектор</i>                     |                      |       |       |       |       |       |       |
| Текуща сметка                            | млн.дол.             | -61   | -652  | -704  | -888  | -827  | -1666 |
| Текуща сметка                            | %/БВП, годишно       | -0.5  | -5    | -5.6  | -6.5  | -5.3  | -8.4  |
| Преки чуждестранни инвестиции            | %/БВП, годишно       | 4.4   | 6.6   | 7.9   | 6     | 5.8   | 7.1   |

Изм

очници: АИАП, МФ, БНБ, НСИ

## 1.2. Социална и демографска обстановка

Социалната и демографска среда в България през последното десетилетие се характеризира с особености, типични за повечето страни в преход от планова към пазарна икономика. Те следват основните процеси в икономическото развитие: рязко намаляване на жизнения стандарт на населението, разширяване на бедността, повишаване на безработицата и разширяващи се процеси на социална изолация на малцинствата. Посочените процеси пряко рефлектират върху сектора на образованието.

Основните демографски и социални тенденции са представени в Таблица 2.

**Таблица 2. Основни демографски и социални показатели на България за периода 1990-2001 г.**

| Показатели                          | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>1. Население</b>                 | 8669,3 | 8595,5 | 8484,9 | 8459,8 | 8427,4 | 8384,7 | 8340,9 | 8283,2 | 8230,4 | 8190,9 | 8149,5 | 7891,1 |
| <b>2. Раждаемост</b>                | 12,1   | 11,1   | 10,4   | 10,0   | 9,4    | 8,6    | 8,6    | 7,7    | 7,9    | 8,8    | 9,0    | 8,6    |
| <b>3. Смъртност</b>                 | 12,5   | 12,8   | 12,6   | 12,9   | 13,2   | 13,6   | 14,0   | 14,7   | 14,3   | 13,6   | 14,1   | 14,2   |
| <b>4. Естествен прираст</b>         | -0,4   | -1,7   | -2,3   | -2,9   | -3,8   | -5,0   | -5,4   | -7,0   | -6,4   | -4,8   | -5,1   | -5,6   |
| <b>5. Коефициент на безработица</b> | 1,7    | 11,1   | 15,3   | 16,4   | 12,8   | 11,1   | 12,5   | 13,7   | 12,2   | 16,0   | 17,9   | 17,3   |

Изм

очник: *Статистически годишник 2002, Национален статистически институт*

Забележки:

\*Данните за население са в хиляди души

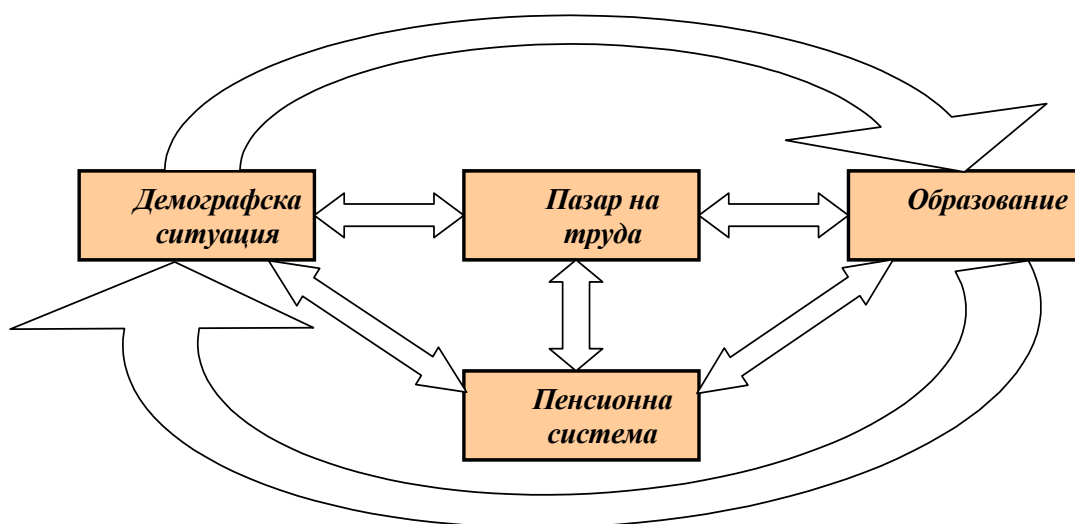
\*\*Данните за раждаемост, смъртност и естествен прираст са в промили.

Състоянието на демографската характеристика на населението очертава следните основни проблеми пред българското общество, които обективно обуславят и наложителните промени в образователния сектор:

- 1. Общо и относително намаляване на населението на страната за всички години след 1990.** Достигнатото равнище на раждаемостта през 1997 г. (7.7 живородени на хиляда) е най-ниското в демографското развитие на България досега, а регистрираното през 2000 г. (9.0 ‰) е все още далеч от това през 1980 г. – 14.5 ‰. В същото време се задълбочава тенденцията към увеличаване на общата смъртност. От 12.9 ‰ през 1993 г. коефициентът на обща смъртност достига 14.7 ‰ през 1997 г., а през 2000 г. е на равнище около 14 ‰. Коефициентът на естествен прираст е с отрицателни стойности за всичките години след 1990 г. и в абсолютни цифри намалението числеността на населението възлиза на 337 хил. души.
- 2. Вътрешна и външна миграция.** Емиграцията на населението в България в периода 1992-2001 г. е приблизително 196 хил. души. В същото време в страната са се завърнали и преселили само около 19 хил. души. При съпоставката на тези два насрещни миграционни потока салдото от външната миграция на населението се изчислява на 177 хил. души. Интензитетът на вътрешната миграция е 4.8 ‰ спрямо средногодишния брой на населението за периода, като продължава тенденцията на нарастване на миграцията на градското население.
- 3. Възрастова структура.** Населението на България продължава да застарява в резултат на неблагоприятните тенденции в развитието на демографските процеси през последните три десетилетия. Към 1 март 2001 г. делът на населението под 15-годишна възраст намалява до 15.2 ‰ от цялото население, а този на лицата над 65 години се увеличава с 2.7 процентни пункта – до 17.4 ‰ от населението. Населението в трудоспособна възраст се очаква да намалее с 9.2 ‰, а делът му (с 1.4 процентни пункта) – до 66.4 ‰. Броят на лицата над трудоспособна възраст се очаква да нарасне с 10.9 ‰, а делът им се очаква да се увеличи с 3.3 процентни пункта и да достигне 20 ‰ от населението.
- 4. Етническа структура.** За периода 1992-2001 г. населението от българската етническа група е намаляло с 8.4 ‰ (616 хил. души), намаляване има и при турската етническа група – с 6.7 ‰ (53 хил. души). Населението от ромски произход нараства с 18.4 ‰ (58 хил. души), а лицата от други етнически групи намаляват с 0.2 ‰ (192 души). В структурата на населението според етническа принадлежност, делът на българското население намалява от 85.7 ‰ през 1992 година, на 83.9 ‰ през 2001 г., делът на турската етническа група остава непроменен – 9.4 ‰, а делът на ромите и на населението от други етнически групи нараства съответно от 3.7 на 4.7 ‰ в ромската група и от 1.1 на 1.2 ‰ в други групи. Етническата структура на населението има

пряко отношение към образователния процес. Значителното внимание от страна на държавата при осъществяване на образователния процес на етническите групи се налага, както от специалните образователни потребности на населението, така и от необходимостта за интеграция на малцинствата в образователния процес, в съответствие с изискванията на Европейския съюз.

**Фигура 1. Връзка: демографска ситуация – пазар на труда – образование**



Взаимовръзката между демографската ситуация, пазара на труда, сектора на образованието и пенсионната система е основната социалноикономическа корелация, осигуряваща развитие на конкретния човек и обществото като цяло. Същественото място на образованието в структурата на социалното битие се определя от това, че колкото е по-високо и качествено образованието на преобладаващата част от обществото, толкова подобри са параметрите на пазара на труда, съответно на това се повишават приходите на пенсионната система, подобрява се семейното планиране и възпроизводството на работната сила и тенденциите в прираста на населението.

Функционирането на пазара на труда в България само отчасти може да се обясни с регулациите, институциите и политиката на при търсенето и предлагането на труд. Законовата рамка на пазара на труда – Кодексът на труда - се счита за една от пречките пред развитието му, особено от работодателите, въпреки многобройните изменения и допълнения. Неразвитостта на пазара на труда, слабата институционализация и мотивация на работодателите не оказва достатъчно силен натиск върху образователния сектор, не формира действени стимули и принуда за приспособяване на образованието към нуждите на този пазар, което обуславя и запазване на относително много високите нива на безработица в страната.

Поради икономическата нестабилност, характерна за по-голямата част от 90-те години, първичният пазар на труда е негъвкав. Прогнозирането и управлението на потребностите от работна сила от фирмите в дългосрочен аспект не е елемент от тяхното управление. Анализът на параметрите на процеса на търсене на работна сила показва, че програмите за заетост се превърнаха в съществен компонент на пазара на труда. Разкриването на допълнителни работни места се използва като инструмент за балансиране на отрицателните тенденции на първичния пазар на труда, който е силно зависим от

сезонните фактори. Това на практика сериозно подкопа квалификацията и мотивацията на работната сила да търси работа.

Счита се, че проблемът с дълготрайно безработните е особено тежък за разрешаване, основно поради липсата на квалификация и ниското им образование. Почти 50 % от продължително безработните лица и 70 % от продължително безработните младежи са с основно или по-ниско образование. През 2001 г. равнището на безработица сред лицата с висше образование възлиза на 8.8 % и е далеч по-ниско от общото равнище на безработица за възрастовата група 15-64 г. (19.2 %) спрямо 18.8 % и 32 % респективно за тези със средно образование и с основно и по-ниско. Равнището на изходящия поток безработни възлиза на 17 % за работниците с основно образование срещу 26-28 % за тези със средно образование. Ниското образователно ниво на значителна част от населението, в това число и на етническите малцинства, и високият процент на безработица се отразяват в директно снижение на приходната част на пенсионната система, влошаване материалните условия и ефективността на здравеопазването на тези лица и в крайна сметка в съкращаване на продължителността на живота.

Според преобладаващата част от съществуващите изследвания към настоящия момент равнището на професионална квалификация на работната сила, особено на безработните лица, е недостатъчно адекватно на пазарните изисквания. Недостатъците се проявяват с най-голяма сила на регионално ниво, в районите, разположени далеч от големите промишлени и административни центрове – особено селата в планинските райони и отдалечените от административните центрове, както и на ниво подотрасъл за определени професионални направления и професии. Нивото на безработицата в селата е два пъти по-висока от тази в градовете и обуславя в голяма степен бедността в селските райони.

Налице е тенденция към разширяване на несъответствието между квалификацията на лицата с професионално образование в основните възрастови групи, от една страна, и уменията, които се търсят на пазара на труда, от друга. Разминаването между предлаганата и търсената квалификация е най-вече в групата на младежите със завършено средно общо образование, лицата с основно и по-ниско образование и без квалификация, в групата на лицата със завършено образование и професионална квалификация, но без трудов опит, както и в групата на продължително безработните лица. Образователното равнище и степента на професионална квалификация сред представителите на етническите малцинства са значително по-ниски. Това ограничава техните възможности за постоянна заетост и ги причислява трайно в групата на продължително безработните лица и в групата на бедните. Проблемът с деквалификацията е особено остър при значителна част от продължително безработните лица от групите с по-висока възраст. Тук се проявяват наложителните потребности от въвеждане на стратегия и програми за “обучение през целия живот”.

Голяма част от работната сила притежава сравнително високо образователно равнище, като в същото време в типичният случай й липсват елементи на съвременни професионални компетенции. Налице е тясна професионална специализация, което определя и ниската мобилност. Специфичен проблем представляват образователните постижения и професионалните умения на безработните, и по-специално на продължително безработните лица. Налице е определен недостиг на съвременни базисни умения на работната сила, главно интердисциплинарни и интерпрофесионални умения и ключови квалификации. Наблюдава се недостиг на подходяща квалификация за професии, свързани с новите технологии в производството и услугите, съвременните техники в селското стопанство, както и с предприемачески умения.

Според Индекса на човешко развитие 2001<sup>1</sup> проблемите с ниското образователно равнище са концентрирани до голяма степен сред общините населени с етнически малцинства. Наличието на големи етнически малцинства се свързва и с ниски стойности на индекса на записване. Това обаче не означава, че етническите малцинства в страната имат затруднен достъп както до образователната система, така и до пазара на труда. По-скоро те са израз на ниската ефективност на осъществяваната политика за социална и трудова адаптация на конкретни групи от населението по време на прехода от една страна и на редица социално-културни причини, от друга.

Основните изводи, които могат да се направят от прегледа на демографската обстановка у нас, засягащи сектора на образованието, са следните:

1. Статистическите данни показват трайна тенденция към намаляване на броя на населението на страната. Анализите на параметрите на отрицателния естествен прираст сочат, че обективният демографски процес за намаляване броя на децата в училищна възраст ще продължи и през следващите години. Образователната политика следва да се съобрази с този факт и да набележи адекватно на реалностите реструктуриране на входящите ресурси, с оглед подобряване на резултата от функционирането на системата.
2. Застаряването на населението поставя остро проблемът за тясното обвързване на пазара на труда с професионалното образование и със създаване на условия за “обучение през целия живот”, за да се постигне синхрон в търсенето и предлагането на труд.
3. Предстоящото членство на България в ЕС през 2007 г. поставя изисквания пред страната по отношение на: повишаване качеството на образованието, разширяване на достъпа и интеграцията на малцинствата. Тези проблеми стоят най-вече пред образователните институции, които на практика следва да управляват посочените процеси. На дневен ред е осигуряването на задължителните условия за това, а именно – обществен консенсус по принципите и наличие на институционален капацитет.

## **2. Кратък преглед на образованието в България**

### **2.1. Образованието в България до 1989 г.**

Българското общество традиционно приема доброто образование като висша обществена ценност и полага специални усилия децата му да го постигнат.

За кратък исторически период през 20 век българското образование достига европейско равнище. България е една от първите страни в Европа, в която още в края на 19 век има задължително начално 4-класно образование. През първата четвърт на 20 век се въвежда задължително основно 7-класно образование, а през 60-те години и задължително 8-класно образование. Същевременно началната училищна възраст се установява на 6/7 години, а задължителната - на 16 години и се изравнява с тази на развитите страни в света. През изминалото столетие българското образование постига съществени резултати в ограничаване на неграмотността, броя на незаписаните и отпадналите от училище деца, както и в постепенното въвеждане на масова предучилищна подготовка и възпитание на децата. С достатъчно основание може да се твърди, че в началото на 21 век съществуват необходимите предпоставки българското образование да се развива в съответствие с европейските тенденции.

---

<sup>1</sup> Индекс на човешко развитие: общините в рамката на областта, Програма на ООН за развитие, С., 2001

През периода 1980 – 1990 г. дейностите и организацията в сектора на образованието се регламентират от следните основни нормативни актове:

- ◆ ЗАКОН за по-тясна връзка на училището с живота и за по-нататъшно развитие на народното образование в НР България обн., изв., бр. 54 от 7.07.1959 г. отм., бр. 86 от 18.10.1991 г.
- ◆ ЗАКОН за висшето образование обн., изв., бр. 12 от 11.02.1958 г., отм., бр. 112 от 27.12.1995 г.

Министерството на културата, науката и просветата осъществява идейно, методическо и организационно-педагогическо ръководство на образованието в страната, като се ръководи от правителствената политика. То утвърждава основните документи за образованието, като учебни планове, програми и др.; осигурява написването и издаването на учебници и учебно-помощна литература; определя формите на учебно-възпитателната работа в училищата; установява реда за назначаването на учителите и определя условията за приемане на учениците и студентите в учебните заведения.

Общинските народни съвети осъществяват непосредствено ръководство на училищата и възпитателните заведения с изключение на висшите учебни заведения, учителските институти и институтите за усъвършенстване на учителите и средните училища по изкуствата, като се ръководят от основните документи на правителството и Министерството на културата, науката и просветата.

Училищата в системата на народната просвета се обединяват по групи както следва:

#### 1) *Средно политехническо училище*

Средното политехническо училище е общообразователно, трудово и политехническо с производствено обучение. То обединява положителните страни на досегашното общообразователно и професионално училище върху политехническа и производствена основа.

Главна негова задача е въз основа на широки общообразователни и политехнически знания и производствено обучение да подготвя учащите се научно, технически, практически, физически и психологически за участие в материалното производство. То дава необходимата подготовка за следване във висши учебни заведения и за работа в областта на културата.

Срокът на обучение в средното политехническо училище е 12 години.

Средното политехническо училище има две степени: основно училище и горен курс. Основното училище започва от I клас и завършва с VIII клас.

#### 2) *Средни професионални училища*

Средните професионални училища подготвят специалисти за нуждите на промишлеността, селското стопанство, строителството, транспорта, търговията, здравеопазването и другите области на живота.

Те осигуряват на учащите се научно-техническа подготовка, трудови навици и техническа сръчност с квалификация на среден техник по съответната професия, разред по една от застъпените при следването специалности и общообразователни знания, съответстващи в основни линии на средното политехническо училище.

Завършилите средно професионално училище имат право да продължат образованието си във всички висши учебни заведения.

В средните професионални училища се приемат завършили основно или средно

образование. Срокът на обучение в тях е 4-5 години над основното или 1-3 години над средното образование.

### 3) Професионално-технически училища

За подготовка на квалифицирани работници се създават промишлени, машинно-тракторни, практически земеделски, сградостроителни и други професионално-технически училища.

Професионално-техническите училища съществуват самостоятелно или към техникуми, към големи заводи, предприятия и земеделски стопанства.

Постъпването в професионално-техническите училища става след завършено основно образование, а курсът на обучение в тях трае от 1 до 3 години - в зависимост от изучаваната професия.

На завършилите тези училища се дава възможност да получат средно образование, като им се признава изучаваният материал.

**Финансирането** на детските градини и училищата е за сметка на държавния бюджет и се осъществява от Министерството на културата, науката и просветата.

### *Детски градини*

В таблица 3 са систематизирани по години данни за промените в основните натурални показатели - брой детски градини, педагогически персонал, брой деца и съотношението Дете/Учител.

**Таблица 3.**

| Учебна година | Детски градини | Педагогически персонал | Деца    | Дете/Учител |
|---------------|----------------|------------------------|---------|-------------|
| 1980          | 6 185          | 28 996                 | 420 804 | 14.51       |
| 1981          | 5 918          | 29 092                 | 407 297 | 14.00       |
| 1982          | 5 733          | 29 257                 | 403 518 | 13.79       |
| 1983          | 5 551          | 29 317                 | 391 902 | 13.37       |
| 1984          | 5 285          | 29 089                 | 380 430 | 13.08       |
| 1985          | 5 054          | 28 864                 | 360 395 | 12.49       |
| 1986          | 4 977          | 28 718                 | 349 131 | 12.16       |
| 1987          | 4 840          | 28 659                 | 344 396 | 12.02       |
| 1988          | 4 666          | 28 897                 | 339 891 | 11.76       |
| 1989          | 4 562          | 28 312                 | 317 559 | 11.22       |
| 1990          | 4 590          | 28 776                 | 303 779 | 10.56       |

Източник: Статистически годишник (1980-1990г.) , Национален статистически институт

За наблюдавания 11 годишен период ясно се очертава тенденция към намаление на съотношението Дете/Учител от 14.51 през 1980 г. до 10.56 за 1990 г. Предпоставка за тази промяна е намаляващият брой деца – 117 025 или 27.81 % за периода, докато педагогическият персонал е редуциран незначително – 0.76 % (220 учители). Закриването на 25.79 % от детските градини в страната е обосновано от гледна точка на променените обективни условия, без обаче то да е съпроводено с адекватна промяна на политиката за кадрово осигуряване.

## Училища

**Средното образование** в България за периода 1980–1990 г. се характеризира със сравнителна устойчивост на статистически измерваните показатели. Съотношението Ученик/Учител в най-многочислената група училища – единните средни политехнически училища – е в рамките от 16 до 18 ученика на един учител (табл. 4), което /според преобладаващите оценки/ са относително ефективни стойности за разглеждания показател. Броят на учениците са е увеличил с 5 % за 10 г., при което преподавателският състав е коригиран в посока на увеличение с 11 462 учителя, т.е. с 19.41 % спрямо учебната 1980/1981г., при което се постига съотношение 16 ученика на един учител. Оптимизирана е и училищната мрежа със 77 учебни заведения.

Таблица 4.

| Учебна година | Единни средни политехнически училища | Преподаватели | Ученици   | Ученик/Учител | Брой на завършилите |
|---------------|--------------------------------------|---------------|-----------|---------------|---------------------|
| 1980/81       | 3 577                                | 59 067        | 1 092 299 | 18.49         | 29 418              |
| 1981/82       | 3 550                                | 65 668        | 1 134 508 | 17.28         | 27 392              |
| 1982/83       | 3 541                                | 68 695        | 1 170 434 | 17.04         | 28 191              |
| 1983/84       | 3 521                                | 70 472        | 1 202 558 | 17.06         | 34 130              |
| 1984/85       | 3 496                                | 70 630        | 1 229 864 | 17.41         | 39 854              |
| 1985/86       | 3 508                                | 70 545        | 1 244 396 | 17.64         | 45 401              |
| 1986/87       | 3 501                                | 71 825        | 1 261 544 | 17.56         | 41 716              |
| 1987/88       | 3 489                                | 71 891        | 1 260 042 | 17.53         | 44 500              |
| 1988/89       | 3 516                                | 73 794        | 1 234 851 | 16.73         | 42 289              |
| 1989/90       | 3 500                                | 70 529        | 1 147 408 | 16.27         | 41 892              |

Източник: Статистически годишник (1980-1990г.), Национален статистически институт

Таблица

5.

| Учебна година | Учебни заведения (общо) | Преподаватели | Учащи се  | Учащице/Преподаватели | Ученик/Учител (в средното образование) |
|---------------|-------------------------|---------------|-----------|-----------------------|----------------------------------------|
| 1980/81       | 4 292                   | 94 702        | 1 457 848 | 15.39                 | 17                                     |
| 1981/82       | 4 298                   | 99 890        | 1 478 356 | 14.80                 | 16                                     |
| 1982/83       | 4 238                   | 102 285       | 1 498 316 | 14.65                 | 16                                     |
| 1983/84       | 4 209                   | 103 917       | 1 523 500 | 14.66                 | 16                                     |
| 1984/85       | 4 182                   | 104 844       | 1 555 065 | 14.83                 | 16                                     |
| 1985/86       | 4 190                   | 105 598       | 1 583 534 | 15.00                 | 16                                     |
| 1986/87       | 4 187                   | 109 339       | 1 616 727 | 14.79                 | 15                                     |
| 1987/88       | 4 184                   | 109 231       | 1 631 846 | 14.94                 | 16                                     |
| 1988/89       | 4 231                   | 113 626       | 1 631 402 | 14.36                 | 15                                     |
| 1989/90       | 4 193                   | 111 821       | 1 557 871 | 13.93                 | 14                                     |

Източник: Статистически годишник (1980-1990г.), Национален статистически институт

Табличната информация разкрива аналогични тенденции както в средното образование, така и в образованието като цяло. **В системата на образованието** учащите са се увеличили с 6.86 % за 10 години, като за същия период броят на преподавателите се е повишил с 18.08 %, или с 17 119 учителя. Съотношението Учащи се/Преподаватели спада от 18.5 за 1980/1981 до 16.27 за 1989/1990 г., а само за средното образование в страната през същия период е в границите от 17 до 14 ученика, обучавани от един учител, което е в рамките на утвърдените стандарти. Използваемостта на капацитета на учебните

заведения за 10 годишния период е висока. Показателен за това е намаления брой учебни заведения (99) на фона на увеличаващия се брой учаци.

От таблицата може да се проследи началото на тенденцията за влошаване на ефективността на образованието и постепенното нарастване на диспропорциите между обема образователни ресурси и получения резултат.

Важна част от съвременното образование е чуждоезиковото обучение, представено в Таблица 6. В годините от 1980 до 1990 се отдава все по-голямо значение на обучението по чужди езици. Най-голям е интересът към английския език, който се изучава от 4 пъти повече ученици към края на разглеждания период.

**Таблица 6. Ученици, изучаващи западен език в общообразователните училища**

| <i>Учебна година</i> | <i>Английски език</i> | <i>Немски език</i> | <i>Френски език</i> | <i>Други</i> |
|----------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|--------------|
| 1980/81              | 51 230                | 83 300             | 172 911             | 350          |
| 1981/82              | 58 115                | 90 842             | 179 804             | 764          |
| 1982/83              | 66 308                | 99 844             | 192 026             | 552          |
| 1983/84              | 67 941                | 95 995             | 183 856             | 1 028        |
| 1984/85              | 75 276                | 96 407             | 178 963             | 1 241        |
| 1985/86              | 117 862               | 130 294            | 249 356             | 1 241        |
| 1986/87              | 165 122               | 160 165            | 303 195             |              |
| 1987/88              | 183 178               | 159 910            | 296 925             | 1 077        |
| 1988/89              | 198 856               | 150 875            | 278 350             | 1 295        |
| 1989/90              | 207 671               | 135 762            | 239 373             | 1 362        |

*Източник: Статистически годишник (1980-1990г.) , Национален статистически институт*

При немския и френския език увеличението е съответно 1.6 и 1.4 пъти.

## **2.2. Образованието в България след 1989 г.**

След 1989 г. под въздействието на променените политически и икономически фактори, се извършва реструктуриране на цялата образователна система в България. Основни цели са подобряване качеството на образованието и подготовка на стандарти, които да отговарят на европейските изисквания. Необходимостта от провеждане на последователна реформа, налага важни промени в нормативната уредба на образователната система.

Промените в нормативната база и организацията на образованието у нас след 1989 г. са съпътствани от редица негативни тенденции, които влошават общото състояние на сектора. Проблемите са породени основно от липсата на единна национална стратегия за развитие на образователната система, която да отчита променените обществени реалности. Сnižаване се качеството на образованието, което се дължи в значителна степен на бавните темпове на неговото реструктуриране в съответствие с новите демографски, икономически и социални взаимоотношения в обществото. Понижава се материалното и социалното положение на преподавателите в средните и висшите училища. Нарушава се връзката между училището, семейството, институциите и обществото. Увеличава се делът на децата, които не постъпват или отпадат от училище. Всичко това налага преглед на извършените реформи в сектора за откриване на техните недостатъци и преодоляването им.

### **3. Нормативна база на образованието: закони, подзаконова нормативна база, държавни образователни изисквания, правителствени стратегии за развитие на образованието**

Нормативната база на сектора на образованието е уредена на база основните принципи на нормативните актове в страната и включва множество законови и подзаконови източници, като основните са следните:

- ◆ Конституция на Р България, /1991/
- ◆ Закон за народната просвета /1991, 1998, 1999, 2003/ и Правилника за прилагането му;
- ◆ Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план /1999/;
- ◆ Закон за професионалното образование и обучение /1999/
- ◆ Закон за висшето образование/1995/
- ◆ Закон за научните степени и научните звания /1975, 2000/
- ◆ Наредба № 5 за нормите за задължителна преподавателска работа и нормативите за численост на персонала в системата на народната просвета /2002/
- ◆ Наредба № 7 за определяне броя на учениците и на децата в паралелките и в групите на училищата, детските градини и обслужващите звена /2000, 2003/
- ◆ Решение № 612 за разделение на дейностите, финансирани от общинските бюджети на държавни и общински и определяне на стандарти за численост на персонала и стандарти за издръжка на държавните дейности по образование, здравеопазване, социални услуги и култура през 2003, заменено от Решение No.743, което е в сила от 01.01.2004 г.
- ◆ Стратегия за развитие на образованието в Р България на Министерство на образованието и науката, в процес на съгласуване в момента

#### Оценка на нормативната база на сектора на образованието

*Конституцията на Република България*, чл. 53, включва текстове, които утвърждават правото на всеки гражданин на образование, задължително училищно образование за всички деца до 16-годишна възраст, автономията на висшите училища, правото на безплатно основно и средно образование, както и възможностите за създаване на частни образователни институции.

Основен закон, регулиращ сектора на средното образование към настоящия момент, е *Законът за народната просвета и Правилника за приложението му*. Той очертава основните принципи на предучилищното и средното образование в България – устройство, функции и управление на сектора и обхваща детските градини, училищата и обслужващите звена. Според закона в системата на народната просвета се включват детските градини, училищата и обслужващите звена. Всички граждани имат право на образование, което се осигурява според държавните образователни изисквания и е безплатно в държавните и общински училища.

Според Закона за народната просвета държавната политика в областта на средното образование се формулира от Министерския съвет. Министърът на образованието и науката е административен орган, който доразвива политиката и управлява нейното прилагане. Чл.142 ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за народната просвета влиза в противоречие с посочената разпоредба на Закона, защото обявява

Министерството на образованието и науката за орган на МС за разработване и провеждане на държавната политика за системата на народната просвета. В тази връзка следва да се направи уточнение, че орган на държавната власт е министърът на образованието, а министерството е организационна форма на администрацията, която подпомага органа в изпълнение на неговите функции.

Законът за народната просвета е приет през 1991 г., но оттогава почти всяка година се приемат изменения поради промяна и въвеждане на нови регулации в системата на средното образование, следствие от промените в общественно-политическите отношения в страната след 1989 г. Промените в Закона за народната просвета се характеризират с частичност, недостатъчност и липса на задълбочен анализ на основните проблеми в сектора. Поради тази причина те са неефективни и не постигат целта си, а именно – изграждане на съвременна система на средното образование в България, която да отговаря на европейските стандарти и да осигурява качествени образователни услуги на населението. Няма разработени стандарти за оценка на качеството на образование в средните училища. Финансирането на учебния процес в училищата се подчинява на разработени стандарти за пълняемост на паралелките, за численост на персонала в зависимост от това дали училищата са държавна или общинска отговорност и за средна работна заплата в областта на образованието. Министерство на финансите неколкратно прави предложения за основна промяна в Закона за народната просвета (а именно – въвеждане на конкуренция в сектора, на стандарти за качество и ефективност, на единна издръжка на един ученик, за децентрализация и автономност на училищата и др.).

В момента финансирането на държавните детски градини и училища, които са с национално значение, е за сметка на държавния бюджет и се осъществява от Министерството на образованието и науката и няколко други отраслови министерства. Не са определени стандарти, чрез които да се обективизира разпределението на финансови ресурси.

Общинските детски градини и училища се финансират съответно от общинските бюджети. Конкретният механизъм за финансиране за 2003 г. е уреден с РМС № 612 от 2002 г., където се определят стандарти за численост на персонала на държавните дейности за образование, финансирани чрез общинските бюджети както и стандарти за издръжка на държавните дейности, финансирани чрез общинските бюджети. Стандартите за численост както и средната работна за сектора служат за определяне на най-голямото разходно перо – разходите за заплати. Стандартите за издръжка формират сумите, необходими за веществена издръжка на един ученик, в които се включват разходите класифицирани като издръжка по Единната бюджетна класификация, утвърдена от министъра на финансите.

След като се определят и утвърдят, чрез държавния бюджет, средствата за издръжка и развитие на просветата, Министерството на образованието и науката отделя бюджетните средства за капиталовложения, за субсидиране на научни изследвания в областта на образованието, както и за квалификация на учителите и директорите. Системата създава значителна неравнопоставеност във финансирането между отделните училища и съответно – нееднакви от гледна точка на ресурсите образователни възможности.

Качеството на българското образование се гарантира от държавните образователни изисквания, регламентирани в чл. 16 от Закона за народната просвета. Те определят равнищата на необходимата общообразователна и професионална подготовка и се отнасят за:

1. предучилищно възпитание и подготовка
2. степента на образование, общообразователния минимум и учебния план
3. учебното съдържание

4. усвояването на книжовният български език
5. системата на оценяване
6. професионалното образование и обучение
7. придобиване на квалификация по професии
8. обучение на децата и ученици със специални образователни изисквания и/или с хронични заболявания
9. учебниците и учебните помагала
10. документите за системата на народната просвета
11. извънкласната и извънучилищната дейност
12. учителската правоспособност и квалификация
13. материално-техническата база
14. здравното обслужване
15. безопасните условия за обучение, възпитание и труд
16. научното, информационното и библиотечното обслужване
17. едногодишната издръжка на деца и ученици в държавните и общински детски градини, училища и обслужващите звена
18. нормирането и заплащането на труда в системата на народната просвета
19. инспектиране на системата на народната просвета

Чрез целия набор от специфични държавни изисквания в системата на образованието се цели да се гарантира общото ниво на обучението във всяка една образователна степен, да се осигури равен достъп до образование за всички етнически групи, да се прилага стандартизирана програма за обучение, която дава необходимите знания за професионално развитие.

Съществуват различни механизми за определяне на статута на отделните изисквания. Те се приемат с наредби на Министерски съвет или с наредби на министъра на образованието и науката.

Наредба № 5 определя нормативите на преподавателската работа на педагогическия персонал както и нормативите за численост на персонала в системата на просветата.

За изчисляване на числеността на персонала общо във всички училища за база се използва броя на паралелките, които се определят с Наредба № 7.

Наредба № 7 определя нормативи за минимален и максимален брой на ученици в една паралелка в училищата, детските градини и обслужващите звена. Конкретният брой на паралелките се определят веднъж годишно в началото на учебната година от първостепенния разпоредител с бюджетни кредити и той остава непроменен до края на учебната година. Поради липсата на единна информационна система и регистър на учениците до скоро, този регламент за определянето на натуралните показатели в системата се основава на недостатъчно точно определен общ брой на учениците. Допълнително изкривяване в посока увеличаване числеността на персонала се получава от използването на паралелките като опосредстващ елемент. Регламентът в Наредба № 7 позволява въпреки значителното намаляване броя на учениците в последните години, броят на учителите да се запази относително непроменен.

Въпросът за качеството и адекватността на подзаконовите нормативни актове, издадени от министъра на образованието и науката е с изключителна важност, доколкото с тях се

уреждат обществени отношения, които засягат голяма част от обществото. Типичен пример за това са наредбите за провеждане на изпитите след 7 клас.

Правото на избор се осигурява и чрез системата на специализирано обучение в профилирани и професионални училища, както и чрез задължителноизбираемата и свободноизбираемата част от учебния план, в съответствие със *Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план* и *Закона за професионалното образование и обучение*. За тези ученици, които не са успели или не желаят да продължат образованието си, още в задължителната училищна възраст или след завършването ѝ са осигурени условия за придобиване на професионална квалификация за упражняване на професии, за които се изисква основно образование. За учениците, надхвърлили възрастта за задължително обучение (16 години), се осигуряват условия и право да се обучават във вечерна, заочна, кореспондентска или самостоятелна форма на обучение.

*Законът за висшето образование* регулира основните принципи, на които се подчинява висшето образование в страната. Приет е през 1995 г. с постепенни изменения, последното от които – през 2002 г. В него е установена автономията на висшите училища, тяхното управление и финансиране. И тук стоят сериозни проблеми, а именно:

- ◆ Качеството на висше образование. Частично, но съвсем недостатъчно решение този проблем намира с акредитацията на висшите учебни заведения в страната. Тя се извършва от специално създадена за целта Национална агенция за оценяване и акредитация към Министерски съвет, но за съжаление това съвсем не е достатъчно – акредитация се извършва на всеки 5 години, ако получената оценка е “добра” или “много добра” и на 3, ако оценката е “задоволителна”. Единствено акредитираните училища получават финансиране от страна на държавата.
- ◆ Финансиране на висшите училища. Съгласно чл. 90, ал. 3 от ЗВО, държавните висши училища формират своя бюджет от:
  1. субсидии от държавния бюджет
  2. финансова помощ от общините
  3. дарения, завещания, наследства и спонсорство
  4. собствени приходи от: научноизследователска, експертно-консултантска, художествено-творческа, лечебна, спортна дейност, права от индустриална собственост, авторски и други сродни права, постъпления от такси за кандидатстване, за кандидатстване и приходи от обучение, следдипломна квалификация, административни услуги за лица, които не са студенти и други дейности от учебния процес.

Субсидията за висшите училища от държавния бюджет осигурява т. нар. издръжка за обучението, която от своя страна се определя от диференцирани нормативи по професионални направления за един студент, броя на студентите и докторантите и оценката от акредитацията.

Представените от Министерство на образованието и науката проекти на *Стратегия и Програма за развитие на образованието в България* очертават някои от основните проблемни области пред средното и висшето образование към настоящия момент, например усъвършенстване на структурата и управлението, осигуряване на равен достъп, повишаване на качеството на образованието и др.

Същевременно тези два документа пропускат съществени моменти от реформата в сектора, без които нейното осъществяване ще бъде невъзможно на практика. Основните им недостатъци са липсата на цялостна визия за необходимостта от реформа в сектора,

преглед на проблемите пред образованието в България на всички нива, рисковете пред реформата и качество в сектора и др.

Основните недостатъци на нормативната база на образованието в България, по наше мнение са следните:

1. Законодателната рамка в момента не дава възможност да се решат основните проблеми в сектора. Отделните документи не са обвързани един с друг, често си противоречат и не дават възможност да се изгради благоприятна среда за създаване на качествена европейска система на образование.
2. Финансирането на образованието не е изведено като основен елемент на системата на образование, принципите на финансирането към настоящия момент не са прозрачни и ясни.
3. Нормативните документи не осигуряват реализация на основния принцип за безплатно задължително образование до 16 г.
4. Нормативната база /особено подзаконовите регламенти/ генерира голяма зависимост между доходите и селекцията на децата в средно образование.
5. Регламентите регулиращи финансирането на образованието и неговото администриране не осигуряват реализация на принципа за равни образователни възможности за всички ученици
6. Системата на финансиране и администриране на образованието не осигуряват най-високи стандарти на обучение за всички ученици
7. Не са изведени стандарти за определяне качеството на образованието на отделните етапи на образователния процес.
8. Недостатък е разделянето на училищата на държавни и общински и липсата на единни стандарти за численост и издръжка за всички училища.
9. Децентрализацията и автономията на училищата все още е само едно добро пожелание.
10. Липсва контрол върху дейността на лицата, участващи в образователния процес.
11. Нормативната база в подсектора на висшето образование не осигурява равнопоставеност във финансирането и условия за конкуренция между държавните и частните учебни заведения<sup>2</sup>

#### 4. Образователна структура на населението

Образователната структура на населението е един от най-важните елементи, детерминиращи потенциала за развитие на дадена страна. Нейното развитие за периода 1995-2002 г. е представено в таблица 7.

Регистрират се следните тенденции:

**Първо**, делът на населението с основно и по-ниско образование намалява с един стабилен среден темп от 4.95% годишно, като това става за сметка на адекватно увеличение на населението със средно и висше образование. Имайки предвид демографската ситуация в България (намаляване общия брой и застаряване на населението), това увеличение на дела на по-високо образованото население се дължи основно на преминаването на голяма част от по-ниско образованите във възрастовата група над 64 г.

**Второ**, като цяло България показва добри показатели за достъп до образование и обща образованост на населението. Делът на хората между 25 и 64 г. с основно и по-ниско

---

<sup>2</sup> Аналогичен е проблемът и в системата на средното образование

образование е значително по-нисък от средния за страните от ЕС, съответно дялът на тези със средно и по-високо образование е по-висок. Дялът на хората с висше образование е около средния за страните от ЕС, като тенденцията е процентът в нашата страна да задмине този в ЕС. По посочените предимно количествени (а не качествени) критерии, България е на равнището на страните от ЕС, а в сравнение с някои от тях, показва по-добри резултати.

**Трето**, в сравнение със скоро присъединилите се към ЕС страни Полша, Унгария и Чехия се констатира, че в Полша и Чехия нискообразованите имат по-нисък дял отколкото в България, а относителният дял на населението с висше образование в България е по-висок. Наред с това образователната структура на населението у нас е по-близка до тази на страните членки на ЕС, отколкото до тази в Полша и Чехия.

**Таблица 7. Образователна структура на населението на възраст 25-64 г. за избрани страни в Европа (2002 г.)**

| Страни                                      | Основно и по-ниско образование | Средно образование | Висше образование | Общо |
|---------------------------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------|------|
| <b>Европейски съюз-15</b>                   | 38                             | 41                 | 21                | 100  |
| Австрия                                     | 22                             | 61                 | 17                | 100  |
| Белгия                                      | 40                             | 32                 | 28                | 100  |
| Великобритания                              | :                              | :                  | 29                | 100  |
| Германия                                    | 17                             | 61                 | 22                | 100  |
| Гърция                                      | 47                             | 35                 | 18                | 100  |
| Дания                                       | 20                             | 53                 | 27                | 100  |
| Ирландия                                    | 40                             | 35                 | 25                | 100  |
| Испания                                     | 58                             | 17                 | 24                | 100  |
| Италия                                      | 56                             | 34                 | 10                | 100  |
| Люксембург                                  | 38                             | 43                 | 19                | 100  |
| Нидерландия                                 | 32                             | 43                 | 25                | 100  |
| Португалия                                  | 79                             | 11                 | 9                 | 100  |
| Финландия                                   | 25                             | 42                 | 32                | 100  |
| Франция                                     | 36                             | 41                 | 24                | 100  |
| Швеция                                      | 19                             | 55                 | 26                | 100  |
| <b>Европейски съюз-10</b>                   |                                |                    |                   |      |
| Естония                                     | 13                             | 58                 | 30                | 100  |
| Кипър                                       | 34                             | 37                 | 29                | 100  |
| Латвия                                      | 17                             | 63                 | 20                | 100  |
| Литва                                       | 15                             | 41                 | 44                | 100  |
| Малта                                       | :                              | :                  | :                 |      |
| Полша                                       | 19                             | 69                 | 12                | 100  |
| Словакия                                    | 14                             | 75                 | 11                | 100  |
| Словения                                    | 23                             | 62                 | 15                | 100  |
| Унгария                                     | 29                             | 57                 | 14                | 100  |
| Чехия                                       | 12                             | 76                 | 12                | 100  |
| <b>Страни - кандидатки за членство в ЕС</b> |                                |                    |                   |      |
| България (1998)                             | 34                             | 48                 | 18                | 100  |
| България (1999)                             | 32                             | 50                 | 18                | 100  |
| България (2000)                             | 32                             | 50                 | 18                | 100  |
| България (2001)                             | 29                             | 50                 | 21                | 100  |
| България (2002)                             | 29                             | 50                 | 21                | 100  |
| България (2003)                             | 29                             | 50                 | 22                | 100  |
| Румъния                                     | 29                             | 61                 | 10                | 100  |

Източник: "Education across Europe 2003", European Commission; Eurostat, 2003 и НСИ.

Таблицы 8 и 9 разкриват един доста показателен факт за структурата на населението между 25 и 64 г. по отношение зависимостта завършено образование – етническа група. Разглеждайки трите основни етноса – българи, турци и роми, се наблюдава една ясно откроява диференциация в образователната им структура. Над 97 % от най-високо образованите у нас са българи. Делът на турците с висше образование сред всички висшисти е около 1.2 %, а на ромите – едва 0.05 %. Иначе казано едва 2.7 % от турското население у нас има висше образование и едва около 0.3 % от ромското. Особено обезпокоителен е делът на населението от тези два етноса, което няма дори начално образование – съответно 5.6 % за турското и 20.5 % от ромското население. В мнозинството си тези хора са напълно неграмотни. Тази ситуация е още по-сериозна като се има предвид, че средното образование е безплатно и достъпно за всички граждани. Затова е необходимо предприемането главно на програми за информиране на населението от етническите малцинствата за ползите от доброто образование и за по-активно включване на децата от малцинствата в образователния процес. Сегашната ситуация създава реална опасност ниската образованост на населението от етническите малцинства в близко бъдеще да породи сериозни социални и икономически проблеми.

**Таблица 8. Население към 01.03.2001 г. на възраст 25-64 г. по завършено образование и етническа група**

| По завършено образование    | Етническа група |                |               |                      |              |                         |                 |
|-----------------------------|-----------------|----------------|---------------|----------------------|--------------|-------------------------|-----------------|
|                             | Общо            | Българска      | Турска        | Ромска<br>(циганска) | Друга        | Не се само-<br>определя | Непока-<br>зано |
| <b>Общо</b>                 | <b>4269849</b>  | <b>3638352</b> | <b>390751</b> | <b>159644</b>        | <b>40818</b> | <b>30162</b>            | <b>10122</b>    |
| <b>Висше(ISCED 5B+5A+6)</b> | <b>882795</b>   | <b>856715</b>  | <b>10488</b>  | <b>443</b>           | <b>12354</b> | <b>2795</b>             | -               |
| Висше(ISCED 5A+6)           | 613437          | 597219         | 4805          | 202                  | 9311         | 1900                    | -               |
| "доктор"                    | 10784           | 10434          | 16            | -                    | 287          | 47                      | -               |
| "магистър"                  | 586287          | 571155         | 4260          | 187                  | 8908         | 1777                    | -               |
| "бакалавър"                 | 16366           | 15630          | 529           | 15                   | 116          | 76                      | -               |
| Висше (ISCED 5B)            | 269358          | 259496         | 5683          | 241                  | 3043         | 895                     | -               |
| "специалист"                | 269358          | 259496         | 5683          | 241                  | 3043         | 895                     | -               |
| <b>Средно (ISCED 3+4)</b>   | <b>2063011</b>  | <b>1930222</b> | <b>92431</b>  | <b>11075</b>         | <b>18246</b> | <b>11037</b>            | -               |
| Специално                   | 990480          | 943571         | 30859         | 2930                 | 8684         | 4436                    | -               |
| СПТУ                        | 608114          | 551327         | 43309         | 5689                 | 4006         | 3783                    | -               |
| Гимназиално                 | 464417          | 435324         | 18263         | 2456                 | 5556         | 2818                    | -               |
| <b>Основно (ISCED 2)</b>    | <b>1051338</b>  | <b>752683</b>  | <b>207507</b> | <b>71521</b>         | <b>7948</b>  | <b>11679</b>            | -               |
| ПТУ                         | 79082           | 69281          | 7186          | 1562                 | 652          | 401                     | -               |
| Основно                     | 972256          | 683402         | 200321        | 69959                | 7296         | 11278                   | -               |
| <b>Начално (ISCED 1)</b>    | <b>182111</b>   | <b>75232</b>   | <b>58486</b>  | <b>43819</b>         | <b>1610</b>  | <b>2964</b>             | -               |
| <b>Незавършено начално</b>  | <b>30727</b>    | <b>9099</b>    | <b>8277</b>   | <b>12445</b>         | <b>281</b>   | <b>625</b>              | -               |
| <b>Неграмотен</b>           | <b>49745</b>    | <b>14401</b>   | <b>13562</b>  | <b>20341</b>         | <b>379</b>   | <b>1062</b>             | -               |
| <b>Непоказано</b>           | <b>10122</b>    | -              | -             | -                    | -            | -                       | <b>10122</b>    |

Източник: НСИ

Таблица 9. Структура на населението към 01.03.2001 г. на възраст 25-64 г. по завършено образование и етническа група

| По завършено образование    | Етническа група |              |              |                      |              |                         |                 |
|-----------------------------|-----------------|--------------|--------------|----------------------|--------------|-------------------------|-----------------|
|                             | Общо            | Българска    | Турска       | Ромска<br>(циганска) | Друга        | Не се само-<br>определя | Непока-<br>зано |
| <b>Общо</b>                 | <b>100.0</b>    | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>         | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>            | <b>100.0</b>    |
| <b>Висше(ISCED 5B+5A+6)</b> | <b>20.7</b>     | <b>23.5</b>  | <b>2.7</b>   | <b>0.3</b>           | <b>30.3</b>  | <b>9.3</b>              | -               |
| Висше(ISCED 5A+6)           | 14.4            | 16.4         | 1.2          | 0.1                  | 22.8         | 6.2                     | -               |
| "доктор"                    | 0.3             | 0.3          | 0.0          | -                    | 0.7          | 0.2                     | -               |
| "магистър"                  | 13.7            | 15.7         | 1.1          | 0.1                  | 21.8         | 5.8                     | -               |
| "бакалавър"                 | 0.4             | 0.4          | 0.1          | 0.0                  | 0.3          | 0.3                     | -               |
| Висше (ISCED 5B)            | 6.3             | 7.1          | 1.5          | 0.2                  | 7.5          | 3.0                     | -               |
| "специалист"                | 6.3             | 7.1          | 1.5          | 0.2                  | 7.5          | 3.0                     | -               |
| <b>Средно (ISCED 3+4)</b>   | <b>48.3</b>     | <b>53.0</b>  | <b>23.7</b>  | <b>6.9</b>           | <b>44.7</b>  | <b>36.6</b>             | -               |
| Специално                   | 23.2            | 25.8         | 7.9          | 1.8                  | 21.3         | 14.7                    | -               |
| СПТУ                        | 14.2            | 15.2         | 11.1         | 3.6                  | 9.8          | 12.5                    | -               |
| Гимназиално                 | 10.9            | 12.0         | 4.7          | 1.5                  | 13.6         | 9.3                     | -               |
| <b>Основно (ISCED 2)</b>    | <b>24.6</b>     | <b>20.7</b>  | <b>53.0</b>  | <b>44.9</b>          | <b>19.5</b>  | <b>38.7</b>             | -               |
| ПТУ                         | 1.9             | 1.9          | 1.8          | 1.0                  | 1.6          | 1.3                     | -               |
| Основно                     | 22.7            | 18.8         | 51.2         | 43.9                 | 17.9         | 37.4                    | -               |
| <b>Начално (ISCED 1)</b>    | <b>4.3</b>      | <b>2.1</b>   | <b>15.0</b>  | <b>27.4</b>          | <b>3.9</b>   | <b>9.8</b>              | -               |
| <b>Незавършено начално</b>  | <b>0.7</b>      | <b>0.3</b>   | <b>2.1</b>   | <b>7.8</b>           | <b>0.7</b>   | <b>2.1</b>              | -               |
| <b>Неграмотен</b>           | <b>1.2</b>      | <b>0.4</b>   | <b>3.5</b>   | <b>12.7</b>          | <b>0.9</b>   | <b>3.5</b>              | -               |
| <b>Непоказано</b>           | <b>0.2</b>      | -            | -            | -                    | -            | -                       | <b>100.0</b>    |

Източник:НСИ

Пряко отношение към формирането на образователната структура на населението има показателя участие на населението в образователния процес. Той показва относителния дял на учащите в дадена възрастова група към общия брой на населението в съответната възрастова група (таблица 10).

По този показател страната отбелязва напредък през последните години, но въпреки това остава сравнително назад след страните от ЕС и от централноевропейските страни. Резултатите на България са задоволителни само за населението на възраст 5-14 г., където участието е близо до 100 %. За населението в групата 15-19 г., коефициентът е много нисък, което разкрива слаба мотивация за обучение извън задължителния курс в България. Тази констатация е валидна и за следващата възрастова група между 20 и 29 г., където въпреки големият брой на университетите в страната и увеличеният им прием, едва 15.2 % от населението се възползва от възможността да получи по-високо образование. За сравнение средно за страните от ЕС този дял е 22.2 %, като във Финландия достига почти 38 %. Населението в Полша, Чехия и Унгария също участва по-продължително в образователния процес, като активността е най-висока в Полша.

Имайки предвид направеното сравнение може да се предположи, че в близко бъдеще образователната структура на населението в България ще се влоши, като делът на нискообразованата част от населението ще се увеличи.

**Таблица 10. Участие на населението в образователния процес\***

|                                                 | Учащи се от<br>5 - 14 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 5 - 14 г. | Учащи се от<br>15 - 19 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 15 - 19 г. | Учащи се от<br>20 - 29 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 20 - 29 г. |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Европейски съюз</b>                          |                                                                             |                                                                               |                                                                               |
| Австрия                                         | 98.2                                                                        | 76.4                                                                          | 17.9                                                                          |
| Белгия                                          | 99.1                                                                        | 90.5                                                                          | 25.2                                                                          |
| Великобритания                                  | 98.9                                                                        | 73.3                                                                          | 23.8                                                                          |
| Германия                                        | 99.4                                                                        | 88.3                                                                          | 23.6                                                                          |
| Гърция                                          | 99.8                                                                        | 87.4                                                                          | 16.9                                                                          |
| Дания                                           | 99.2                                                                        | 80.4                                                                          | 29.9                                                                          |
| Ирландия                                        | 100.5                                                                       | 79.8                                                                          | 15.6                                                                          |
| Испания                                         | 104.4                                                                       | 79.5                                                                          | 24.3                                                                          |
| Италия                                          | 99.7                                                                        | 65.5                                                                          | 18.7                                                                          |
| Люксембург                                      | 95.3                                                                        | 73.7                                                                          | 4.6                                                                           |
| Нидерландия                                     | 99.4                                                                        | 86.6                                                                          | 22.9                                                                          |
| Португалия                                      | 105.2                                                                       | 80.3                                                                          | 19.9                                                                          |
| Финландия                                       | 91.6                                                                        | 84.8                                                                          | 37.9                                                                          |
| Франция                                         | 99.8                                                                        | 86.4                                                                          | 19.1                                                                          |
| Швеция                                          | 97.8                                                                        | 86.4                                                                          | 33.4                                                                          |
| Средно за страните от ЕС                        | 99.2                                                                        | 81.3                                                                          | 22.2                                                                          |
| <b>Страни - кандидатки за<br/>членство в ЕС</b> |                                                                             |                                                                               |                                                                               |
| България (1996)                                 | 93.8                                                                        | 60.5                                                                          | 16.8                                                                          |
| България (1998)                                 | 93.8                                                                        | 61.5                                                                          | 16.8                                                                          |
| България (1999)                                 | 93.8                                                                        | 62.6                                                                          | 16.4                                                                          |
| България (2000)                                 | 94.2                                                                        | 62.6                                                                          | 15.6                                                                          |
| България (2001)                                 | 96.1                                                                        | 65.3                                                                          | 14.5                                                                          |
| България (2002)                                 | 98.0                                                                        | 70.5                                                                          | 15.2                                                                          |
| Полша                                           | 93.6                                                                        | 84.2                                                                          | 24.4                                                                          |
| Унгария                                         | 99.9                                                                        | 81.1                                                                          | 18.7                                                                          |
| Чехия                                           | 99.8                                                                        | 80.8                                                                          | 14.2                                                                          |

**Източник :** "Education at a glance OECD Indicators", OECD, 2002 и НСИ.

\* Някои от стойностите на показателя надхвърлят 100 в резултат на статистическа грешка, миграционни процеси и други

## **5. Образователната система в България към настоящия момент**

Структурата на образователната система в България включва следните нива:

- ◆ незадължително предучилищно образование
- ◆ основно училищно образование с продължителност осем години
- ◆ средно училищно образование – с продължителност 4-5 години
- ◆ висше образование

### **5.1. Предучилищно образование – цели, задачи, покритие и достъп**

#### Цели и задачи

Предучилищното образование (ISCED'97 ниво 0) включва деца от 3 до 6-7 годишна възраст, които посещават детски градини по желание на родителите до постъпването им в

първи клас. За децата, които не владеят добре български език се осигурява обучение по езика по специализирана методика за усвояване на български език. Освен държавни и общински детски градини, чиито дял е най-голям (95 %), съществуват и частни. Техният дял е все още малък, но непрекъснато нараства.

От учебната 2003/2004 г. става задължителна подготовката на децата за училище една година преди постъпването им в първи клас и тя се извършва в подготвителни групи към детските градини или подготвителни класове към училищата, като родителите се освобождават от заплащането на такси.

Финансирането на детските градини от държавния или общинския бюджет се допълва от такси, заплащани от родителите, в размери, определени от общинския съвет, в съответствие със Закона за местните данъци и такси.

Основната цел на предучилищното образование в България е създаването на възможност всяко дете да развива максимално своите потребности и да се подготвя за училищно обучение чрез въвеждането му в предметната и материалната среда, ориентирането му в общочовешките ценности и формиране на определени умения и навици за адаптиране към новата среда и към ученето. Наред с това детската градина си поставя за цел да съхранява и насърчава детската индивидуалност към самоизява.

От така поставената цел пред предучилищното образование произтичат две основни задачи. Първата е създаването на условия за формиране на положително отношение към училището и позитивна мотивация за учене, които са важни фактори за успех в училище. Ранното формиране на мотиви за учене гарантира трайно положително отношение към тази дейност и създава условия за формиране на мотиви за учене през целия живот. Тази предпоставка е особено важна за децата, които живеят в среда, в която образованието не се приема за ценност.

В тази връзка втората основна задача на предучилищното образование е да полага специални усилия за изграждане на положително отношение към образованието и у родителите. Защото мотивираните родители полагат усилия да преодоляват трудности и препятствия, за да гарантират успешното обучение на децата си. От другата страна са родителите, чието отношение към образованието на децата им е, по една или друга причина, безразлично. Това са голяма част от ромите, някои от турските семейства в икономически изостаналите райони, семейства на алкохолици, наркомани и много бедни родители. За децата от такива семейства Министерството на образованието и регионалните инспекторати трябва да имат специални ангажменти и задължения, свързани основно с издирване и осигуряване на достъп до образование на всички подлежащи на обучение.

#### Покритие и достъп

Системата на предучилищното образование в България разполага с екстензивно развита материална база, която е в състояние да осигури 100 % обхват на децата за целодневни грижи. Броят на детските градини през учебната 2002/2003 г. е 3127 (табл.11). В сравнение с 1991 г. този брой е намалял с 1338 или около 30 %, а за същия период броят на децата в детските градини е намалял с 22.3 %. Педагогическият персонал в детските градини през 1991 г. е бил 28 045 души, а за 2002 г. броят на заетите в тази сфера достига 18 276. Намалението е в размер на 9 769 души, което означава, че за периода 1991-2002 г. персоналят в детските градини е намалял с 34.83 %. Резултатът от настъпилите промени може да се проследи и с помощта на съотношението Дете/Учител, което от 9.23 през 1991 г. се повишава до 11.02 за 2002 г., т.е. темпът на намаление при децата е по-нисък от редуцирането на преподавателския състав.

Таблица 11.

| Учебна година | Детски градини | Педагогически персонал | Деца    | Дете/Учител |
|---------------|----------------|------------------------|---------|-------------|
| 1991          | 4 465          | 28 045                 | 258 995 | 9.23        |
| 1992          | 4 429          | 27 400                 | 263 004 | 9.60        |
| 1993          | 3 856          | 25 623                 | 247 472 | 9.66        |
| 1994          | 3 659          | 24 091                 | 246 608 | 10.24       |
| 1995          | 3 762          | 23 890                 | 254 234 | 10.64       |
| 1996          | 3 713          | 23 353                 | 247 015 | 10.58       |
| 1997          | 3 559          | 20 607                 | 220 177 | 10.68       |
| 1998          | 3 518          | 20 450                 | 218 525 | 10.69       |
| 1999          | 3 434          | 20 022                 | 211 943 | 10.59       |
| 2000          | 3 249          | 18 693                 | 200 449 | 10.72       |
| 2001          | 3 242          | 18 637                 | 199 206 | 10.69       |
| 2002          | 3 127          | 18 276                 | 201 317 | 11.02       |

Източник: НСИ

Данните за обхвата по години от 1998 г. насам са както следва:

|           |        |
|-----------|--------|
| 1998/1999 | 65.30% |
| 1999/2000 | 66.40% |
| 2000/2001 | 66.80% |
| 2001/2002 | 73.60% |
| 2002/2003 | 74.20% |

Вижда се, че през последните пет години обхватът на предучилищното образование у нас непрекъснато нараства, но въпреки това все още е относително нисък в сравнение със страните от ЕС, където през последното десетилетие една от целите на предучилищното образование е подготовката на децата за училище и осигуряване на равен старт за учене на всички деца. Тази цел поставя пред почти всички европейски страни задачата да разширят материалната си база и да осигурят 100 % обхват на децата поне през последната година преди постъпването им в първи клас. За Франция, например тази цел е постигната още през учебната 1989/1990 година, а през учебната 1998/1999 г. е постигнат 100 % обхват на децата от 3 до 6-годишна възраст. Освен това предучилищното образование е поставено в системата на задължителното образование, което гарантира приемственост между детската градина и началното училище, както по посока готовността на децата за училище, така и по посока на образователното съдържание, учебните планове и образователните технологии. Такива са тенденциите и в Белгия, Испания и Италия.

Периодът след 1991 г. се характеризира със значително намаляване на броя на децата от 2 до 7 годишна възраст. В сравнение с 1998-1999 г. например броят им е намалял с над 178 000. В резултат значително намалява и броят на детските градини и децата в тях. През 1991 г. децата в детските градини са били 258 995, а за 2002 г. техният брой достига 201 317. Намалението е значително - 57 678 деца, което означава, че за 11 години процентът на намаление е 22.27 %. Основната причина за формиране на негативната тенденция е влошената демографска характеристика на населението. Увеличеният обхват се дължи на по-бавното намаляване на броя на записаните деца в сравнение с общия брой деца на възраст от 3 до 6 години. Най-голям е обхватът за децата на 6-годишна възраст – над 80 %.

Очевидно е, че причините за ограничения обхват на предучилищното образование не са в липсата на материална база. Много от децата, които не посещават детска градина, са от семейства на безработни, социално слаби и семейства в риск. А именно тези деца, които са 21 % от общия брой имат най-голяма нужда от грижи и подготовка за училище.

### Проблеми и перспективи

Основните проблеми, пред които е изправено предучилищното образование у нас са следните:

- ◆ Увеличаване на обхвата на децата между 3 и 7 годишна възраст – тук основният проблем е свързан с децата от етническите малцинства и социално слабите. За децата от малцинствата може да се предвиди включването им в подготвителни междуетнически групи, които да създадат отношения на толерантност и равнопоставеност. Важна дейност във връзка с увеличаване на обхвата е провеждането на специална кампания, насочена към информиране на родителите за ползите, които биха имали техните деца от посещаването на детска градина.
- ◆ Подобряване на материалната база в детските градини чрез въвеждане на информационните технологии – мултимедия, компютърни игри.
- ◆ Актуализиране на основните знания и умения, които трябва да придобият децата преди постъпване в училище. Тук трябва да се обърне особено внимание на познанията по български език, формиране на определени общоучебни умения и навици, създаване на устойчиви мотиви за учене.
- ◆ Допълнителна квалификация на учителите, за да бъдат способни да отговарят на динамични променящите се условия на средата и да повишат познанията си по чужди езици поради все по-масовото им изучаване в още в детските градини.

## **5.2. Училищно образование**

Училищното образование има за цел да осигурява обучението и възпитанието на учениците в съответствие с обществените потребности и индивидуалните им способности и очаквания за успешна реализация в обществото. В този смисъл то трябва да отговаря на следните общи изисквания:

- ◆ Качество и ефикасност – да включва необходимите и достатъчни знания, умения, компетентности и отношения, в съответствие с най-високите стандарти, за всеки човек, за неговото развитие, подготовка и обща култура за продължаване на образованието или за социална реализация
- ◆ Гъвкавост и отвореност – да е съобразено с характера и съдържанието на подготовката, която училището трябва да осигурява на учениците, съответстваща на съвременната наука, техника и технологии, на националната и световната култура и икономика
- ◆ Достъпност и усвояемост – да е съобразено с възрастовите особености на учениците, с техните потребности, интереси, възможности и способности.

Училищното образование се осъществява в следните групи училища:

- начални – от 1 до 4 клас включително;
- прогимназиални – от 5 до 8 клас;
- основни – от 1 до 8 клас;
- гимназии – от 9 до 12 клас;
- профилирани гимназии;
- средни общообразователни училища – от 1 до 12 клас;
- професионални гимназии – от 8 или 9 клас до 12 или 13 клас включително;

- професионални - от 7 или 8 клас с продължителност на обучението до 3 години, а от 9 клас с продължителност до 4 години; професионални колежи след завършено средно образование – с продължителност на обучението до 2 години;
- спортни;
- по изкуствата;
- специални.

У нас училищното образование се дели според степента на основно и средно, а според съдържанието на подготовката – на общо и професионално. Общото образование осигурява усвояването на общообразователния минимум и при възможност - профилирана подготовка, съгласно държавните образователни изисквания. Професионалното образование осигурява, както общообразователния минимум, така и професионална квалификация, съгласно държавните изисквания. Основният нормативен акт, който определя целите и съдържанието на общото образование е Закона за степента на образованието, общообразователния минимум и учебния план. От друга страна, професионалното образование е подробно регламентирано в Закона за професионалното образование и обучение.

Основното образование (от 1 до 8 клас) обхваща началното училище (от 1 до 4 клас, ISCED'97 ниво 1) и основното училище (от 5 до 8 клас, ISCED'97 ниво 2A). Може да се осъществява в държавни, общински и частни училища. В рамките на същото образователно равнище може да бъде осигурена и допълнителна професионална квалификация чрез професионално-технически програми при завършване на 6, 7 и 8 клас. След успешно завършване на 4 клас се издава *Свидетелство за начално образование*, а след успешно завършване на 8 клас се издава *Свидетелство за завършено основно образование*, което дава право за продължаване на общообразователната подготовка или за професионално обучение.

Средното образование (ISCED'97 ниво 3A) може да се раздели на общо средно (с общообразователни и профилирани училища) и професионално. Общото средно образование се постига в общообразователни училища (учебен процес от 3, 4 години) и профилирани училища (учебен процес 4, 5 години). Учениците могат да постъпят в профилираните училища след като са завършили 7 или 8 клас, преминавайки приемни изпити, които съответстват на профила на съответното училище (български език и литература, математика, хуманитарни науки и т.н.).

Средното образование може да се получи и в технически училища, след завършване на 8 клас и 4 години обучение, или, след завършване на 7 клас и 5 години обучение. То се осигурява също и от професионални технически училища с тригодишна образователна програма.

Образователни програми за професионални технически училища (ISCED' 97 ниво 3C) се предлагат, след завършване на основното образование, с продължителност 2 години. Добитата професионална квалификация дава достъп до пазара на работна ръка.

### **5.2.1. Общо средно образование**

Общото средно образование (в горните класове) се предоставя от:

**Средни общообразователни училища (СОУ)**, които покриват: елементарно училищно ниво – от 1 до 4 година; прогимназиално ниво – от 5 до 8 година и средно училищно ниво – от 9 до 11 година.

**Профилирани училища с интензивно преподаване на чужди езици** (езикови училища) - влиза се след завършване на 7 клас, на основата на конкурс. Те покриват от 8 до 12 (13) година.

**Профилирани средни училища** – влиза се след завършване на 8-ма година (с изучаване на естествени науки и/или математически училища, за хуманитарни науки, спортни училища, училища по изкуствата и т.н.) Покриват от 9 до 12 (13) година.

Основните цели на общообразователната подготовка, дефинирани в Закона за степента на образованието, общообразователния минимум и учебния план са:

- ◆ да съдейства за физическото и духовното развитие на ученика, за успешното му ориентиране, адаптиране и реализиране в обществото;
- ◆ да създаде условия за формиране на ценностни ориентации, свързани с чувството за българската национална идентичност, уважение към другия, съпричастност и гражданска отговорност;
- ◆ да създаде условия за развитие на потребности, интереси и нагласи за учене и за обучение и самоусъвършенстване през целия живот.

### Съдържание

Общообразователната подготовка в българското училище се осъществява чрез изучаването на учебни предмети, групирани в следните културно-образователни области:

1. български език и литература;
2. чужди езици;
3. математика, информатика и информационни технологии;
4. обществени науки, гражданско образование и религия;
5. природни науки и екология;
6. изкуства;
7. бит и технологии;
8. физическа култура и спорт.

Общообразователният минимум за началния и прогимназиалния етап на основното образование е еднакъв и задължителен за всички видове училища. Общообразователният минимум за гимназиалния етап е различен в зависимост от профила на учебното заведение, като основните различия са свързани с включването на културно-образователните области изкуства и бит и технологии.

В общата структура на рамковия учебен план се включват три вида подготовка: задължителна, задължителноизбираема и свободноизбираема. Задължителната подготовка определя базисното образование (общообразователния минимум), т.е. съдържанието, необходимо за постигане на базисни образователни потребности и тя е единна и задължителна за всички ученици. Останалите два вида подготовка отчитат както интересите на учениците, така и потребностите на обществото и формират съответен общообразователен или професионален профил на училището. Съотношението между базисната и задължителноизбираемата подготовка зависи от етапа и степента на образование и е както следва: за началния етап е 90 %; за прогимназиалния етап – между 80 % и 90 %; и за гимназиалния етап – между 45 % и 80 % от задължителното учебно време.

### Обхват и достъп

През учебната 2002/2003 г. броят на общообразователните училища в България е 2720. В сравнение с учебната 1996/97 г. техният брой е намалял с 530, а в сравнение с предходната 2001/2002 г. – с 92 в резултат на закривания и преобразувания (табл. 12). Най-голям е дялът на основните училища (65 %), а най-малък на прогимназиите (0.8 %). За периода 1998-2003 г. се е увеличил абсолютният брой и относителният дял на гимназиите (от 5.15 % на 5.92 %), както и на пълните средни училища (от 12.8 % на 14.7 %). Същевременно значително намалява броят и относителният дял на началните училища. Тези тенденции са резултат от демографската ситуация в страната, изразяваща се в значително намаляване на броя на учениците от 1 до 4 клас.

**Таблица 12. Общообразователни училища по вид**

|                              | 1998/1999   | 1999/2000   | 2000/2001   | 2001/2002   | 2002/2003   |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Общо</b>                  | <b>3050</b> | <b>3011</b> | <b>2843</b> | <b>2812</b> | <b>2720</b> |
| Начални<br>(I-IV кл.)        | 457         | 438         | 374         | 368         | 321         |
| Основни<br>(I-VIII кл.)      | 1972        | 1947        | 1845        | 1829        | 1783        |
| Прогимназии<br>(V-VIII кл.)  | 25          | 23          | 23          | 22          | 22          |
| Гимназии<br>(IX-XIII кл.)    | 157         | 158         | 163         | 160         | 161         |
| Пълни средни<br>(I-XIII кл.) | 392         | 398         | 395         | 393         | 399         |
| Училища<br>(V-XIII кл.)      | 47          | 47          | 43          | 40          | 34          |

*Източник: "Образование в Република България", издание на НСИ*

За годините от 1990/1991 г. до 2002/2003 г. включително броят на учениците в общообразователните училища е намалял с 25.67 %, броят на училищата с 21.34 %, а броят на преподавателите с 15.15 % (таблица 13). Завършилите през 2001/2002 г. са с 50.8 % по-малко от дипломираните ученици за учебната 1990/1991 г., като демографското влияние се изчислява на 24.42 % намаление в числеността на учениците. Това означава, че има и други фактори, които оказват негативно влияние. Към тях се отнасят главно броят на отпадналите ученици и броят на тези, които изобщо не са обхванати от системата. За първите се води само обща статистика – за всички степени на образование.

Основните причини за отпадане на учениците са нежеланието им да учат и семейни проблеми (табл. 14). Семейните причини оказват най-силно влияние върху динамиката на броя на отпадналите от училище ученици. За учебната 2002/2003 г. броят на отпадналите ученици се увеличава с над 3000 като около 70 % от това увеличение се дължи на фактора семейни причини. По степени най-голям е процента на отпадналите в прогимназиалния етап на обучение в общообразователните училища – около 33 % от общия брой.

Трябва да се отчете, че за последните 2-3 години относителният дял на напусналите ученици се установява на нива от 2.5-3 %. За необхванатите от системата няма точни данни, но техният брой и относителен дял от учащите се непрекъснато се увеличава. Това се дължи предимно на ниския коефициент на записване на децата от малцинствата. Проблемът с отпадналите и необхванатите ученици е много сериозен от социална и икономическа гледна точка. На фигура 2 са показани причините, които пораждат този проблем и ефектите от неговото проявление.

Таблица 13.

| Учебна година | Общообразователни<br>и училища | Преподаватели | Ученици   | Ученик/У<br>чител | Брой на<br>завършилите |
|---------------|--------------------------------|---------------|-----------|-------------------|------------------------|
| 1990/1991     | 3 458                          | 72 310        | 1 110 733 | 15.36             | 43 648                 |
| 1991/1992     | 3 439                          | 72 719        | 1 068 206 | 14.69             | 41 801                 |
| 1992/1993     | 3 403                          | 72 393        | 1 027 457 | 14.19             | 34 645                 |
| 1993/1994     | 3 360                          | 70 131        | 987 999   | 14.09             | 37 344                 |
| 1994/1995     | 3 359                          | 70 487        | 980 491   | 13.91             | 36 956                 |
| 1995/1996     | 3 325                          | 70 763        | 963 582   | 13.62             | 38 714                 |
| 1996/1997     | 3 286                          | 71 431        | 944 733   | 13.23             | 39 238                 |
| 1997/1998     | 3 107                          | 67 207        | 924 247   | 13.75             | 37 468                 |
| 1998/1999     | 3 050                          | 66 508        | 905 783   | 13.62             | 34 154                 |
| 1999/2000     | 3 011                          | 65 885        | 887 213   | 13.47             | 32 634                 |
| 2000/2001     | 2 843                          | 63 752        | 867 354   | 13.61             | 32 047                 |
| 2001/2002     | 2 812                          | 63 261        | 839 518   | 13.27             | 21 467                 |
| 2002/2003     | 2 720                          | 61 354        | 825 668   | 13.46             |                        |

Източник: Статистически годишник, НСИ

Таблица 14. Учащи се и напуснали ученици във всички видове училища

|                                                                                           | 1995/1996 | 1997/1998 | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Учащи се - общо - бр.                                                                     | 1 190 475 | 1 143 405 | 1 119 436 | 1 095 747 | 1 074 946 | 1 046 477 | 1 021 671 |
| Напуснали ученици - общо - бр.                                                            | 40 027    | 36 155    | 34 963    | 28 337    | 30 690    | 28 000    | 31 006    |
| Относителен дял на напусналите ученици - %                                                | 3.4       | 3.2       | 3.1       | 2.6       | 2.9       | 2.7       | 3.0       |
| в т. ч.                                                                                   |           |           |           |           |           |           |           |
| Напуснали поради нежелание - бр.                                                          | 14 903    | 12 844    | 11 407    | 9 844     | 9 666     | 8 830     | 9 094     |
| Относителен дял на напусналите поради нежелание от общия брой напуснали ученици - %       | 37.2      | 35.5      | 32.6      | 34.7      | 37.4      | 31.5      | 29.3      |
| Напуснали поради семейни причини - бр.                                                    | 10 098    | 9 610     | 10 255    | 9 515     | 11 103    | 9 792     | 11 965    |
| Относителен дял на напусналите поради семейни причини от общия брой напуснали ученици - % | 25.2      | 26.6      | 29.3      | 33.6      | 36.2      | 35.0      | 38.6      |

Източник: НСИ

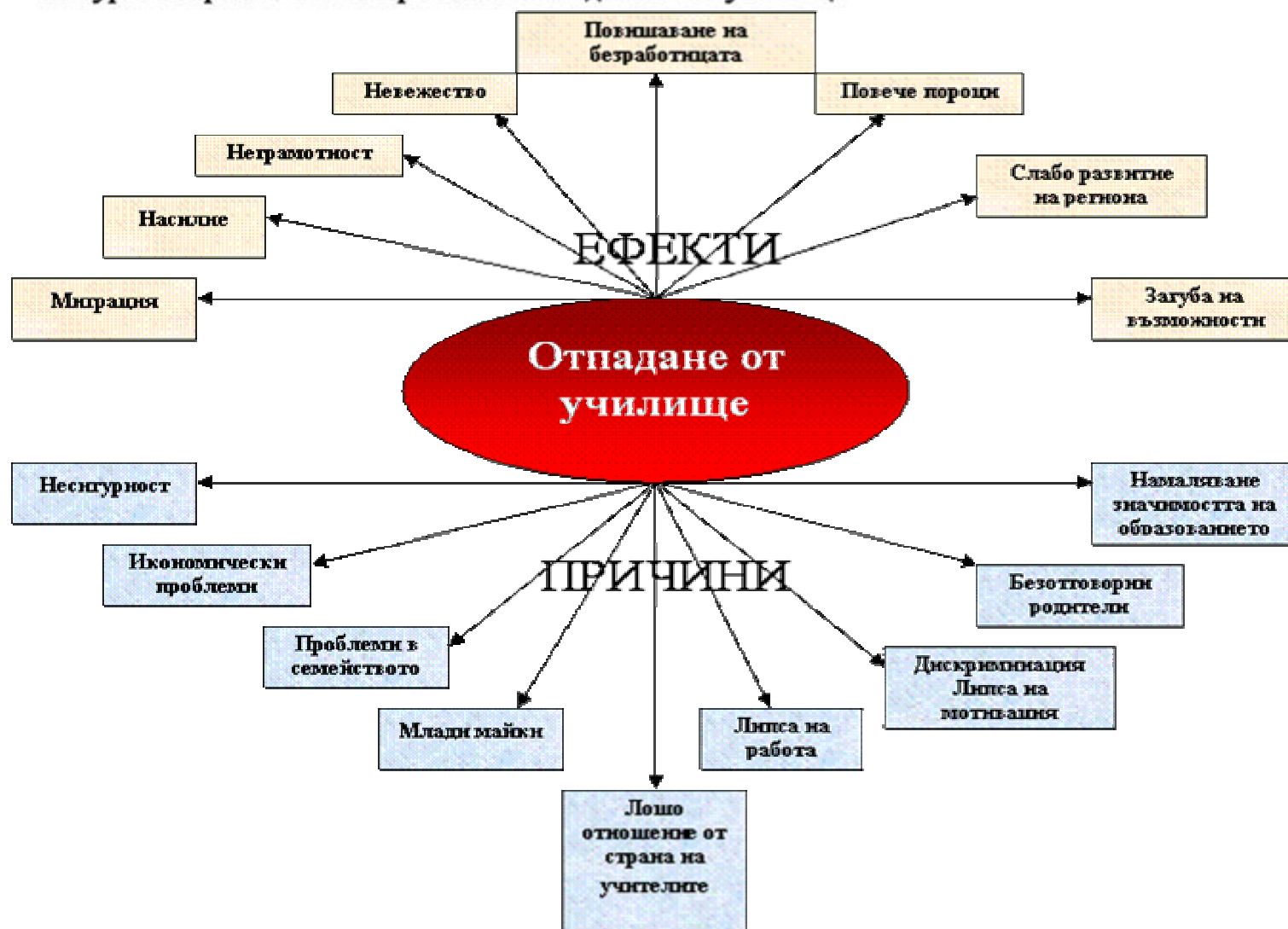
**Таблица 15. Нетен коефициент на записване на населението по степени на образование\***

|                                                           | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|-----------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Предучилищно образование (ISCED-0)                        | 65.3      | 66.4      | 66.8      | 73.6      | 74.2      |
| Начално образование (I-V кл. ISCED-1)                     | 96.8      | 96.4      | 96.3      | 98.5      | 99.8      |
| Прогимназиално образование (V-VIII кл. ISCED-2A)          | 80.2      | 81.4      | 82.4      | 83.1      | 83.9      |
| Средно образование (IX-XIII кл. ISCED-3A, 3C)             | 61.6      | 63.1      | 64.7      | 68.3      | 74.9      |
| Професионално обучение след средно образование (ISCED-4C) | 0.7       | 0.6       | 0.6       | 0.3       | 0.3       |
| Колежи (ISCED-5B)                                         | 2.7       | 2.4       | 2.2       | 2.4       | 2.4       |
| Университети и специализирани висши училища (ISCED-5A)    | 23.4      | 24.0      | 23.0      | 22.8      | 23.9      |

\* Нетният коефициент на записване е изчислен в проценти като отношение на броя на учащите се по степени във възрастовите групи 3-6, 7-10, 11-14, 15-18, 19-20, 19-21 и 19-23 години към броя на населението в същите възрастови групи

Безспорен показател за обхвата на образователната система е нетният коефициент на записване. За периода 1998/1999-2002/2003 г. този коефициент непрекъснато расте за всички степени на средното образование, като с повишаване на степента постепенно намалява и е най-нисък за учащите между 9 и 13 клас. Въпреки че нетният коефициент на записване през последните 5-6 години се увеличава, неговите нива са все още незадоволителни, особено що се отнася за обхвата на учениците между 9 и 13 клас. Нисък е и коефициентът на записване на децата, принадлежащи към групата за прогимназиално образование. Това означава, че немалкия брой останали извън тази група реално не завършват задължителния етап на обучение.

Фигура 2. Причини за и ефекти от отпадането от училище



За да се направи съпоставка по показателя за обхвата на българската образователна система и тези на ЕС, е добре да се използва показателя участие на населението в образователния процес. Данните са представени в таблица 16.

**Таблица 16. Участие на населението в образователния процес (в проценти)<sup>3</sup>**

|                                 | Учащи се от<br>5 - 14 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 5 - 14 г. | Учащи се от<br>15 - 19 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 15 - 19 г. |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Австрия                         | 98.7                                                                        | 76.9                                                                          |
| Белгия                          | 100.2                                                                       | 91.0                                                                          |
| Великобритания                  | 98.7                                                                        | 74.7                                                                          |
| Германия                        | 100.1                                                                       | 89.4                                                                          |
| Гърция                          | 98.1                                                                        | 77.0                                                                          |
| Дания                           | 97.2                                                                        | 82.9                                                                          |
| Ирландия                        | 100.6                                                                       | 80.9                                                                          |
| Испания                         | 103.6                                                                       | 80.1                                                                          |
| Италия                          | 99.4                                                                        | 72.2                                                                          |
| Люксембург                      | 92.2                                                                        | 78.1                                                                          |
| Нидерландия                     | 99.3                                                                        | 86.2                                                                          |
| Португалия                      | 107.0                                                                       | 73.3                                                                          |
| Финландия                       | 93.5                                                                        | 85.3                                                                          |
| Франция                         | 101.0                                                                       | 86.6                                                                          |
| Швеция                          | 98.1                                                                        | 86.4                                                                          |
| <b>Средно за страните от ЕС</b> | <b>99.2</b>                                                                 | <b>81.3</b>                                                                   |
| България (1996)                 | 93.8                                                                        | 60.5                                                                          |
| България (1998)                 | 93.8                                                                        | 61.5                                                                          |
| България (1999)                 | 93.8                                                                        | 62.6                                                                          |
| България (2000)                 | 94.2                                                                        | 62.6                                                                          |
| България (2001)                 | 96.1                                                                        | 65.3                                                                          |
| България (2002)                 | 98.0                                                                        | 70.5                                                                          |
| България (2003)                 | 98.2                                                                        | 74.2                                                                          |

**Източник:** "Education at a glance OECD Indicators", OECD, 2003 и НСИ.

От данните в таблицата могат да се изведат две тенденции: Броят на учащите и в двете възрастови групи нараства съществено от 1996 г. до 2002 г., като това нарастване е особено значително за учениците в групата 15-19 години. В последните години България се доближава значително до средното ниво за страните от ЕС по този показател за учащите в първата група, като за втората - изоставането все още не е наваксано. Степента на участието на населението между 15 и 19 г. в образователния процес, е с 10.8 % по-ниска, спрямо средното ниво за страните от ЕС. Постигането на напредък по този показател е от съществена важност от гледна точка на предстоящото присъединяване на страната към ЕС.

Независимо че нетният коефициент на записване и участието на населението в образователния процес показват значително подобряване през последните години, данните за фактическата посещаемост, получени от изследване на домакинствата, показват съвсем различна картина (Таблица 17).

<sup>3</sup> Информацията включва статистическа грешка – поради грешки при преброяването на населението, двойно броене на деца на разделени родители и т.н.

**Таблица 17. Посещаемост в училищата по образователни степени**

|                   | Предучилищно |      |      | Основно |      |      | Средно |      |      |
|-------------------|--------------|------|------|---------|------|------|--------|------|------|
|                   | 1995         | 1997 | 2001 | 1995    | 1997 | 2001 | 1995   | 1997 | 2001 |
| Общо              | 44           | 14   | 22   | 87      | 88   | 90   | 47     | 55   | 46   |
| Мъже              | 42           | 12   | 21   | 88      | 88   | 90   | 49     | 54   | 46   |
| Жени              | 46           | 15   | 24   | 85      | 88   | 89   | 45     | 56   | 46   |
| Градско население | 46           | 13   | 24   | 88      | 90   | 92   | 52     | 63   | 53   |
| Селско население  | 40           | 14   | 20   | 83      | 84   | 84   | 31     | 32   | 22   |
| Бедни             | 8            | 11   | 10   | 54      | 81   | 70   | 20     | 46   | 13   |
| Българи           | 44           | 15   | 26   | 90      | 93   | 94   | 55     | 66   | 56   |
| Турци             | 53           | 10   | 19   | 88      | 93   | 90   | 10     | 30   | 34   |
| Роми              | 25           | 5    | 16   | 55      | 58   | 71   | 3      | 5    | 6    |

*Източник: България – въпроси на публичните разходи и насоки за реформа, Доклад на Световната банка, 2002*

Вижда се, че за разглеждания период посещаемостта в предучилищното образование е намаляла с 50 %, като тази тенденция се отразява почти еднакво на населението в селата и градовете – данни, които са далеч под равнището, съобщавано от официалната статистика. Посещаемостта на децата в началното образование леко се увеличава, като положителният факт тук е значителното увеличение на посещаемостта на бедните и ромските деца.

В средното образование за учебната 2001/2002 г. се наблюдава леко намаление на общата посещаемост в сравнение с учебната 1995/1996 г. и по-значително (9 %) в сравнение с учебната 1997/1998 г. Негативен факт е сериозното намаляване на посещаемостта в селата и на най-бедните слоеве на населението. В селата през учебната 2001/2002 г. в сравнение с 1995/1996 г. посещаемостта е намаляла с 29 %, а при най-бедните – с 35 %.

Данните на официалната статистика завишават фактическото покритие на образователната система и това се дължи на няколко причини. Първо, съществуват стимули за завишаване броя на записаните ученици като начин за запазване на съществуващите училища и учителски места.

Второ, административните данни за броя на записаните ученици не отразяват броя на децата, които реално се ползват от облагите на образователната система, защото някои от записаните ученици изобщо не посещават училище.

Броят на училищата и техния капацитет, както и броят на учителите е достатъчен за обхващането на всички деца, подлежащи на обучение от 1 до 12 (13) клас.

#### Проблеми и перспективи

Със съвременното базисно образование трябва да се постигнат следните резултати по отношение на личността:

- ◆ формиране на висока обща култура
- ◆ намаляване на неравенството и несправедливостта
- ◆ придобиване на качества и квалификация, които максимално съответстват на нуждите на бизнеса и работодателите
- ◆ притежаване на необходимата научна подготовка и икономическа култура за самостоятелен професионален избор и реализация

- ♦ изграждане на широка комуникативна способност
- ♦ възпитаване на способност и желание за непрекъснато образование и самоусъвършенстване.

Постигането на тези резултати в нашата страна среща редица трудности и проблеми:

- ♦ висок дял на отпадналите от училище и ниска посещаемост - тук влияние оказват редица социално-икономически фактори, засягащи средата на развитие на децата – семейство, религия, етническа принадлежност, местоживееене, социално положение
- ♦ висок дял на необхванатите от системата
- ♦ необходимост от десегрегация на училищата за деца от малцинствата – това се отнася главно за ромските училища
- ♦ неефективно управление на училищата в национален мащаб – въпреки че броят на учениците намалява по-бързо от броя на училищата, реално достъпът до системата намалява
- ♦ липса на достатъчно нововъведения във връзка с новите цели на базисното образование
- ♦ слабо навлизане на ИКТ в образователния процес
- ♦ нерешени въпроси с подготовката и квалификацията на учителите за новите цели на базисното образование.

### **5.2.2. Професионално образование**

В публикуваната през 1995 г. Бяла книга “Преподаване и учене – по пътя към уещцото се общество” Европейската комисия издига тезата за професионалното образование като неразделна част от образованието на всеки човек.

В тази връзка се подчертава, че:

- ♦ професионалната подготовка е приоритетна стратегия в контекста на ученето през целия живот
- ♦ професионалната подготовка трябва да предлага възможности за личното професионално развитие и усъвършенстване, да подпомага личността да се адаптира към технологичните промени
- ♦ професионалните форми на подготовка да осигуряват еднакъв достъп независимо от пол, възраст, образование и етнически произход
- ♦ мрежата от съвременни професионални форми и програми да бъдат мобилни и да предлагат възможности за свободен избор на актуални професии и специализации.

Във всички европейски страни се извършват реформи в областта на професионалното образование, свързани с усъвършенстването на системата с оглед на това да се подпомогнат младите хора да овладеят ключови професионални компетентности, от които те ще се нуждаят особено много в бъдещия си живот, професионална кариера и обучение. България е изправена пред предизвикателството да хармонизира системата на професионалното образование с тази на ЕС. Основните въпроси, които следва да се решат с оглед членството на България в ЕС през 2007 г., са децентрализацията на системата на професионалното образование, оптимизация на мрежата от училища, сътрудничество между професионалното образование и трудовия пазар, ефективност и качество на професионалното образование и обучение и стабилност на реформата в тази

система. Приоритети са актуализирането на стандартите за професионално образование и обучение и по-нататъшно развитие на оценяването и сертифицирането.<sup>4</sup>

Системата на професионалното образование и обучение в България включва професионалното ориентиране, професионалното обучение и професионалното образование съгласно Закона за професионалното образование и обучение от 1999 г.

Системата на професионалното образование и обучение обхваща:

- ◆ професионално образование и обучение след завършено основно образование – 8 клас.
- ◆ Професионално образование и обучение след завършен 7 клас.
- ◆ Професионално образование и обучение след завършен най-малко 6 клас – завършилите придобиват основно образование и квалификация за дейности с предимно ръчно изпълнявани операции.
- ◆ Професионално образование и обучение след успешно завършено средно образование.

Основните задачи на системата на професионалното образование и обучение са:

- ◆ придобиване на професионална квалификация;
- ◆ придобиване на правоспособност за професии, упражняването на които изисква такава;
- ◆ непрекъснато усъвършенстване на професионалната квалификация;
- ◆ формиране на мотивационна система за реализация в гражданското общество;
- ◆ формиране на обща култура на основата на националните и общочовешките ценности.

Учебните планове и програми включват задължителна общообразователна част, осигуряваща базисната подготовка на учениците. В частта за професионалната подготовка, според Закона за професионалното образование и обучение, се включва: обща за всички направления професионална подготовка, отраслова – единна за всички професии от съответното професионално направление; специфична за всяка професия; бизнес обучение; чуждоезикова подготовка по професията; умения за общуване; избираема подготовка – задължителноизбираема и свободноизбираема. Акцентът в професионалните училища е поставен върху професионалната подготовка и най-вече върху тази, която е обща за всички професионални направления, както и върху специализираната такава. Докато общообразователните предмети се преподават в началните години от професионалното обучение, то часовете по професионална подготовка преобладават през последните години. В резултат на това учениците от професионалните училища са изправени пред сериозни затруднения при полагането на приемните изпити за университета, и много от тях не успяват да се запишат да учат във висшите учебни заведения.

Друг проблем на програмите в професионалното образование е, че те са остарели в сравнение с прилаганите в други европейски страни. Ориентацията на много от програмите е към професии, които вече не съществуват. С акцента, който поставят върху информацията, вместо върху уменията и компетенциите, те не са в състояние да подготвят учениците за европейския пазар на труда. Понастоящем повечето от учениците, завършващи професионални училища, се нуждаят от допълнителна подготовка, за да се конкурират на трудовия пазар и нерядко не са в състояние да намерят работа. Сериозна пречка е и липсата на действаща система за производствена практика извън

---

<sup>4</sup> Пакт за стабилност за Югоизточна Европа, Работна маса 1, под-група Образование, "Тематичен преглед на националната образователна политика"

училището. При тези условия професионалната подготовка се провежда в училищата, които в преобладаващата си част са недостатъчно или неподходящо оборудвани.

Професионалното образование и обучение предлага придобиването на четири степени на професионална квалификация – първа, втора, трета и четвърта. Обучението за придобиване на четвърта степен, която е най-високата, може да се започне след завършване на средно образование. Обучението по останалите три степени може да започне и да приключи в рамките на средното образование.

Придобиването на професионална квалификация в системата на професионалното образование и обучение се регламентира с рамкови програми, утвърдени от министъра на образованието и науката. Тези програми определят възрастта и входящото образователно и квалификационно равнище на кандидатите, както и съдържанието и продължителността на професионалното образование и на професионалното обучение.

#### Обхват и достъп

Обучаващите институции в системата на професионалното образование и обучение според Закона за професионалното образование и обучение са:

- ♦ професионални училища; професионални гимназии; професионални колежи; училища по изкуствата и центрове за професионално обучение;
- ♦ прогимназии, основни, средни общообразователни, специални и спортни училища и гимназии.

През учебната 2002/2003 г. професионалното образование се осъществява в 504 учебни заведения, от които най-много са професионалните гимназии – 358 или 71 %. Разпределението на професионалните училища отговаря преимуществено на регионалните потребности. Някои училища обучават по същите професионални направления, които се изискват в предприятията. Повече от половината от професионалните училища са разположени в големите градове. Броят и видът на професионалните училища и броят на учащите в тях е даден в таблици 18 и 19.

**Таблица 18. Професионални училища по вид**

|                                                             | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|-------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Общо                                                        | 553       | 545       | 516       | 506       | 504       |
| Училища по изкуствата                                       | 19        | 19        | 18        | 18        | 19        |
| Техникуми и професионални гимназии                          | 330       | 350       | 348       | 358       | 358       |
| Професионални училища с прием след средно образование       | 26        | 23        | 18        | 15        | 18        |
| Средни професионално-технически училища                     | 174       | 150       | 128       | 112       | 105       |
| Професионално-технически училища с прием след VI и VII клас | 3         | 2         | 3         | 3         | 3         |
| Професионално-технически училища с прием след VIII клас     | 1         | 1         | 1         |           | 1         |

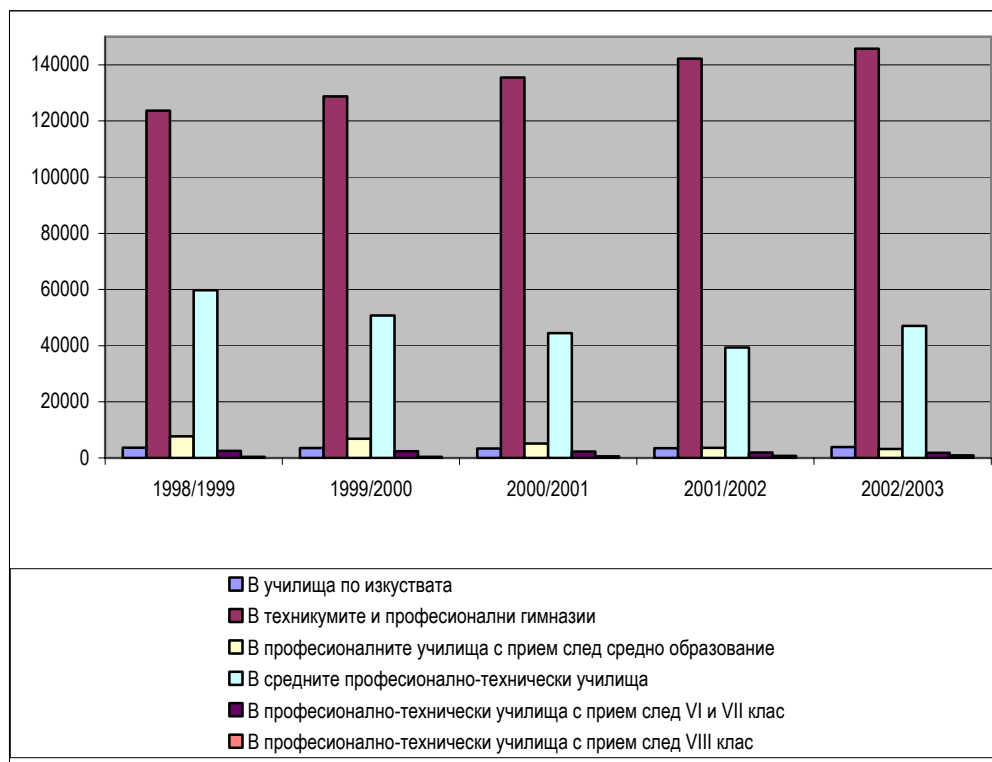
Източник: "Образование в Република България" 2003, издание на НСИ

Таблица 19. Учащи се в професионалните училища

|                                                               | 1998/1999     | 1999/2000     | 2000/2001     | 2001/2002     | 2002/2003     |
|---------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Общо</b>                                                   | <b>197604</b> | <b>192550</b> | <b>191246</b> | <b>191328</b> | <b>202512</b> |
| В училища по изкуствата                                       | 3620          | 3539          | 3352          | 3467          | 3841          |
| В техникумите и професионални гимназии                        | 123654        | 128701        | 135469        | 142230        | 145726        |
| В професионалните училища с прием след средно образование     | 7753          | 6798          | 5111          | 3572          | 3165          |
| В средните професионално-технически училища                   | 59706         | 50727         | 44460         | 39365         | 47033         |
| В професионално-технически училища с прием след VI и VII клас | 2481          | 2376          | 2260          | 1962          | 1826          |
| В професионално-технически училища с прием след VIII клас     | 390           | 409           | 594           | 732           | 921           |

Източник: "Образование в Република България" 2003, издание на НСИ

Графика 1. Учащи се в професионалните гимназии



Забележка: Данните са от "Образованието в Република България", публикация на НСИ

Броят на учениците в професионалните училища в последните три години непрекъснато се увеличава, докато броят на училищата намалява. Броят на учителите в професионалните училища обаче също се увеличава и през учебната 2002/2003 г. достига 18 809, което прави 10.76 ученика на 1 учител, което е чувствително под стандарта за страните от ЕС. Очевидна е необходимостта от оптимизацията на училищната мрежа в сферата на професионалното образование и обучение. В този смисъл е много важна ролята на Министерството на образованието и науката, което има правото да разкрива, трансформира и закрива училища, в съответствие с разпоредбите на Закона за народната просвета.

С оглед оптимизирането на училищната мрежа е създаден комитет, включващ инспектори, училищни директори, представители на дирекциите “Общо образование” и “Професионално образование” към Министерството на образованието и науката. Комитетът разработва критерии за оптимизация и планове за прилагане, които обаче са доста неясни и не отчитат връзките със системата на образование и обучение като цяло.

Основните цели на критериите за оптимизация са:

- ◆ да осигурят конкурентоспособни и признати в Европейския съюз училища
- ◆ да отговорят на тенденциите в демографското развитие като драстичното намаляване на прираста на населението в България
- ◆ да отчетат икономическите характеристики на отделните региони и да отговорят на нуждите на пазара на труда.

Въз основа на тези критерии, общините съвместно с регионалните инспекторати извършват оценяване на училищата, за които отговарят. След това правят препоръки относно бъдещото развитие на тези училища пред Министерството на образованието и науката, което взема окончателното решение.

Резултатите от целия този засег не са задоволителни. Поддържането на екстензивна училищна мрежа е основен финансов проблем за държавата, но решенията за закриване на училища се взимат много трудно. Основната причина за това са опасенията от повишаване безработицата сред учителите, за които възможностите за нова работа и за преквалификации са ограничени.

#### Сътрудничество между професионалното образование и обучение и пазара на труда

Законът за насърчаване на заетостта, Законът за професионалното образование и обучение и Кодексът на труда са основните нормативни документи, създаващи правната рамка за съвместни дейности между професионалното образование и обучение и пазара на труда. Тази рамка предвижда начално и непрекъснато обучение, както и преквалификация за пазара на труда.

Министерството на образованието и науката, използвайки системата за професионално образование и обучение, предлага подготовка и преподготовка за възрастни в професионалните училища и професионалните гимназии. Обучаваните сами заплащат таксата за обучението си. Освен от училищата от системата на професионалното образование и обучение, такива услуги се предлагат и от редица представители на обществеността и частния сектор и от различни неправителствени организации.

Министерството на труда и социалната политика чрез Агенцията по заетостта провежда мерки по активната политика по заетостта. Те включват програми за обучение и придобиване на професионална квалификация и за запазване и насърчаване на заетостта. По такива програми се обучават работници, които се очаква да бъдат съкратени поради реструктурирането на икономиката, а също и безработни, които имат потвърждение за наемане на работа. МТСП предлага също така и регионални програми за заетост, които включват образователни дейности, отговарящи на регионалните потребности за заетост /напр. Изграждане на инфраструктура, насърчаване на самозаетостта, микропроекти за професионална квалификация и др./

### Ефективност и качество на професионалното образование

Националната агенция за професионално образование и обучение е създадена през февруари, 2000 г. със седалище в Националния институт по образование. Основните ѝ функции, в съответствие със Закона за професионално образование и обучение, са следните:

- ◆ разработва и утвърждава критерии и процедури за лицензиране и свързаната с тях документация
- ◆ издава и отнема лицензи за професионално обучение и професионално ориентиране
- ◆ изработва и предлага на министъра на образованието и науката списъка с професиите за професионално образование и обучение, както и държавните образователни изисквания за придобиване на квалификация по професии
- ◆ участва в разработването на държавните образователни изисквания за документите на системата на народната просвета и за системата за оценяване в частта им за професионалното образование и обучение
- ◆ разработва и утвърждава единни изисквания за условията, организацията и съдържанието на професионалното обучение по професии, упражняването на които изисква правоспособност, извършвано от центровете за професионално обучение

На практика агенцията не изпълнява своите функции по отношение на изграждане на критерии за оценка на качеството в професионалното образование. Институционалната акредитация не е достатъчна, за да се гарантира постигането на желаното равнище на качество в тази система.

Учениците, които завършват професионални гимназии, трябва да положат 5 зрелостни изпита: съответно по български език и литература, два избираеми общообразователни предмета, и по един по теория и по практика на професията. Свидетелство за професионална квалификация се издава на ученика след успешно положени изпити по теория и практика на професията, като се вземат предвид и резултатите от текущото оценяване на уменията на ученика.

Институциите, отговорни за професионалното образование, обаче, не предоставят информация за реализацията на завършилите професионалните училища, за да може да се прецени резултата от този основен вид образование.

### Инспекторатите и мястото им в системата на професионалното образование

Инспекторатите по образование отговарят и за професионалните училища. Служителите на инспекторатите наблюдават и контролират преподаването на отделните предмети, следят за спазване на държавните образователни изисквания, но не оценяват представянето на отделните учители. Инспекторите организират и квалификационни курсове за учители, свързани с преподаването на общообразователните предмети. Не е разработена специална система за мониторинг и обучение на учителите в сферата на професионалното образование и обучение.

Инспекторатите си сътрудничат с общините по въпросите за оптимизиране на мрежата на професионални училища, както и с Министерство на образованието и науката и местните трудови борси при разработване на учебните планове, но тази тяхна дейност не е планирана и официализирана. Функциите и отговорностите на инспекторатите по отношение на професионалното образование и обучение са неясни и двойствени, което пречи за постигане на максимален ефект от дейността им.

#### Основни проблеми в системата на професионално образование

- ♦ Рязкото намаляване на броя на учениците в сферата на професионалното образование. Този проблем е до голяма степен демографски и засяга почти всички сектори на образователната система.
- ♦ Наличие на отпадащи ученици от професионалните училища и на такива, завършващи с ниска квалификация. И двете групи са силно податливи на дългосрочна безработица.
- ♦ Ниска ефективност на системата. Броят на учителите в системата на професионалното образование се увеличава без отчитане на демографските тенденции в страната. Не се използват възможностите за обединяване на училища и оптимизиране на училищната мрежа. Критериите за оптимизиране все още са неясни и недостатъчно обвързани с усилията, полагани в общообразователните училища.
- ♦ Трудности при оценка на качеството на системата. Националната агенция за професионално образование не осигурява постигане на качество в повечето направления на професионалното образование. Не съществува единна система за измерване и оценка на състоянието на професионалното образование. Системата за оценяване на завършващите ученици в момента не дава възможност да се оцени в перспектива развитието на професионалното образование в България и да се сравни с това на ЕС.
- ♦ Липса на балансираност в програмите за обучение. Общообразователните предмети най-често се преподават в първите няколко години от обучението в професионалните училища, оставяйки последните години на професионална подготовка. По този начин възможностите на учениците от професионалните училища за продължаване на образованието във висшите училища са по-ограничени.

#### Продължаване на реформите в системата на професионалното образование и обучение

Реформата към настоящия момент постига съвсем незадоволителни резултати, като причините за това са комплексни. Те следва да се търсят не само в икономическото развитие на страната. Трябва да се подчертае, че прилагането на реформата изисква включване на квалифицирани служители от съответните институции в областта на образованието и науката, които да я доведат до край. Необходимо е тясно сътрудничество между Министерство на образованието и науката и Министерство на труда и социалната политика, както и на подчинените им институции, за да се определят съгласувани приоритети за развитие на човешките ресурси в областта на професионалното образование. Институционалният капацитет би могъл да бъде засилен с помощта на различни инструменти и програми (например от страна на ЕС, Световна банка и др.). Основният проблем обаче е, че липсва воля на всички управленски равнища за цялостно реформиране на системата с цел постигане на качествено професионално образование, съобразено с изискванията на съвременния трудов пазар.

### 5.3. Висше образование

#### Цели и задачи

Висшето образование (ISCED-5B, 5A, 6) в България е незадължително, то е насочено към всички лица, които желаят и имат възможност да повишат своята квалификация в предварително избрано от тях професионално направление.

Основната цел на висшето образование, записана в чл. 2 от Закона за висшето образование е “подготовка на високо квалифицирани специалисти над средното образование и развитието на науката и културата”. Образователните институции са задължени да съчетават в себе си тези две основни цели: обучение на студентите от една страна и развитие на науката и културата от друга.

Висшето образование е автономно – независимо е от идеологии, религии и политически доктрини и в него не се допуска дискриминация на база пол, възраст, раса, етническа принадлежност, социален произход, народност, както и не се допускат привилегии на някаква основа.

С оглед основната цел на висшето образование възникват следните основни задачи, които стоят пред него:

- ◆ Подготовка на специалисти, които са способни да развиват и прилагат научни знания в различни области на човешката дейност;
- ◆ Повишаване квалификацията на специалистите;
- ◆ Създаване на благоприятни условия за развитие на науката и културата.

Така изведени основните задачи пред висшето образование в страната предполагат изискването за много високо качество на работата на висшите учебни заведения поради факта, че те въздействат върху формирането на човешки капитал с максимално добри характеристики. Автономията на висшите училища сама по себе си не е достатъчен фактор, който да гарантира високото качество на висшето образование. Необходим е по-голям контрол от страна на държавните институции в лицето на Министерство на образованието и науката и Агенцията за оценяване и акредитация на висшите учебни заведения.

#### Покритие и достъп

Висшите учебни заведения в България за учебната 2002/2003 година са 51, в т.ч. държавни и частни университети и специализирани висши училища. Те осигуряват висше образование в различни сфери: икономика, социални науки, медицина, изкуства, военно дело и други. Делят се на:

- ◆ университети;
- ◆ специализирани висши учебни заведения;
- ◆ самостоятелни колежи.

Държавните самостоятелни висши учебни заведения - университети и специализирани висши училища - са 37 (броят им е намалял с 2 за периода 1998 – 2002 г.). В структурата на държавните висши училища има 40 колежа, съществуват и 2 самостоятелно функциониращи колежа. Броят на държавните висши учебни заведения се запазва относително постоянен през последните 5 години.

Частните висши училища са общо 14, от които 7 университета и специализирани висши училища и 7 самостоятелни колежа. Броят на частните университети се е увеличил с 2 в сравнение с 2001/2002 г., а на колежите – с 5 за последните 3 години.

Системата на висшето образование е организирана в няколко основни степени:

- ◆ Специалист
- ◆ Бакалавър
- ◆ Магистър
- ◆ Доктор

Степента “специалист по...” е степен на професионално висше образование и се присъжда след завършване на колеж с минимален срок на обучение 3 години. Степен “бакалавър” е с минимален срок на обучение 4 години, степен “магистър” – с обща продължителност 5 години, а “доктор” – 3 години за лица с магистърска степен и 4 за лица с бакалавърска степен (редовно обучение, за задочно обучение срокът се удължава с една година).

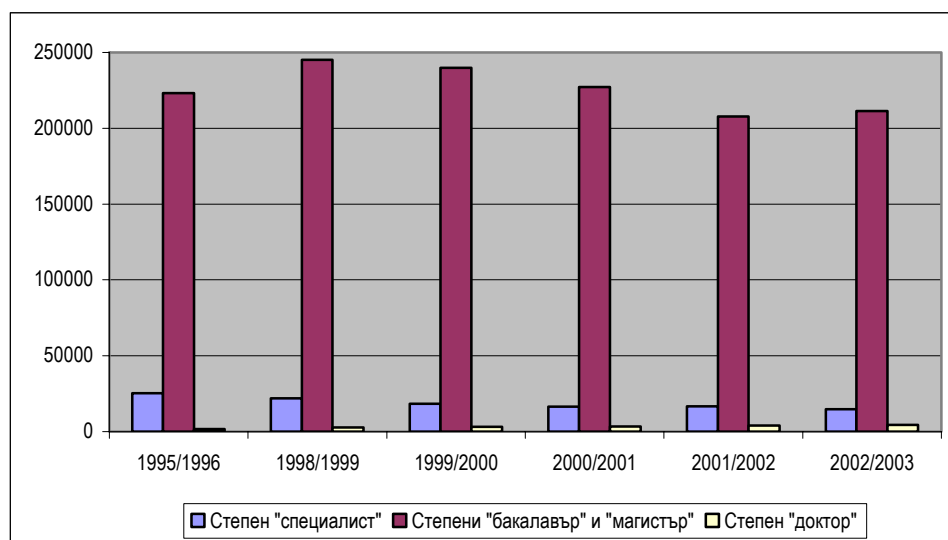
Броят на студентите в страната е представен в следната таблица:

**Таблица 20. Брой на учащите се по степени на висшето образование**

|                                    | 1995/1996 | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Висше образование - всички степени | 250336    | 270077    | 261321    | 247006    | 228394    | 230513    |
| Степен "специалист"                | 25311     | 22065     | 18461     | 16369     | 16646     | 14801     |
| Степени "бакалавър" и "магистър"   | 223260    | 245237    | 239769    | 227223    | 207750    | 211272    |
| Степен "доктор"                    | 1765      | 2775      | 3091      | 3414      | 3998      | 4440      |

Източник: НСИ

**Графика 2. Брой учащи се по степени на висшето образование**



Наблюдава се силен спад в общия брой на студенти през последните няколко години (с изключение на студентите – докторанти), особено след 1998/1999 г. Основните причини за това са увеличаването на българските студенти, обучаващи се в университети извън страната, както и девалвацията на висшето образование у нас. В структурно отношение основното изменение е чувствителното намаление на учащите се в степен “специалист”.

Висшите училища в страната са държавни и частни (чл. 12 от Закона за висшето образование), но засега основния дял на студентите в страната се обучава в държавни учебни заведения. За учебната 2002/2003 г студентите в частните висши училища са 30 984, (докато в държавните са се обучавали 199 529, включително чуждестранни студенти). Причината за все още ниския дял (13.44 %) на студентите в частни университети

е, че таксите за обучение са относително високи в сравнение с държавните такси, без да се постига съответстващото на тях по-високо качество на обучението. Друга причина е спорната ситуация около признаването на дипломите от частни ВУЗ и доверието в тях от страна на работодателите.

**Таблица 21. Разпределение на студентите според формата на обучение в държавните и частни висши учебни заведения.**

|                               | 1998/1999     | 1999/2000     | 2000/2001     | 2001/2002     | 2002/2003     |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Държавни висши училища</b> |               |               |               |               |               |
| студенти редовно обучение     | 162471        | 161525        | 155220        | 146897        | 144867        |
| студенти задочно обучение     | 75112         | 72328         | 63847         | 52819         | 54662         |
| общ брой студенти             | 237583        | 233853        | 219067        | 199716        | 199529        |
| <b>Частни висши училища</b>   |               |               |               |               |               |
| студенти редовно обучение     | 17915         | 14739         | 15142         | 15406         | 16630         |
| студенти задочно обучение     | 14579         | 12675         | 12797         | 13272         | 14354         |
| общ брой студенти             | 32494         | 27414         | 27939         | 28678         | 30984         |
| <b>Общо студенти</b>          | <b>270077</b> | <b>261267</b> | <b>247006</b> | <b>228394</b> | <b>230513</b> |

Източник: НСИ

Достъпът до висше образование се гарантира на база завършено средно образование и успешно издържани кандидатстудентски изпити. Някои висши училища допускат прием на студенти само на база документи. Достъпът до висше образование се гарантира от Закона за висше образование, който не допуска дискриминация на каквато и да било основа пред лица, които желаят да получат висше образование. Може би най-същественият фактор, ограничаващ достъпа до висше образование са материалните възможности на желаещите да учат. Този фактор може да се разглежда в два аспекта. Първо, като липса на средства за посещаване на частни уроци, които повишават значително шансовете за успех при кандидатстване. И второ, като липса на достатъчно средства за издръжка по време на следването. Друг важен фактор играещ ролята на “бариера на входа” са кандидатстудентските изпити. Счита се, че са значителна бариера пред голяма част от желаещите да се включат в системата на висшето образование. Фактора предопределящ възможностите за успех на кандидатстващите във висшите училища е качеството на знанията, които са получили в средното училище. Съществува голяма диференциация между знанията на учениците от т.нар. елитни училища и останалите, което позволява на първите да заемат местата в най-престижните специалности във висшите учебни заведения. Така, системата на непрекъснат подбор в рамките на средното образование ограничава твърде рано възможностите за реализация във висшите училища и на пазара на труда.

**Таблица 22. Учащи се между 20 и 29 години като дял от населението между 20 и 29 годишна възраст**

|                          | Учащи се между 20 и 29 години като дял от населението между 20 и 29 години |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Австрия                  | 18.6                                                                       |
| Белгия                   | 26.5                                                                       |
| Великобритания           | 23.3                                                                       |
| Германия                 | 24.2                                                                       |
| Гърция                   | 23.8                                                                       |
| Дания                    | 31.5                                                                       |
| Ирландия                 | 16.6                                                                       |
| Испания                  | 23.5                                                                       |
| Италия                   | 17.1                                                                       |
| Люксембург               | 6.0                                                                        |
| Нидерландия              | 24.3                                                                       |
| Португалия               | 21.7                                                                       |
| Финландия                | 39.2                                                                       |
| Франция                  | 19.6                                                                       |
| Швеция                   | 33.0                                                                       |
| Средно за страните от ЕС | 23.3                                                                       |
| България (1996)          | 16.8                                                                       |
| България (1998)          | 16.8                                                                       |
| България (1999)          | 16.4                                                                       |
| България (2000)          | 15.6                                                                       |
| България (2001)          | 14.5                                                                       |
| България (2002)          | 15.2                                                                       |
| България (2003)          | 15.4                                                                       |

*Източник: НСИ*

Ако се разгледа дела на населението между 20 и 29 годишна възраст (счита се, че нормално това е средната възраст на лицата, обхванати от висшето образование) и се направи съпоставка с този дял в страните от Европейския съюз, се вижда, че България изостава по този показател. Средното равнище на учащи се между 20 и 29 години в страните от ЕС е 22.2 %, докато у нас то се движи около 15-16 %, като се наблюдава и лек спад през последните години с изключение на 2002 и 2003. Необходими са мерки за стимулиране участието на населението в най-високата степен на образователния процес и промяна на регулациите за прием във висшите училища, които същевременно да повишат качеството на висшето образование. Следва да се проучи много внимателно необходимостта на пазара на труда от различни видове специалисти и на тази база да се изгражда стратегия за по-нататъшно развитие на сектора на висшето образование.

Разпределението на завършилите висше образование според областите на образование е представено в следната таблица :

Таблица 23. Структура на завършилите образователно-квалификационна степен “бакалавър” и “магистър” по области на образованието за периода 1998-2002г.

| Области на образованието                   | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Общо                                       | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Педагогически науки                        | 18.9  | 15.63 | 10.7  | 13.4  | 10.3  |
| Изкуства                                   | 1.57  | 2.04  | 2.2   | 2.3   | 1.9   |
| Хуманитарни науки                          | 5.36  | 6.0   | 6.3   | 6.7   | 6.1   |
| Науки за обществото и човешкото поведение  | 9.5   | 10.5  | 13.7  | 13.3  | 14.0  |
| Журналистика и научнотехническа информация | 0.6   | 0.57  | 0.6   | 0.7   | 0.4   |
| Стопанско управление и администрация       | 24.14 | 27.01 | 31.3  | 27.8  | 25.4  |
| Право                                      | 7     | 5.11  | 5.2   | 4.4   | 3.2   |
| Естествени науки                           | 0.61  | 0.78  | 0.7   | 0.6   | 0.9   |
| Физически науки                            | 2.26  | 1.76  | 1.5   | 2     | 2.5   |
| Математически науки                        | 1.04  | 0.38  | 0.3   | 0.5   | 0.5   |
| Информатика                                | 0.5   | 1.1   | 1.6   | 1.5   | 2.0   |
| Технически науки                           | 9.71  | 10.34 | 9.9   | 11.7  | 17.8  |
| Науки за производството и преработката     | 0.86  | 1.19  | 1.1   | 1.2   | 1.4   |
| Архитектура и строителство                 | 1.52  | 1.61  | 1.7   | 1.6   | 1.8   |
| Науки за селско и горско стопанство        | 1.8   | 1.5   | 1.8   | 1.7   | 1.5   |
| Ветеринарна медицина                       | 0.5   | 0.43  | 0.4   | 0.5   | 0.5   |
| Здравеопазване                             | 4.96  | 4     | 3.3   | 3.6   | 3.5   |
| Социални услуги                            | 2.37  | 2.78  | 1.7   | 1.2   | 1.4   |
| Персонални услуги                          | 2.13  | 2.71  | 1.7   | 2     | 1.9   |
| Транспорт                                  | 0.27  | 0.26  | 0.6   | 0.5   | 0.6   |
| Опазване на околната среда                 | 0.88  | 1.29  | 1.1   | 1.6   | 1.2   |
| Науки за сигурността и безопасността       | 3.4   | 2.9   | 2.6   | 1.2   | 1.2   |
| Други неопределени специалности            | -     | -     | 0.02  | -     | -     |

Източник: Национален статистически институт

Можем да се направи извод, че най-голям брой специалисти се подготвят в областта на икономически, технически и обществено-социални науки. Тази тенденция е на лице от началото на 90-те години, като приливът към икономическите и техническите специалности се стабилизира на едно сравнително високо равнище.

#### Преподавателски състав

Статистическите данни сочат някои важни тенденции сред преподавателския състав във висшите учебни заведения. За 5 години общият брой на преподавателите е намалял с 14.2 %, което се дължи на намаляване броя най-вече на броя на професорите, преподавателите и научните сътрудници (Таблица 24).

**Таблица 24. Преподавателски състав по научни звания за периода 1998-2003 г.**

|                          | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Професори</b>         | 2229      | 2447      | 2179      | 2155      | 1933      |
| <b>Доценти</b>           | 6160      | 6840      | 6350      | 6661      | 6602      |
| <b>Асистенти</b>         | 11400     | 12264     | 10467     | 11102     | 10048     |
| <b>Преподаватели</b>     | 4426      | 4930      | 3821      | 3732      | 2370      |
| <b>Научни сътрудници</b> | 275       | 254       | 512       | 238       | 51        |
| <b>Общо</b>              | 24490     | 26735     | 23329     | 23888     | 21004     |

Източник: НСИ

Друг сериозен проблем е възрастовият състав на преподавателите (Таблица 25). Той се отличава с голям структурен дисбаланс – 69 % от професорите са на възраст над 60 години, едва 4 % са на възраст до 49 години. От общия брой преподаватели 47.06 % са на възраст над 50 години. Подмладяването на преподавателския състав следва да е съществен приоритет в стратегията за висшето образование на страната, необходимо е да се създават стимули за навлизане и задържане на млади специалисти в структурата на висшите училища. Особено следва да се обърне внимание на “изтичането на мозъци” извън структурата на образователната система – към други професионални насоки и към чужбина.

**Таблица 25. Преподавателски състав на основен трудов договор по научни звания и възраст за учебната 2002/2003 г.**

|                          | Общо  | Възраст в навършени години |       |       |       |       |       |       |       |       |        |
|--------------------------|-------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
|                          |       | до 25                      | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | над 65 |
| <b>Професори</b>         | 1076  | 0                          | 0     | 2     | 3     | 1     | 37    | 106   | 185   | 331   | 411    |
| <b>Доценти</b>           | 4293  | 0                          | 0     | 3     | 59    | 365   | 592   | 1036  | 1163  | 818   | 257    |
| <b>Асистенти</b>         | 6424  | 17                         | 574   | 876   | 1113  | 1304  | 1133  | 802   | 491   | 107   | 7      |
| <b>Преподаватели</b>     | 1073  | 8                          | 55    | 124   | 119   | 224   | 205   | 190   | 107   | 39    | 2      |
| <b>Научни сътрудници</b> | 51    | 0                          | 0     | 12    | 2     | 6     | 4     | 12    | 8     | 6     | 1      |
| <b>Общо</b>              | 12917 | 25                         | 629   | 1017  | 1296  | 1900  | 1971  | 2146  | 1954  | 1301  | 678    |

Източник: НСИ

Съотношението преподавател/студенти е основен коефициент за отчитане ефективността на преподавателската работа и системата на висшето образование. За различните специалности то се различава поради спецификата на изучаваната материя и насочеността на преподавателската работа. Там, където не са необходими особени практически занимания и подготовката е най-вече теоретично-приложна, съотношението е значително по-високо (например в икономическите специалности то достига до 1:50), отколкото в специалности, при които индивидуалните занимания със студентите са от съществено значение, а подготовката е най-вече самостоятелна и практически ориентирана (специалностите по изкуствата, медицина и др.).

Общото съотношение преподавател/студенти за учебната 2002/2003 г. е 1 : 9.1. То е относително близо до стандартите в страните от ОИСР (около 1:10). Проблемите идват от връзката между съотношението студенти/преподавател и изискванията за учебна заетост на преподавателите – 360 часа годишно. Според тези изисквания са изградени учебните програми за преподавателите в университетите, така че да ги покриват напълно. Принципът е да се осигури аудиторна заетост за преподавателския персонал, независимо от желанието на студентите, качеството на преподаване, необходимостта от изучаване на съответната дисциплина. Едва напоследък, и то само в отделни университети, за студентите се предвижда въвеждане на кредитна система и възможност студентите сами да избират вида на лекциите, които да посещават.

### Научна дейност в университетите

Законът за висше образование определя научната дейност като отговорност на университетите. Провеждането на научни изследвания е неотделима част от дейността на академичния състав. От своя страна академичният състав на висшите училища представлява около 61 % от научния потенциал на страната. Традиционно висшите училища насочват своята изследователска и развойна дейност към фундаменталните научни изследвания. Тази дейност е изправена пред редица проблеми. Ограничените средства за научни изследвания, остарялата материална база и затрудненото снабдяване със специализирана литература и информация са само част от тях. Необходими са програми с осигурено финансиране за обновяване на научната инфраструктура в университетите (лаборатории, информационни системи и др.), разширяване на контактите и връзките между български и чужди висши училища, търсене на нови възможности за развитие на научната дейност. Част от проблемите са свързани и с много ниското ниво на приложност на научните изследвания. Връзката между университетите и потребителите (бизнеса) е на много ниско ниво. Според нас това е сферата с най-големи възможности за потенциален растеж .

### Акредитация

Оценяването и акредитацията на институции е предвидено още със Закона за висшето образование от 1995 г., но въвеждането на институционалната акредитация в практиката на Националната агенция започва доста по-късно, едва през 1998 г. За това допринася до голяма степен едногодишният проект, финансиран от програмата ФАР за България “Национална агенция за оценяване и акредитация”<sup>5</sup>, в рамките на който се осъществяват няколко пилотни институционални акредитации и разработени национални насоки за изграждане на системите за осигуряване и управление на качеството.

С поправките в Закона за висшето образование от юли 1999 г. на институционалната акредитация е отделена ролята да предшества програмните акредитации. Въпреки, че в закона е отделено място на изграждането на вътрешноинституционални системи за контрол на качеството, този нов момент не е обвързан с институционалната акредитация. Последната е дефинирана като проверка на съответствието на дейността на институцията с държавните изисквания. Законът, освен това, дефинира 13 аспекта на оценяването, за които трябва да съдържат информация оценяващите доклади, без да прави разлика между аспекти на оценяването при програмната и при институционалната акредитации. Наред с въведените количествени критерии за основните структурни звена в университетите, Законът създава условия за развитие на метода на институционална акредитация в различна посока от очакваната, а именно – не толкова като инструмент за стимулиране развитието на вътрешноинституционалните системи за управление на качеството, колкото като процедура за държавно лицензиране на институцията.

Този ход на развитие на институционалната акредитация в България е продиктуван от широко споделяното в академичните и политически среди схващане, че днешното незадоволително състояние на висшето образование се дължи преди всичко на неговата структурна неефективност. Затова се предполага, че с подобряването на общата структура на системата ще се създадат и по-благоприятни условия за подобряване на качеството на преподаването и научните изследвания.

---

<sup>5</sup> Д-р П. Георгиева, “Институционалното оценяване и акредитация и ролята им за утвърждаването на българските университети на Европейския интелектуален пазар” Център за висше образование

### Особености на институционалната акредитация в България

Най-често отбелязваните заплахи пред висшето образование в България са следните:

- ◆ ограничените финансови ресурси;
- ◆ остаряла материално-техническа база и сграден фонд;
- ◆ застаряване на преподавателския състав;
- ◆ висок задължителен норматив от аудиторни часове;
- ◆ сложна и припокриваща се академична структура;
- ◆ липса на автономия поради прекалено строгите и подробни законови изисквания.

Наслагването на кризисни фактори обуславя редица особености при въвеждането на институционалната акредитация. Първата и може би най-съществена особеност е в изместването на фокуса на оценяването към отчетността за сметка на развитието чрез ограничаването на процедурата до търсене на съответствие с държавните изисквания. Друга особеност е поставянето на акцента върху акредитацията, вместо върху процеса на самооценяване от институцията и на оценяване от външните експерти. Въпреки, че решението за акредитация на институцията е резултат на оценяване, поради самата природа на акредитацията както за оценяваните, така и за оценяващите е по-важен резултата (т.е., признаването на съответствие със законите и държавните изисквания и даването на лиценз за продължаване на дейността), отколкото самият процес (т.е., качеството на оценяването). Това придобива още по-голямо значение поради факта, че отказът да бъде акредитирана дадена институция според нашето законодателство води до строги санкции, включително и закриване. Това е третата особеност на институционалната акредитация в България. Друга особеност е, че докладите от институционалното оценяване не са публични. Тук трябва да се добави и отсъствието на постаакредитационна визита за проверка на това, как институцията въвежда препоръките на комисията, въпреки че се очаква в скоро време въвеждането на такава процедура и затова едва ли е уместно това да се изтъква като особеност на нашата институционална акредитация.

### Качество на ниво специалност

В българските университети не са отделени процедурите на одобрение (approval) и на признаване (recognition) на учебните планове и програми една от друга, както това е характерно за западните университети. Поради това в 90 % от случаите одобряването на учебното съдържание на дадена специалност става от Академичния съвет. В много случаи това е формално одобрение, тъй като обикновено е предшествано от решение на факултетния съвет, внасящ учебния план за одобрение в АС. Признаването идва на практика едва с акредитацията. Основната слабост на тази схема се крие в липсата на вътрешно-институционален механизъм, контролиращ процеса на роене на специалности и програми чрез разделянето на процеса на тяхното разработване и въвеждане от процеса на ресурсното им обезпечаване.

Въпреки, че данните ясно сочат като основни при одобрението на програмите три нива на управление в институцията: катедрен съвет, факултетен съвет и академичен съвет - не става ясно какво е разпределението на отговорностите между тях при вземането на решения съответно за разработване на нова учебна програма, нов учебен план или промени в едните и другите. Ако въпросът за въвеждане и одобряване на нови учебни планове и програми е уреден по такъв централизиран начин, тогава възниква въпросът дали всяка следваща промяна не трябва да преминава през аналогична тристепенна процедура на одобрение? Оказва се, обаче, че след като веднъж е въведен учебният план

или програма, всяка следваща промяна или изменение в тях не са вече предмет на регламентиран контрол (макар че такъв не е изключен). Няма процедура по представяне на учебната документация за съгласуване и одобрение, когато се касае за промени в учебното съдържание.

На практика отсъства система за гарантиране на качеството, основана на принципите за непрекъснато подобряване и усъвършенстване. Тук е налице типичната липса на механизми за показване и доказване пред външен "поглед" на гаранции за качество на учебното съдържание. Следователно липсват развиващи механизми на ниво учебно съдържание.

### Проблеми и перспективи пред висшето образование

Основните проблеми, пред които е изправено висшето образование в България в момента са следните:

- ◆ Липсва последователна национална политика в областта на висшето образование, която да формира стратегическите приоритети в тази област. Нарушена е връзката между необходимите специалисти в съответните области и броя студенти, които всяка година влизат в обхвата на висшето образование. Не се прави анализ за връзката между нуждите на трудовия пазар и сектора на висшето образование.
- ◆ Стои открит въпросът с осигуряване на необходимото качество на висшето образование. Създаването на Агенция по акредитация е положителна стъпка в правилната посока, но тя съвсем не е достатъчна. Нужен е пълен механизъм за осигуряване на качеството, който да обвързва Министерството на образованието и науката, висшите училища и студентите. Необходимо е изравняване на стандартите за качество за различните видове специалности в различните университети, които да гарантират еднакво третиране на дипломите, получаване при завършване на определена специалност и степен. Би следвало да се помисли и за изравняване на практика на образователните изисквания в държавните и частните висши училища.
- ◆ Липсва координация между отделните висши училища. Инфраструктурата на университетите не се използва достатъчно ефективно, много често се наблюдава излишно натоварване и припокриване на учебни планове и програми.
- ◆ Решаване на проблемите с финансирането на държавните висши училища. Единните образователни такси единствено мотивират университетите да повишават броя на приеманите студенти без да се съобразяват с повишаване качеството на осигуряваното обучение.
- ◆ Застаряващият преподавателски персонал представлява проблем най-вече поради намаляващата адекватност на предоставените образователни възможности пред студентите и тяхната конкурентоспособност.
- ◆ Не се използват максимално ефективно възможностите за международно сътрудничество от страна на университетите.

Всички проблеми, стоящи пред висшето образование, не са изолирани от проблемите в сектора на образованието изобщо. В случая обаче, поради спецификата на сектора и неговата относителна автономност, те могат да бъдат решени без типичните затруднения пред средното образование в България. Решаването на голяма част от проблемите във висшето образование е от компетентност на самите висши училища. Конкуренцията принуждава голяма част от тях да се съобразяват с обективните промени в средата. За тази цел, обаче, е нужно да бъде поставена институционалната рамка на взаимоотношенията в сектора.

## 5.4. Обучение през целия живот

Понятието “обучение през целия живот” обхваща всички целенасочени дейности за обучение, формални или неформални, предприемани с цел повишаване на знанията, уменията и способностите в лична, гражданска и социална перспектива и/или в перспектива, свързана с наемането на работа.

Обучението през целия живот като система е съставено от три компонента: формалното, неформалното и самостоятелното обучение. Формалното обучение, което разгледахме по-горе, се провежда в училища, колежи, университети, специализирани висши училища или други образователни институции по предварително утвърдени програми и хорариум. В резултат на това обучение се придобива определена степен на образование.

Неформалното обучение се определя като обучение, организирано под формата на курс, конференция, семинар, частни уроци или други форми, независимо от това дали имат връзка с настоящата или евентуалната бъдеща работа на лицето или са за лични, социални или домашни цели.

Самостоятелното обучение лицето организира само, без участие на преподавател, извън рамките на формалната образователна система и неформалното обучение с цел повишаване на знанията и уменията. Най-общо съществуват четири метода на самообучение: четене на печатни издания; ползване на информация от Интернет; гледане/слушане на телевизионни образователни програми, използване на аудиокасети и компактдискове; посещение на библиотеки и учебни центрове.<sup>6</sup>

Концепцията за обучение през целия живот се развива активно от началото на 90-те години на 20 век от Европейската комисия, ЮНЕСКО и ОИСР.

Голям стимул за развитието на обучението през целия живот дава поставената от Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. стратегическа цел: “обединена Европа да стане най-конкурентоспособната и динамично развиваща се икономика на познанието в света, способна да постигне устойчив икономически растеж с повече и по-добри работни места и по-голямо социално сближаване”. Отчитайки реалната демографска ситуация в съюза, както и перспективите за развитие на заетостта и пазара на труда, Европейската комисия декларира, че постигането на тази цел в значителна степен зависи от продължаващото през целия живот образование и професионално обучение. В публикувания от Европейската комисия меморандум се съдържат шест послания, очертаващи основните европейски приоритети за развитие на образованието:

- ◆ Създаване на възможност на хората да придобият или осъвременят уменията, необходими за едно продължително участие в обществото на знанието
- ◆ Видимо повишаване равнището на инвестициите в човешки ресурси с цел извеждане като приоритет на най-важното богатство на Европа – нейните хора
- ◆ Въвеждане на иновации в образованието и обучението чрез разработване на ефективни методи, осигуряващи цялостта на процеса на обучение през целия живот
- ◆ Повишаване статута на образованието чрез подобряване на начините, по които се възприемат участието в обучението и резултатите от него
- ◆ Осигуряване достъп до качествена информация на всеки и съвет относно възможностите му за обучение в цяла Европа и през целия му живот
- ◆ Приспособяване на възможностите за учене през целия живот колкото се може по-близо до нуждите на хората.

---

<sup>6</sup> Определенията са взети от “Обучение през целия живот 2003” – публикация на НСИ

Причините, които са в основата на силния акцент върху обучението през целия живот са две. Първата има икономическо измерение, свързано с повишаване конкурентоспособността на европейската икономика увеличаване на заетостта, прилагане на гъвкави форми на заетост, повишаване качеството на работните места и мобилността на работната сила. Втората причина има социални измерения – тя е свързана с развиващия се в Европа процес на социално сближаване, който е обект на целенасочена политика в Европейския съюз и се основава на осъществяването вече в значителна степен икономическа и финансова интеграция. Целта сега е преодоляването на значителните културни, етнически и езикови различия между народите в ЕС и инструмента за постигането ѝ е европейското образование, изградено като система за обучение през целия живот.

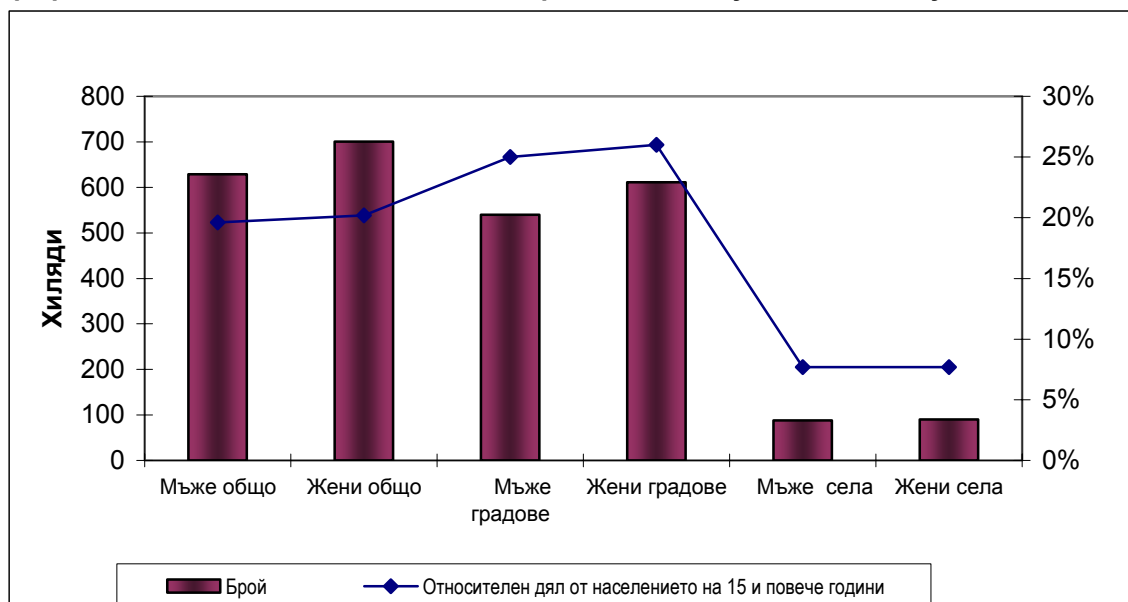
Основните цели на обучението през целия живот, поставени в меморандума, са насърчаване развитието на гражданско съзнание и професионални умения с цел адаптиране към обществото на знанието и пълноценно участие в социалния и икономическия живот.

Постигането на тези цели изисква реформиране на образователните системи в Европа с оглед привеждане на европейското образование и професионално обучение в съответствие с динамично променящите се обществено-икономически условия и изисквания.

У нас концепцията за обучение през целия живот все още не е достатъчно популярна. В тази връзка през последните три години са организирани специални инициативи – “Дни на ученето през целия живот”. През 2003 г. излезе публикация на НСИ “Обучение през целия живот”. В нея са включени данни за лицата на 15 и повече навършени години, участващи в различни форми на обучение – формално, неформално и самостоятелно.

Според резултатите, получени от изследването “Обучение през целия живот” общият брой на лицата на 15 и повече навършени години, участващи в поне една форма на обучение е 1329.5 хил., или 19.9 % от населението на същата възраст. Съществено е различието в дела на обучаващите се в градовете и селата. Докато в градовете всеки четвърти от населението на 15 и повече години извършва някакво обучение, в селата това съотношение е един на всеки тринадесет (Графика 3).

**Графика 3. Население на 15 и повече навършени години, участващо в обучение**



Резултатите от графика 3 са съвсем обясними, имайки предвид, че населението в селата се състои основно от хора над 50-55 години и от представители на малцинствата.

Почти половината от лицата, които участват в обучение са между 15 и 24 години. Те са и основният контингент, който участва във формалното обучение, като формират 92.1 % от обучаващите се над 15 годишна възраст в рамките на образователната система.

Като цяло от обучаващите се на 15 и повече години най-голям е дялът на занимаващите се със самостоятелно обучение 1096 хил., или 16.4 % от населението над тази възрастова граница. От групата на повишаващите сами знанията си най-голям е дялът на лицата с висше образование – 31.5 %. Най-често използваните методи за самостоятелно обучение са четенето на специализирани книги, списания и ръководства.

Участващите във формално обучение са 619.6 хил. или 9.3 % от населението над 15 години, а участващите в неформалното обучение са 115.8 хил., или 1.7 %. В повечето случаи причината лицата да предприемат неформално обучение е свързана с настоящата или с евентуална бъдеща работа. По-малко (39.6 %) са започнали обучение поради личен интерес или социална потребност. Общата сума на обучаващите се надхвърля 1329.5 хил., защото някои от лицата участват в повече от една форма на обучение.

Информацията за съпоставяне на състоянието и тенденциите в развитието на образованието през целия живот в България и страните от ЕС е недостатъчна. Все пак можем да получим частична представа в сравнителен план на база информацията за участие на населението между 15 и 29 г. в образователния процес (таблица 26).

**Таблица 26.**

| Страни                            | Учащи се от<br>15 - 19 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 15 - 19 г. | Учащи се от<br>20 - 29 г. като дял<br>от населението на<br>възраст 20 - 29 г. |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Европейски съюз</b> (Проценти) |                                                                               |                                                                               |
| Австрия                           | 76.9                                                                          | 18.6                                                                          |
| Белгия                            | 91.0                                                                          | 26.5                                                                          |
| Великобритания                    | 74.7                                                                          | 23.3                                                                          |
| Германия                          | 89.4                                                                          | 24.2                                                                          |
| Гърция                            | 77.0                                                                          | 23.8                                                                          |
| Дания                             | 82.9                                                                          | 31.5                                                                          |
| Ирландия                          | 80.9                                                                          | 16.6                                                                          |
| Испания                           | 80.1                                                                          | 23.5                                                                          |
| Италия                            | 72.2                                                                          | 17.1                                                                          |
| Люксембург                        | 78.1                                                                          | 6.0                                                                           |
| Нидерландия                       | 86.2                                                                          | 24.3                                                                          |
| Португалия                        | 73.3                                                                          | 21.7                                                                          |
| Финландия                         | 85.3                                                                          | 39.2                                                                          |
| Франция                           | 86.6                                                                          | 19.6                                                                          |
| Швеция                            | 86.4                                                                          | 33.0                                                                          |
| Средно за страните от ЕС          | 81.4                                                                          | 23.3                                                                          |
| Полша                             | 85.5                                                                          | 25.8                                                                          |
| Унгария                           | 79.0                                                                          | 20.0                                                                          |
| Чехия                             | 87.8                                                                          | 14.7                                                                          |
|                                   |                                                                               |                                                                               |
| <b>България (2001)</b>            | 65.3                                                                          | 14.5                                                                          |
| <b>България (2002)</b>            | 70.5                                                                          | 15.2                                                                          |
| <b>България (2003)</b>            | 74.2                                                                          | 15.4                                                                          |

<sup>1</sup> Източник: "Education at a Glance OECD Indicators",  
OECD 2003 и НСИ.

Таблицата показва, че у нас участието на населението между 15 и 29 годишна възраст в образователния процес е под средното за страните от ЕС. Разликите са относително еднакви за двете възрастови групи – 15-19 г. и 20-29 г. Безспорно по-тревно е изоставането на нашата страна по отношение на възрастовата група 15-19 г., тъй като това са лица в училищна възраст. За въпросната група само Италия и Португалия имат по-лоши показатели. Сериозно е изоставането на България и във възрастовата група 20-29 г., където участието на населението в образователния процес е 50 % под средното за ЕС. Нашата страна е по-назад и от новите членки на ЕС – Полша, Чехия и Унгария, като структурата е най-сходна с тази на Унгария.

От казаното дотук може да се направи изводът, че значението на обучението през целия живот като концепция все още не е достатъчно осмислено от обществото в България. Делът на хората, участващи в поне една форма на обучение е относително нисък, като особено нисък е делът на лицата, участващи в неформално обучение. Недостатъчно силно е и участието на хората между 15 и 29 г. в образователния процес. Наблюдават се големи диспропорции между обучаващите се в градовете и селата.

За постигане на общоевропейските цели, поставени в Меморандума, през последните години на първо място бяха направени някои допълнения в нормативната уредба (Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план, Закон за професионалното образование и обучение), насочени към разширяването на ранното чуждоезиково обучение, разширяване познанията по информационни и комуникационни технологии и придобиване и непрекъснато усъвършенстване на професионалната квалификация. Политиката на правителството за развитие на човешките ресурси е заложена и в Националния план за икономическо развитие и Националната стратегия за развитие на човешките ресурси. Освен това е изготвен Национален доклад по меморандума за обучението през целия живот. Той обединява становищата и препоръките на всички представители – участници в сформирана междуведомствена работна група за приоритетите, мерките и очакваните резултати от дейностите по меморандума. В междуведомствената група се включват представители на правителството, представителни организации на работодателите, представителни организации на работниците и служителите, висши училища и неправителствени организации. Докладът съдържа анализ на нормативната уредба за достъп до обучение през целия живот, анализ на състоянието и перспективите за обучение през целия живот у нас и предложения за инициативи и действия.

По-важните проблеми, свързани с развитието на обучението през целия живот у нас, които до голяма степен извежда и доклада по меморандума са:

- ◆ недостатъчна адаптивност на обществената система и организациите към изискванията на концепцията – у нас висшите училища не провеждат активна политика за привличане на студенти, имащи интерес от обучението през целия живот. Много слабо е и сътрудничеството между висшите училища и социалните партньори – предприятия, публична администрация и други.
- ◆ слаба териториална и междусекторна мобилност на работната сила поради икономически и инфраструктурни причини
- ◆ съществен недостиг на средства от индивидуален и институционален характер – не са добре развити възможностите за самофинансиране на курсове за обучение през целия живот; липсват средства за развитие на инфраструктурата за ИКТ във висшите и професионалните училища
- ◆ недостиг на средства за стимулиране на субектите в процеса - работодателите нямат никакви стимули за извършване на обучение на собствения си персонал.

- ◆ недостатъчна и нестабилна мотивираност на индивидите за учене
- ◆ значителен недостиг на модерни средства и подходи за обучение и учене – дистанционното обучение, електронното обучение и уеб-учене са все още твърде слабо застъпени. Педагогическите подходи, предлагани в различните курсове, са много често остарели и резултатите от обучението не задоволяват участниците в процеса на обучението през целия живот.
- ◆ недостатъчна информираност на всички партньори по нива относно обучението през целия живот, за да се провокира активността им
- ◆ недостатъчна адаптивност и насоченост на възпитателните дейности, образованието и обучението към създаване на предпоставките за обучението; недостатъчен обхват на маргинализираните групи във формалното образование и обучение.

Тези проблеми извеждат и основните насоки на действие по отношение на обучението през целия живот, застъпени в доклада по меморандума:

- ◆ създаване на национален (междуинституционален) обществен съвет (комитет) по проблемите на обучението през целия живот
- ◆ организиране на Национална конференция по Ученето през целия живот
- ◆ разработване на национална програма за обучение през целия живот
- ◆ създаване на регионални програми за действие по обучение през целия живот с включването на административните и социални партньори чрез Регионалните съвети по заетостта, структурите на регионалните служби по заетостта
- ◆ Насърчаване и мотивиране на работодателите за извършване на обучение на собствения персонал чрез: признаване на инвестициите в човешки ресурси като капиталови инвестиции; въвеждане на стимули за онези работодатели (облекчен данъчен режим), които предлагат възможности за обучение през целия живот.
- ◆ Усъвършенстване на системата за сертифициране на различните видове и форми на обучение чрез предоставяне на възможности на браншовите организации на работодателите да сертифицират обучението
- ◆ Изграждане на центрове за професионално обучение на браншово равнище
- ◆ Въвеждане на модерни, гъвкави методи за обучение на възрастни - дистанционно обучение, електронно учене, уеб-учене и др.
- ◆ Изграждане на система и въвеждане на модулен принцип на обучение, който позволява включване в обучение във всеки един етап от трудовия живот и кариерното развитие.

Всички тези действия трябва да имат като основа една национална стратегия за обучение през целия живот, която да дефинира конкретните цели, задачи и общи насоки на осъществяване на концепцията за обучение през целия живот. В това отношение подходът, който е предприела Европейската комисия е гарантиране правото на всяка страна да разработва собствена стратегия за обучение през целия живот, както и да я прилага, като изгражда и управлява самостоятелно образователната система. Голямото предизвикателство е тази самостоятелност да се обвърже с европейското измерение, така че отделните страни да се движат в една посока. Посоката, която указва комисията, е трансгранично образование и професионално обучение в Европа. За да отговори успешно на това предизвикателство, основните принципи, които е необходимо да следва българската стратегия за обучение през целия живот са:

- ◆ Ориентация на учебния процес към учащите – определянето потребностите на обучаващите се да залегне в основата на поставянето на цели, съставянето на учебната програма и цялостното проектиране на обучението; гъвкава организация на обучението, съобразена с индивидуалността на всеки обучаван; система за външно оценяване на всички резултати от обучението
- ◆ Равнопоставеност на формите и равни възможности за учащите – извеждане на предучилищното образование като приоритет с цел създаване на равен старт и участие в училищното образование; равнопоставеност на всички видове образование по отношение статута на учащите
- ◆ Качество на образованието – прилагане на маркетингов подход за осигуряване качеството във всички сфери на образование; създаване на работеща система от индикатори за оценка на знанията и прозрачни процедури, съчетаващи възможности за вътрешно и външно оценяване; система на институционално и програмно акредитиране
- ◆ Съответствие и практическа приложимост на ученето.

#### Икономика на знанието

Актуалността и важността на обучението през целия живот са пряко свързани с концепцията за икономиката на знанието.

Модерните икономики стават все по-зависими от знанието и информацията. Знанието се смята за основен фактор за производителността и икономическия растеж, което придава нова ключова роля на информацията, технологиите и обучението за резултатите от функционирането на дадена икономика. Именно осъзнаването на реалното място на знанието като производителна сила в модерните икономически системи води до появата на термина “икономика на знанието”.

Въпреки че знанието винаги е било важен фактор за икономическия растеж, днес икономистите търсят начини да включат знанието и технологиите много по-пълно и пряко в техните теории и модели. Тези опити изискват цялостно разбиране на значението на инвестициите в научно-изследователска дейност, образованието и обучението за икономическия просперитет.

Конкурентоспособна и динамично развиваща се икономика на знанието в света е основната цел и на Европейския съюз, заложена в Лисабонската стратегия.

Като потенциален член на съюза от 2007 г. България трябва да насочи своите усилия към реструктуриране на своята икономика от гледна точка на факторите, които са в основата на икономическия растеж днес. Ролята на образованието в този процес е решаваща.

България има относително добри постижения в областта на образованието спрямо доходите в страната. Въпреки това налице е значително изоставане от сегашните страни-членки на ЕС по отношение прехода към икономиката на знанието. Една от основните причини за това са ниските нива на инвестиране в перспективни изследвания и информационни технологии. Това състояние поддържа ниско ниво на търсене от пазара на труда на високо квалифицирани работници и специалисти, което от своя страна не създава натиск върху образователната система за създаване на такива кадри, което от своя страна залага дефицит на високо квалифицирани работници в близките години.

Затова усилията в България трябва да са насочени към създаване на образователна система способна да се реструктурира бързо в съответствие с промените в света на знанието и информацията. Това изисква фундаментално преосмисляне на традиционните концепции за знанието, неговото предаване, “доставянето” му от учителите и “придобиването” му от учениците. То повдига въпроса за оценката и проверката на знанията и по-високите изисквания към качествата на учениците, отношението към и мотивацията за обучение.

В този контекст е много важен и въпроса за съдържанието на учебната програма и приоритизирането и сегментирането на учебните дисциплини. Промените в учебната програма трябва да са насочени към изучаването на дисциплини, повишаващи постиженията в новаторските области.

## **6. Учители: състояние, статут, заплащане**

Учителите безспорно са най-важният фактор за състоянието и потенциала за развитие на една образователна система. Преди 1989 г. системата е така организирана, че се отдава основно значение на задълбоченото теоретично усвояване на всеки предмет, преподава се по централизирано определен учебен материал и се определят насоките за методическото развитие на учителите. Днес акцентът е поставен върху уменията на учителя да се адаптира към непрекъснато променящите се образователни потребности и новите педагогически изисквания. Въвеждат се елементи на ново учебно съдържание и на нов интегриран начин на преподаване, при което се очаква от учителите да работят съвместно и да развиват по-продуктивни връзки с всеки ученик, родителите и местната власт.

Тези промени поставят нови предизвикателства пред възможностите и мотивацията на учителите. За да поемат тези предизвикателства, учителите се нуждаят от подкрепа и уважение от страна на държавата и обществото. На този етап не е налице обществен консенсус, че такава политика по отношение на учителите е сред важните обществени приоритети. Липсва системата от мерки и действия, чрез която да се реструктурира професията. Направеният по-долу анализ акцентира върху най-съществените проблеми, свързани с учителската професия.

### Кадрова осигуреност на образователната система

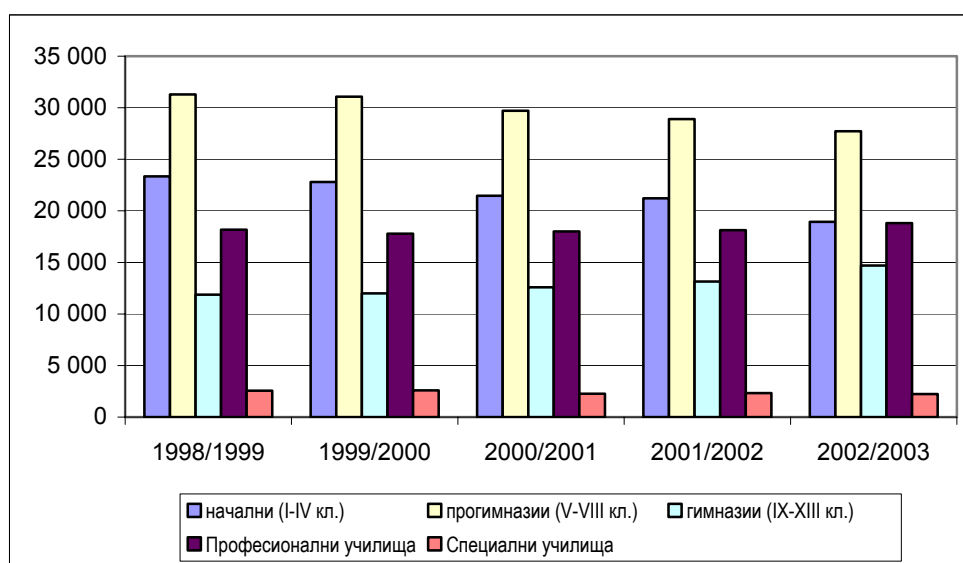
През учебната 2002/2003 г. в системата на средното образование са работили 82 392 учители, чието разпределение по видове училища може да се проследи в **Таблица 27**. Най-голям е дялът на учителите в общообразователните училища – 74.5 %. През 2002/2003 г. броят на учителите запазва тенденция да намалява, макар че в гимназиите и професионалните училища се наблюдава обратната тенденция – увеличение. От 1998/1999 г. броят на учителите в гимназиите непрекъснато расте, което се дължи главно на увеличението на броя на учениците в тях (около 11.5 %). Прави впечатление обаче, че темпът на нарастване броят на учителите в гимназиите за периода (23 %) превишава двата пъти ръста в броя на учениците, което резултира в понижението съотношението ученик/учител и до ситуация, в която много учители не работят на пълен норматив. Увеличението през 2002/2003 г. спрямо 2001/2002 г. се дължи и отчасти на въвеждането на XIII клас в средното образование.

Таблица 27. Педагогически персонал по видове училища и степени на образование

|                                          | 1998/1999     | 1999/2000     | 2000/2001     | 2001/2002     | 2002/2003     |
|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Общо</b>                              | <b>87 239</b> | <b>86 274</b> | <b>84 026</b> | <b>83 723</b> | <b>82 392</b> |
| <b>Общообразователни училища</b>         | <b>66 508</b> | <b>65 885</b> | <b>63 752</b> | <b>63 261</b> | <b>61 354</b> |
| в т.ч.                                   |               |               |               |               |               |
| начални (I-IV кл.)                       | 23 340        | 22 808        | 21 459        | 21 223        | 18 938        |
| прогимназии (V-VIII кл.)                 | 31 289        | 31 072        | 29 710        | 28 894        | 27 720        |
| гимназии (IX-XIII кл.)                   | 11 879        | 12 005        | 12 583        | 13 144        | 14 696        |
| <b>Професионални училища</b>             | <b>18 171</b> | <b>17 792</b> | <b>18 006</b> | <b>18 129</b> | <b>18 809</b> |
| в т.ч.                                   |               |               |               |               |               |
| в техникумите и професионалните гимназии | 12 860        | 13 257        | 13 796        | 14 308        | 14 649        |
| <b>Специални училища</b>                 | <b>2 560</b>  | <b>2 597</b>  | <b>2 268</b>  | <b>2 333</b>  | <b>2 229</b>  |

Източник: "Образование в Република България" 2003, издание на НСИ

Графика 4. Педагогически персонал по видове училища



Характеристиката на учителите по образователен ценз показва, че 83 % от тях имат висше образование, 15.8 % - полувисше и 1.2 % са със средно. Тези съотношения сами по себе си разкриват една положителна картина. В последните години се очертава трайна тенденция на нарастване броя на учителите с висше университетско образование. За последните 5 години техният брой се е увеличил с близо 8 %. Наред с това една значителна част от учителите – над 20 % имат и по-висока степен на квалификационно равнище – присъдени квалификационни и научни степени.

Таблица 28. Педагогически персонал в общообразователните и професионалните училища по образование

|                                 | 1998/1999     | 1999/2000     | 2000/2001     | 2001/2002     | 2002/2003     |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Общо</b>                     | <b>84 679</b> | <b>83 677</b> | <b>81 758</b> | <b>81 390</b> | <b>80 163</b> |
| <b>Общообразователни в т.ч.</b> | <b>66 508</b> | <b>65 885</b> | <b>63 752</b> | <b>63 261</b> | <b>61 354</b> |
| Висше - бакалавър и магистър    | 47 133        | 47 999        | 49 175        | 50 176        | 50 233        |
| Висше - специалист              | 17 828        | 16 422        | 13 482        | 12 144        | 10 385        |
| Средно                          | 1 547         | 1 464         | 1 095         | 941           | 736           |
| <b>Професионални в т.ч.</b>     | <b>18 171</b> | <b>17 792</b> | <b>18 006</b> | <b>18 129</b> | <b>18 809</b> |
| Висше - бакалавър и магистър    | 14 725        | 14 594        | 15 211        | 15 652        | 16 340        |
| Висше - специалист              | 3 219         | 2 952         | 2 583         | 2 270         | 2 248         |
| Средно                          | 227           | 246           | 212           | 207           | 221           |

Източник: "Образование в Република България" 2003, издание на НСИ

Силно негативен факт по отношение квалификацията на учителите е владееенето на чужди езици и компютърната квалификация. **За учебната 2000/2001 г. делът на учителите, владеещи чужди езици е едва 10 %, а на тези с компютърна квалификация – 6 %.** А това безспорно са две от най-актуалните направления на развитие на съвременните образователни системи.

По отношение на възрастовата структура на учителския състав най-голям е делът на учителите между 40 и 49 годишна възраст (36.5 %). Заедно с учителите от 30 до 39 г. те съставляват 67 % от преподавателския състав в системата на средното образование. Те са основата на преподавателската колегия. Младите учители в образователната система под 30 г. са 11.5 % от общия брой през учебната 2002/2003 г. Техният брой и относителен дял през последните години непрекъснато намалява, като през учебната 1998/1999 г. те са съставлявали 13.66 % от общия преподавателски състав, а през учебната 2000/2001 г. – 12.5 %. Преобладаващата част от младите учители са с висше образование. Те най-често са носители на новите технологии, на нов тип мислене и инициатори на нововъведенията в училище<sup>7</sup>. Затова тяхното намаляващо присъствие в системата на средното образование е една обезпокоителна тенденция. Причините за нейното възникване са комплексни. На първо място младите хора започват все по-често да отбягват учителската професия както поради ниското заплащане, така и поради липсата на уважение към личността на учителя. Освен това, поради непрекъснатото свиване на щата, за младите педагози без трудов стаж става все по-трудно да започнат работа като учители. Трето, недоброто планиране на кадровата потребност в образователната система е причина по определени специалности да има излишък от педагози, докато в други (западни езици, информационни технологии) образователната система изпитва остър недостиг от подготвени кадри. Осигуреността с педагози по най-търсените от пазара специалности предопределя и ефективността от въвеждането на нови учебни предмети и методи на обучение.

Не са положителни тенденциите и по отношение на съотношението мъже-жени в образователната система. Преобладаващият състав са жените – около 80 %. Мъжете са само 20 % и са главно в средните училища, техникумите и специалните училища. В началното училище делът на мъжете учители е едва около 8 %. Тенденцията, която се наблюдава през последните години е към по-нататъшно намаляване броя на мъжете учители.

Важен показател при анализа на педагогическия персонал е съотношението ученик/учител, т.е. броя на обучаваните ученици от един учител. Това съотношение години наред се наблюдава в международен мащаб и на негова основа се правят сравнения за ефективността на вложените в образованието ресурси. В нашата страна това съотношение е значително по-ниско от средното за Европейския съюз във всички етапи на средното образование с изключение на началното образование. Най-ниско е съотношението ученик/учител в професионалните училища, където то е едва 10.76 при стандарт от 14-15. При ограничените финансови ресурси на страната завишеният брой на преподавателския състав води до допълнително намаляване ефективността на образователната система. Това е и една от основните причини за неудовлетворителното заплащане на учителите.

Структурата и размера на учителските заплати се регламентира с Наредба No. 6 на министъра на образованието и науката. Според наредбата индивидуалните месечни работни заплати в системата на образованието включват основна месечна работна заплата и допълнителни и други трудови възнаграждения.

Основната месечна работна заплата за длъжността учител се определя в зависимост от нормата на задължителна преподавателска работа, по-високата лична квалификация,

---

<sup>7</sup> Станев, Ст., Мирчева, В. и др., Образование за всички (състояние и проблеми) – научен доклад, НИО, София, 2002

времето, признато за стаж по специалността, и коефициента към началната основна месечна работна заплата за длъжността. Нормата на задължителна преподавателска работа е регламентирана с Наредба No. 5 на министъра на образованието и науката, в която е дефиниран и начина за определяне числеността на персонала в системата на народната просвета. Личната квалификация на учителите се определя в зависимост от присъдената им образователно-квалификационна и професионално-квалификационна степен. В момента кариерата на учителите се основава на петстепенна система, като 5-то ниво е най-ниско. Директорският пост е разделен на четири степени. Присъдената професионално-квалификационна степен определя началната основна месечна работна заплата. Въпреки създадената йерархична структура разликата в началната основна месечна заплата е много малка – само 33 лв. между 1-ва и 5-та квалификационни степени за учители. Разликата между началната основна заплата на директор 1-ва и директор 4-та степен пък е 38 лв. Получената начална основна работна заплата се коригира с коефициент, който зависи от професионално-квалификационната степен и времето, признато за трудов стаж. Максималната стойност на този коефициент е 1.243.

Допълнителните трудови възнаграждения са за:

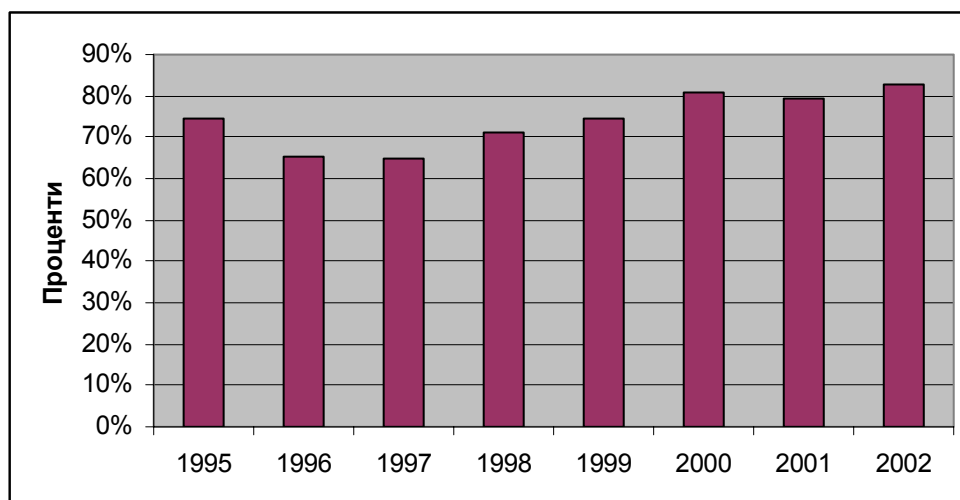
- ◆ продължителна работа
- ◆ по-висока лична квалификация
- ◆ преподаване на предмети на чужд език
- ◆ работа при тежки или uteжнени специфични условия на труд

Наред с изброените по-горе възнаграждения учителите получават и допълнително материално стимулиране, в зависимост от отработеното време и трудовото възнаграждение.

Така описаната система на формиране на заплащането на учителския труд е доста централизирана и остаряла и като цяло не стимулира и самите учители да постигат определени показатели свързани с качеството на техния труд.

Общо тенденциите в развитието на заплатите в образованието през последните години могат да се наблюдават на графика 5. През 1996 г. в сравнение с 1995 г. намалява съотношението на средната годишна работна заплата в общественния сектор на образованието към средната за страната. От 1997 г. е налице нарастване на съотношението: от 64.6 % за 1997 г. на 80.7 % за 2000 г. и 82.9 % за 2002 г.

**Графика 5. Съотношение на средната годишна работна заплата в общественния сектор на образованието към средната за страната**



Данните за заплатите показват, че е реализиран напредък към намаляване на разликата през последните години между средната работна заплата за страната и средната за образованието, като същевременно учителските заплати нарастват по-бързо от тези в обществения сектор като цяло.

Въпреки многото и различни по вид възнаграждения, които учителите получават, в крайна сметка заплащането на повечето от тях е около средното за страната. Липсата на конкуренция в сектора, между отделните училища, както и вътрешна система за по добро стимулиране на учителския труд води до изкривяване на разпределението на ресурсите в системата. От своя страна ниският размер на заплатите влияе негативно върху качеството на работата на учителите в две направления. Първо, намалява тяхната мотивация за пълноценна дейност. И второ, учителите са принудени да допълват доходите си чрез преподаване на частни уроци, което води до намаляване на времето, което отделят за извънкласна дейност, като подготовка на уроци, преглеждане на домашни работи, присъствие на учителски съвети, участие в квалификационни курсове.

Посочените проблеми пораждат необходимостта от реформа в системата на заплащане на учителите. Тази реформа обаче, трябва да бъде съпроводена и с реформа в методите и начините за определяне числеността на персонала, за да се оптимизира неговата структура и състав. В основата на реформата в числеността на педагогическия персонал трябва да стои съотношението ученик/учител. Едновременно провеждане на една такава интегрирана реформа няма да бъде свързано с отделянето на значителни допълнителни финансови ресурси.

За да се установи по-задоволителна политика към учителската кариера, е необходимо да се изгради подходяща и лесно достъпна база данни, обхващаща такива елементи като: възраст и пол, текучество и напуснали, преподавани предмети, квалификация, класове, географско разположение, тенденции при пенсиониране и освобождаване от работа, демографска структура, училищна инфраструктура, отношение ученици/учители, структура на заетостта. Тази база данни трябва да запазва една съгласувана стратегическа политика за преподаване в рамките на нова реконструирана образователна система. Политиката трябва да е свързана с бъдещите проблеми за набиране, първоначално обучение и обучение без откъсване, заплата, задържане на работа, работни условия, мобилност, кариера, оценяване и консултиране на учителите. Този подход трябва да постави рамката за дългосрочно развитие на учителската кариера и да й даде статус и смисъл на съществуване.<sup>8</sup>

### Първоначална учителска подготовка и квалификация

Безспорно един от най-важните фактори, определящи качеството на образованието е подготовката на учителите. Тя може да се подраздели на първоначална и допълнителна.

Първоначалната подготовка на учителите у нас се провежда в 10 институции, които са част от университетската мрежа. Типичният модел е разновидност на т.нар. едновременно обучение, при което студентите изучават академичните предмети в съответния факултет и тези, които решават да станат учители изучават допълнителни курсове към педагогическите факултети. Тези курсове включват четири основни дисциплини: основи на педагогиката, педагогическа психология, методика на преподаването на отделни учебни предмети и учителски стаж. Ударението при тази система е поставено върху овладяване съдържанието на предмета под формата на изложение. Основен проблем, който съществува при тази традиция е, че дори университетските преподаватели се оказват

---

<sup>8</sup> ОИСП, Тематичен преглед на националната образователна политика, 2002

твърде далеч от новите подходи на преподаване в училище, както по отношения на практическия опит, така и по отношение на концептуалното разбиране.

Друг съществен проблем е, че много студенти придобиват педагогическа правоспособност като резервен вариант, без да имат сериозно намерение да се занимават с преподавателска дейност, което води до прекомерно увеличаване броя на студентите и затрудняване на ефективната работа с тях, както и до загуба на време и преподавателски усилия, тъй като голяма част от студентите не стават учители. Обучението по педагогика не се ползва с необходимата популярност и престиж, поради което не се радва на значителен академичен интерес. Съществува и неудовлетвореност от времето посветено на учителския стаж, от качеството на ръководството, предлагано на студентите.

Негативен ефект върху качеството на образованието оказва и ниското ниво на селекция за специалността педагогика в университетите, в сравнение с най-търсените специалности.

Допълнителната учителска подготовка се явява като повишаване на учителската квалификация и се извършва в създадени за целта институти към някои университети. Тези институти се финансират от университетите, към които са асоциирани. Учителите посещават курсовете в институти, за да получат атестация и да напреднат в кариерата, както и за да опреснят своите умения и да са в течение на новите учебни планове. Задачата на професионалното развитие е да подготви и поддържа нивото на педагозите така, че те да помагат на всички ученици да постигат високи резултати в ученето и развитието си. Успехът на тези програми у нас все повече намалява, както поради финансови трудности, така и поради ниска мотивация от страна на учителите за участие в тях.

### Проблеми

Направеният кратък преглед очертава следните основни проблеми пред педагогическите кадри у нас:

- ◆ Ниска мотивация за качествено изпълнение на задълженията и неудовлетвореност от педагогическия труд. Ниската мотивация определя недостатъчните усилия за задържане вниманието на учениците в час, а неуспехът в това направление допълнително снижава самочувствието и мотивацията на учителите. Основните причини са ниското заплащане и липсата на уважение и признание към учителската професия. Резултатите са занижено качество на обучението и възпитанието на учениците, което директно рефлектира върху потенциала за развитието на страната в дългосрочен план. Решението на този проблем е както в създаването на нова система за заплащане на учителите, която да поставя тяхното заплащане в зависимост от професионално-квалификационната им степен и от резултатите от тяхната работа с учениците, така и въвеждане на нови методи и средства за преподаване, в контекста на радикалното усъвършенстване на учебния план.
- ◆ Излишък от преподаватели като цяло в системата, поради обективните демографски процеси и по определени учебни предмети и частичен недостиг на преподаватели по редица актуални нови дисциплини и особено по английски език. Това налага точно, отговарящо на предварително оценени обективни потребности планиране на необходимите кадри в образователната система и тяхното задържане в нея след завършване на висше педагогическо образование.
- ◆ Учителите са подложени на напрежение и се чувстват несигурни поради опасността от съкращения – това допълнително намалява тяхната мотивация, защото не им позволява да се съсредоточат върху ефективно изпълнение на своите задължения. Безспорно е необходима оптимизация на персонала в системата на образованието и МОН не трябва повече да отлага този процес, защото това води до допълнително задълбочаване на проблемите.

Задължително е наред с промяната в числеността на педагогическия персонал да се разработи и внедри програма за преквалификация и пренасочване на освободените учители в други сфери, както и система за еднократното им обезщетяване.

- ◆ Не се отделят достатъчно средства за повишаване квалификацията на учителите, а поради ниското им заплащане, голяма част от тях не могат да си осигурят участие в квалификационни форми със собствени средства. Това допълнително затруднява въвеждането на новите технологии и форми на обучение в образователния процес.
- ◆ Недостатъчна подготвеност на младите учители, завършващи педагогическите висши училища в такива ключови области като сферата на възпитанието и особено гражданското образование и възпитание.<sup>9</sup>

## **7. Управление и финансиране на образователния сектор**

### **7.1. Средно образование**

Според Закона за народната просвета държавната политика в областта на просветата се осъществява от Министерския съвет. Органите за управление на системата на народната просвета, дефинирани в ППЗНП са Министерството на образованието и науката, министърът на образованието и науката, регионалните инспекторати по образованието и директорите на детските градини, училищата и обслужващите звена. Министерството на образованието и регионалните инспекторати не са органи за управление на народната просвета, а администрации към министъра на образованието.

Според ППЗНП Министерството на образованието и науката е орган на Министерския съвет за разработване и провеждане на държавната политика за системата на народната просвета. В изпълнението на тези си функции МОН разработва:

- ◆ национални стратегии, приоритети и програми за развитие на системата на народната просвета;
- ◆ държавните образователни изисквания за системата на народната просвета;
- ◆ програми за квалификация на кадрите в системата на народната просвета;
- ◆ програми за международно сътрудничество, свързани със системата на народната просвета, и/или координира изпълнението им;
- ◆ координира взаимодействието между институциите в системата на народната просвета, държавните институции, неправителствени организации и социалните партньори;
- ◆ упражнява контрол върху дейността на регионалните инспекторати по образованието, на детските градини, училищата и обслужващите звена.

Министърът на образованието и науката е специализиран орган за управление на системата на народната просвета. Той упражнява контрол върху дейността на всички видове детски градини, училища, обслужващи звена и степени на образование.

Министърът на образованието със заповед открива, преобразува и закрива държавните детски градини, училища и обслужващи звена по предложение на финансиращия орган и становище на регионалния инспекторат. Общинските училища

---

<sup>9</sup> Станев, Ст., Мирчева, В. и др., Образование за всички (състояние и проблеми) – научен доклад, НИО, София, 2002

и обслужващи звена също се откриват, закриват и преобразуват със заповед на министъра на образованието, но по предложение на кмета на общината, след решение на общинския съвет. Заповедта се издава на базата на становище от назначена по случая от министъра на образованието експертна комисия. Министърът на образованието разрешава и откриването на частни учебни заведения.

В упражняването на своите функции министърът на образованието е подпомогнат от регионални инспекторати по образованието, които:

1. осигуряват условия за функциониране и развитие на детски градини, училища и обслужващи звена на територията на съответната област;
2. координират взаимодействието между институциите в системата на народната просвета, регионалните държавни институции, неправителствените организации и регионалните структури на социалните партньори;
3. контролират прилагането и спазването на държавни образователни изисквания от държавните, общинските и частните детски градини и училища и от общинските обслужващи звена, държавните обслужващи звена със социално предназначение.

Регионалните инспекторати се ръководят от директори, които се назначават въз основа на конкурс от министъра. Също така той назначава и експертите-държавни служители в инспекторатите и определя устройството и функциите на инспекторатите.

Министърът на образованието сключва и прекратява трудовите договори с директорите съответно на държавните детски градини, училища и обслужващи звена. Началникът на регионалния инспекторат изпълнява тези функции по отношение на директорите на общинските училища и обслужващи звена. Трудовите договори на директорите на общинските детски градини се сключват и прекратяват от кмета на общината.

Директорите са органи за управление на детските градини, училищата и обслужващите звена. В това си качество те ги представляват пред органи, организации и лица и организират, контролират и отговарят за цялостната им дейност при спазване на държавните образователни изисквания. Директорите сключват и прекратяват трудовите договори с помощник-директорите, учителите, възпитателите, служителите и работниците в държавните и общинските детски градини и училища по реда на Кодекса на труда. Те също така: награждават и наказват ученици, учители и служители в съответствие с Кодекса на труда и Закона за народната просвета; организират приемането на деца и ученици и обучението и възпитанието им в съответствие с държавните образователни изисквания; контролират и отговарят за правилното водене и съхраняване на задължителната документация и други.

Решенията на директорите обаче могат да се преразглеждат съответно от министъра на образованието, началника на регионалния инспекторат и кмета на общината.

Директорът на детската градина или на училището е председател на педагогическия съвет и осигурява изпълнение на решенията му. Педагогическият съвет е специализиран орган за разглеждане и решаване на основни педагогически въпроси, който:

- ◆ приема стратегия за развитие на училището, която се актуализира всяка година;
- ◆ приема правилника за дейността на училището;
- ◆ приема училищния учебен план;
- ◆ избира формите на обучение;

- ♦ обсъжда и взема решения по резултатите от обучението;
- ♦ определя начина за приемане на ученици в училището при спазване изискванията на нормативните актове;
- ♦ прави предложения на директора за награждаване на ученици и за налагане на наказания "преместване в друго училище до края на учебната година" и "преместване от дневна форма в самостоятелна форма на обучение - за ученици, навършили 16-годишна възраст".

#### Финансиране на държавното образование

Училищата в България се делят на две групи – държавни и общински. Държавни са училищата, които са с национално значение и се финансират изцяло от държавния бюджет. Към тази група се отнасят професионалните училища, училищата, в които се обучават деца със специални образователни потребности, училищата за лица, лишени от свобода и българските училища в чужбина. Финансирането на тези учебни заведения става чрез бюджетите на Министерството на образованието и науката, Министерството на културата, Министерството на земеделието и Министерството на младежта и спорта.

Финансирането на образователния сектор се извършва на основата на разходно-покривният принцип на държавно бюджетиране. Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити доказват максимален размер на необходимите средства. Невъзможността от осигуряването им налага въвеждане на разходни тавани. За сектора "образование" няма дефинирани цели, на основата на които да се формулират отделни програми със самостоятелни бюджети.

Общите финансови ресурси се разпределят на основата на заявените потребности от основните подсектори, обема и структурата на извършени разходи за предходната година и прогнозата за бюджетните приходи.

Липсата на дефинирани цели и програми предопределя и отсъствието на последващ контрол върху начина на изразходване на средствата и доколко чрез тях са постигнати определени резултати. Това води до минимизиране на отговорността на браншовата администрация като разпоредител с бюджетни средства.

Разходно-покривният подход не осигурява прозрачност, тъй като при високото ниво на агрегация на данните и значителната сложност при анализа на ефективността на разходите на микро ниво - училище, университет и пр., отговорността на участниците в бюджетния процес и за прилагането на политиката в сектора се размива и не може да бъде дефинирана и оценена.

На този етап МОН не е задължен да постигне определени цели в рамките на предоставения му финансов ресурс, както и не е натоварен с формулиране и прилагане на необходимите политики и отговорността за постигнатите резултати от тях.

Мотивацията на управляващите сектора е насочена към непрекъснато увеличаване размера на разходите и на възможностите за тяхното административно преразпределение. Потвърждение на това е съществуващата практика, при която МОН все още разпределя определените средства за издръжка между държавните училища на основата на натурални показатели и преценката на отговорните чиновници. Усилията за обективизиране на разпределението на средствата и въвеждане на равнопоставеност между второстепенните разпоредители с бюджетни кредити в рамките на действащото все още историческо финансиране на образователния сектор чрез създаване на стандарти за издръжка на един ученик от държавните училища не завършиха с въвеждането им и през тази година. Средствата за издръжка продължават да се определят като остатъчна /балансираща/ величина след осигуряване на средствата за работна заплата на

персонала. Капиталовите разходи също са остатъчна величина, в рамките на общия размер на средствата за сектора.

Това положение поражда неспазване на Закона за народната просвета, съгласно който разпределението на финансовите средства се гарантира чрез прилагането на едногодишни нормативи за издръжка на ученик в държавните и общинските училища. Издръжката за всяка година се определя от МОН, съгласувано с Министерството на финансите. Същевременно се отделят и бюджетни средства за работна заплата на персонала в образованието, за капиталовложения, за субсидиране на научни изследвания в областта на образованието и за квалификация на учители и директори.

Средствата за държавните училища се отпускат като част от бюджета на съответното министерство, към което се отнасят тези училища. Министерствата от своя страна решават колко средства да отпуснат на всяко училище. Както беше посочено няма регламентирани критерии, по които да става това разпределение. Така могат да се наблюдават случаи, при които на определени училища се отпускат неколкостранно повече средства за издръжка на един ученик, отколкото на други. По този начин се нарушава принципа на хоризонтална справедливост – нещо, което се наблюдава и в общинските училища, но в значително по-малка степен. Резултатът е натрупването на неразплатени разходи от някои училища, занижаване качеството на обучение в тях и отдръпването на учениците от тези училища.

#### Финансиране на общинското образование

Общински са училищата, които са с местно значение и се финансират от общинския бюджет. Тъй като образованието е делегирана от държавата дейност, голяма част от средствата за образование в общините постъпват посредством трансфер от държавния бюджет. При възможност и необходимост общините могат да финансират училищата и от собствени приходи. Контролът върху начина на изразходване на предоставените средства се осъществява от кметовете на общините.

Нормативите за издръжка и численост на персонала в общинските училища се регламентират за първи път с Решение 612/2002 г. на МС, заменено впоследствие с Решение 743/2003 г. на МС, което действа през 2004 г. Тези решения се приемат във връзка с процеса на финансова децентрализация, който започва в България през 2003 г. Те касаят разделението на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети на местни и делегирани от държавата и определя стандарти за численост и издръжка на делегираните дейности.

Във функция “Образование” почти всички дейности се отнасят към групата на делегираните от държавата. По-точно тук се включват:

- ◆ Целодневни детски градини
- ◆ Специални детски градини и училища
- ◆ Общобразователни и професионални училища
- ◆ Общежития
- ◆ Предучилищната полудневна подготовка на 6-годишни деца
- ◆ Домове за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителски грижи.

Реално с местни приходи се финансират само полудневните и сезонните детски градини, издръжката на целодневните детски градини и столовете.

С Решения № 612 и № 743 стандартите за общинските училища се определят на ниво първостепенен разпоредител. На ниво община веществената издръжка се изчислява в зависимост от броя на учениците и пълняемостта на паралелките по формулата:

$$S = U1 + K1 + K2$$

където:

**S** – обща сума на издръжката за общообразователните училища в конкретната община;

**U1** – размер на средствата по стандарт;

**K1** – коректив за издръжка за пълняемост;

**K2** – коректив за общообразователните училища с до 130 ученици.

Тази формула определя глобалната сума за общината, след което в резултат на извършваното преразпределение на общинско ниво, отделните училища получават различни средства за издръжка на един ученик. След това общинските съвети разпределят средствата по училища. Така, въпреки че средствата, които се отпускат за общинско образование са определени на база 1 ученик, реално общинските училища не получават суми равни на произведението от стандарта за издръжка и броя на учениците. На отделните учебни заведения се разпределят повече или по-малко различни суми от полагащите им се по стандартите. Възниква ситуация, при която разликите в средствата за издръжка на един ученик в различни общообразователни училища в една община варират в пъти.

Горното не се отнася за средствата за заплати, тъй като размерите на заплатите на учителите се определят с постановление на Министерски съвет. В това отношение разликите се определят от квалификацията и трудовия стаж на персонала.

Проблемът при средствата за работни заплати произтича от неефективното им използване поради многото високата численост на персонала, заложена в решенията. Най-голям принос за ниската ефективност на отделяните в общинското образование ресурси имат общообразователните училища, тъй като те са най-голямото перо в общинските разходи за образование. Стандартите за численост на персонала в общообразователните училища за 2003 г. са определени като числеността на персонала в общообразователните училища за 2002 г., е била разделена на броя на учениците в страната и полученият среден коефициент е бил диференциран според пълняемостта на паралелките. В резултат са се получили 5 стандарта за численост в зависимост от пълняемостта. По този начин е осигурен персоналет в общините с минимален брой ученици в паралелка. Чрез диференцираните стандарти във всяка община се получава численост на персонала в общообразователните училища, близка до постигнатата численост за 2002 г. и относително намалена в зависимост от промяната в броя на учениците. С Решение 743 е премахнат нормативът за пълняемост за 9-12 клас, но за 1-8 клас е запазен.

В резултат от посочените разпоредби в двете решения се постигат съотношения ученик/учител 8.5:1 за 1-8 клас и около 11.5:1 за 9-13 клас, които са значително по-ниски от наблюдаваните в страните от ОИСР. Допуска се около 40 % по-висока численост на персонала спрямо стандартите за голяма част от развитите страни. Това означава и около 40 % по-ниска ресурсна ефективност на средствата за персонал в общообразователните училища. Въпросните съотношения са още по-ниски в професионалните училища към общините, но те са много малко на брой и тяхното влияние върху ефективността на използване на ресурсите в общинското образование е незначително.

Въвеждането на стандарти за определяне на числеността на персонала в общинските училища е много важна принципна стъпка в началото на продължителния процес на децентрализация на образователните решения и в усилията за обективизиране на

администрирането на натуралните показатели в системата. Практиката на прилагането на тези стандарти през 2003 г. и новите за 2004 г. показва, че при определяне размерите на стандартите надделяват стимулите за запазване на съществуващата численост на персонала в общинските училища и съответно постигнатото съотношение ученици/учител. Предвижда се известно намаление на персонала да се наложи в резултат на въвеждането на регистъра на учениците и установяване на точния брой на учащите в общините. Не е налице консенсус между заинтересованите страни за установяване на такъв размер на стандартите, който ще доведе до постепенно увеличаване на ефективността в използването на педагогическия персонал.

#### Училищни бюджети

Проектобюджетите на училищата се разработват от техните директори. Разпределението по параграфи се извършва като първо се определят регламентираният разходи, а след това в зависимост от икономическата и социалната политика, която се провежда се разпределят останалите средства за покриване на другите разходи в училището. Разработваният проектобюджет се одобрява от прекия финансиращ орган. Директорите носят отговорност за законосъобразността на извършените разходи. В действителност техните правомощия по отношение на управлението на бюджетите на учебните заведения са доста ограничени – те не могат да прехвърлят средства от един параграф в друг и реализираните икономии или реализираните допълнителни приходи им се изземват от финансиращия орган. Тази практика е силно демотивираща по отношение активността, особено на професионалните училища за осъществяване на доходоносни проекти.

По-голяма свобода и отговорност при съставянето и управлението на училищния бюджет се предоставя на училищата, прилагащи **системата на “делегирани бюджети”**. Основната цел на системата на делегираните бюджети е да създаде и развие децентрализирано финансово управление на средното образование и да утвърди финансовата самостоятелност на училищата. За периода 1996-2000 г. е разработен проект по програмата ФАР “Финансово управление на средното образование”. Изпълнението на проекта започва с пилотна община Несебър, а след положително развитие проектът е разширен в нови 3 общини.

Бюджетът на училищата, работещи по проекта се определя от:

- ◆ Субсидия, която се определя по формула въз основа на обективни критерии и показатели, утвърдени от финансиращия орган. Основните елементи на формулата са брой ученици, сграден фонд и някои специфични фактори като отдалеченост на училището, размер на училището, изучаване на майчин език. Директорите на училищата разработват основните елементи на формулата и ги предлагат на финансиращия орган за утвърждаване.
- ◆ Собствени приходи
- ◆ Средства от преходни остатъци.

От определените средства за образование финансиращият орган и директорите решават за какви разходи ще се делегират средства за управлението на директора и за кои разходите ще се извършват от финансиращия орган. Не се делегират средства за финансиране на основен ремонт, транспорт на учениците и учителите, ученическо хранене и непредвидени разходи.

Основните предимства на системата на делегираните бюджети са:

- ♦ Ясно разпределение на отговорностите между училището и финансиращия орган
- ♦ Училищата знаят с какви средства разполагат, нещо повече, те ги получават в началото на учебната година и могат да планират разходите.
- ♦ Всяко училище получава от финансиращия орган справедлива част от наличните средства
- ♦ Възможност на училищното ръководство да решава как да изразходва делегирания си бюджет
- ♦ Възможност за прехвърляне на средствата от параграф в параграф по време на финансовата година при уведомяване на финансиращия орган
- ♦ Запазване на превишението на приходите над разходите в училището като преходен остатък, който не оказва влияние върху размера на бюджета за следващата година.

Характеристиките на системата на делегираните бюджети я превръщат в една добра алтернатива за развитие на българското средно образование. Въпреки това разширяването на тази система не се осъществява с нужните темпове и децентрализацията в образованието изостава.

Въпросът за финансовата автономия на училищата е от съществена важност, имайки предвид, че децентрализацията е основно предизвикателство в училищното образование в Европейския съюз. Това е начинът за постигане на права и отговорности на училищните власти, които чрез по-пълно отчитане на конкретните преимущества на всяко от тях ще използват всички възможности за постигане на най-високи образователни резултати.

#### Недостатъци на системата на управление и финансиране на средното образование

Направеният преглед на системата на управление и финансиране на средното образование разкрива някои нейни съществени недостатъци:

- ♦ Недостатъчни пазарни практики в системата на образованието. Липсва състезание за ресурси за предоставяне на по-добри услуги.
- ♦ Министерството на образованието и науката, като орган, провеждащ политиката в сектора администрира, пряко или опосредствано всички натурални показатели в системата и съответно – размера на необходимия финансов ресурс. Съгласно теорията на управлението, силната централизация на управленските решения мултиплицира ефекта от неточните действия и съответно – допълнително влошава резултатите от функционирането на системата.
- ♦ Налице е значителна бюрократизация, която блокира усилията за институционално партньорство между различни публични субекти за практически действия към подобряване на резултата на сектора.
- ♦ Многобройните централни регулации абсорбират значителен обем ресурси, които могат да се насочат в училищата.
- ♦ Системата не ангажира общините и училищните директори да управляват ефективно. Липсата на управленска гъвкавост в много отношения е причина за ниска ефективност, основно поради отдалечеността на центъра за вземане на решение от специфичния регион.
- ♦ Чрез действащия модел на управление и финансиране на образователния процес трайно се запазват ниските стандарти за масовите училища и дефицита на предлагане на качествени образователни услуги.

- ◆ Държавата не е в състояние да осигури равен достъп до качествена услуга – най-ниските стандарти се регистрират в училищата в бедните райони, а високите стандарти са достъпни основно за родители с високи икономически възможности
- ◆ Финансирането на сектора става на основата на система от натурални показатели, които от своя страна не са насочени да осигурят ползвателите на образователната услуга т.е. финансират се потребности, а не програми, обвързани с конкретни цели, което генерира висока неефективност на разходите в сектора
- ◆ Средствата за образование се отпускат на ниво министерство или община и те решават какви средства да разпределят по училища (Образно казано налице са няколко нива на посреднически структури). В този процес директорите на училищата нямат регламентирано участие и могат да влияят само по неформални начини.
- ◆ Системата генерира хоризонтално неравенство във финансирането
- ◆ Механизмите на разпределение на средствата са непрозрачни и създават възможност за корупция
- ◆ Противоречиво е разделянето на правомощията по финансиране на общинските училища между органите на държавната власт и органите на местното самоуправление – според чл. 36 ал. 1 от ЗНП контролът и финансирането на задължителното училищно обучение на децата до 16 г. се осъществява от общините. От друга страна, според чл. 42 ал. 1 размерът на издръжката на учениците в държавните и общинските училища се определя от Министерството на образованието и науката, съгласувано с Министерството на финансите.
- ◆ Липсва връзка между входа и изхода на системата, т.е. няма разработен набор от показатели за оценка на резултатите от действието на възприетата система на управление и финансиране
- ◆ Системата “размива” отговорността между участниците в нея.
- ◆ Подобряването на управлението и финансирането на образованието трябва да се основа на социалното партньорство на всички заинтересовани от него субекти.

Подобряването на образователния статус на населението е едновременно цел на националното развитие и средство за постигане и поддържане на развитието. Повечето дейности в образованието са типични публични блага в смисъл, че се консумират публично, а ползата е както индивидуална, така и публична. Затова и адекватното предлагане на *благото образование* изисква сътрудничество между всички заинтересовани страни, включени в доставянето или ползването му.

Ефективното публично-частно партньорство в образованието се налага и от мащаба на потребностите (универсално и справедливо участие), както и от ограничените ресурсни и управленски възможности на държавата да удовлетвори тези потребности, особено в развиващи се страни.

Затова в България е необходимо държавата чрез МОН да установи партньорство с всички, които могат да допринесат за една по-добра услуга, като си запази областите в образованието, в които тя има сравнително предимство.

Партньорството трябва да се развива в две направления. От една страна, между участниците в публичния сектор. Това включва МОН, общините, инспекторатите, университетите и училищата. Второто направление, в което трябва да се развива партньорството е между публичния и частния сектор, като към последния в сферата на образованието се отнасят профсъюзите, професионалните организации, неправителствените организации, стопанските предприятия и домакинствата. Целият този процес изисква немалки усилия от страна на партньорите, но доброто му управление и целенасочено развитие има като резултат

всеобхватност, справедливост, качество и строга отчетност при предоставянето на услугата образование.

## **7.2. Висше образование**

Управленските функции на държавата във висшето образование са относително ограничени. Висшите училища се ползват с академична автономия, регламентиран в чл. 53 ал. 4 от Закона за висшето образование. Основните функции на държавата във висшето образование се свеждат до създаване на най-общи рамки и условия за функциониране на системата. Тези функции държавата осъществява чрез Народното събрание и Министерския съвет.

Народното събрание с решение открива, преобразува и закрива висши училища и ежегодно със Закона за държавния бюджет определя субсидията за всяко държавно висше училище.

Министерският съвет представлява интересите на българското висше образование и наука пред други държави и международни организации и сключва международни договори и спогодби. По предложение на Министерството на образованието Министерският съвет:

1. утвърждава основните насоки на националната политика в областта на висшето образование;
2. предлага на Народното събрание откриването, преобразуването или закриването на висши училища, както и размера на ежегодната бюджетна субсидия за всяко държавно висше училище;
3. открива, преобразува и закрива факултети, институти, филиали и колежи в държавните висши училища
4. утвърждава Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления;
5. утвърждава държавни изисквания за придобиване на висше образование по образователно-квалификационни степени и единни държавни изисквания по специалностите от регулираните професии;
6. утвърждава ежегодно броя на приеманите за обучение студенти по висши училища
7. определя размера на таксите за кандидатстване и за обучение в държавните висши училища
8. утвърждава държавни изисквания за признаване на висше образование, придобито в чуждестранни висши училища;
9. утвърждава държавни изисквания за приемане на студентите;
10. утвърждава единни държавни изисквания към съдържанието на основните документи, издавани от висшето училище;

Министерството на образованието и науката е държавният орган, който осъществява националната политика във висшето образование. МОН координира взаимоотношенията между автономните висши училища и държавата; организира признаването и легализацията на дипломите на лицата, завършили в чужбина; назначава временно изпълняващ длъжността ректор на новооткрити или преобразувани държавни висши училища до провеждането на изборите и упражнява контрол върху висшите училища по спазването на този закон и на държавните изисквания.

Специализиран държавен орган в системата на висшето образование е Националната агенция за оценяване и акредитация. Агенцията има функции по разработване и

утвърждаване критерии за оценяване и акредитация, на конкретните процедури по оценяване и акредитиране и свързаната с тях документация.

Агенцията оценява проектите за откриване и преобразуване на висши училища, техни основни звена и специалности и дейността и качеството на обучението във висшите училища, въз основа на което акредитира или отказва акредитация, като създава и поддържа информационна система с данни за акредитираните висши училища, техните основни звена и специалности.

Вижда се, че в сравнение с Министерския съвет правомощията на МОН са доста по-ограничени. Това от една страна отразява приоритетното отношение към висшето образование, а от друга, е предпоставка за блокиране на административната дейност чрез концентрирането ѝ в орган с обща компетентност, който трудно би могъл да управлява сектора съобразно неговата динамика.<sup>10</sup>

Академичната самоуправление като част от академичната автономия дава възможност на органите за управление на висшите училища да вземат най-важните решения, касаещи тяхното функциониране и развитие като образователни институции.

Органи за управление на висшето училище са Общото събрание, академичният съвет и ректорът. Те се избират с четиригодишен мандат.

Общото събрание е орган за стратегическо управление на висшето училище. То се състои от представители на академичния състав на основен трудов договор, на административния персонал и на студентите и докторантите от всички негови звена. Общото събрание приема и изменя правилника на висшето училище, определя членовете на контролния съвет, избира ректор на университета, определя числеността и избира членовете на академичния съвет и приема годишен доклад от ректора за състоянието на учебното заведение.

Академичният съвет е орган за автономно ръководство на учебната и научната дейност на висшето училище, който определя образователната и научната политика на висшето училище, приема бюджета на висшето училище и ежегодния отчет за резултатите от неговата дейност.

Академичният съвет взема решения за създаване, преобразуване или закриване на департаменти, катедри и обслужващи звена на висшето училище и определя специалностите, формите и степените, по които се провежда обучение, и прави предложение за броя на приеманите студенти; утвърждава или променя квалификационните характеристики и учебните планове за подготовка на специалисти по образователните степени или в колежа на висшето училище; определя кадровата политика на висшето училище, одобрява длъжностните характеристики на академичния състав и приема правилник за атестирането му; избира заместник-ректори по предложение на ректора; приема правилници за определени учебни, научни, творчески или научно-производствени дейности на висшето училище; утвърждава система за оценяване и поддържане на качеството на обучението и на академичния състав във висшето училище.

Председател на академичния съвет е ректорът. Той представлява висшето училище, сключва и прекратява трудови договори и решава окончателно всички въпроси, свързани с приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти и специализанти.

Представената структура на управление на ниво учебно заведение се отнася само за държавните висши училища. Частните висши училища могат да утвърдят друга управленска структура, която да не противоречи на разпоредбите на Закона за висшето образование.

---

<sup>10</sup> Аврамов. Р и колектив, Държавата срещу реформите, Изток-Запад, София 2004.

Всяко държавно висше училище съставя, изпълнява, приключва и отчита самостоятелен бюджет. Приходната и разходната част на бюджета се съставят по класификацията на приходите и разходите на държавния бюджет. В рамките на общия бюджет академичният съвет ежегодно утвърждава бюджет на основните звена на висшето училище. Правилата за формиране на бюджета на основните звена се определят в Правилника за дейността на висшето училище.

Всяко висше училище има право да формира собствени фондове и самостоятелно да определя условията и реда за тяхното изразходване. Така в приходната част на бюджета на висшето училище се включват субсидия от държавния бюджет; финансова помощ от общините; дарения, завещания и спонсорства; собствени приходи от научно-изследователска, спортна, консултантска дейност, такси за кандидатстване и обучение, такси административни услуги и други дейности.

Субсидията от държавния бюджет се приема от Народното събрание и осигурява средства за:

1. издръжка на обучението - размерът на издръжката за всяко училище се определя от броя на студентите, професионалните направления и оценката при акредитацията;
2. присъщата на висшето училище научна или художествено-творческа дейност;
3. издаване на учебници и научни трудове;
4. социално-битови разходи;
5. капитални вложения.

В края на годината превишението на приходите над разходите преминава като наличност в бюджета на висшето училище за следващата година.

Системата на управление и финансиране на висшето образование е в значителна степен децентрализирана. Автономията на висшите училища им дава възможност независимо да вземат ключови решения за своята дейност. В същото време държавата има правото да взема някои от най-важните решения за развитието на висшето образование като цяло. Основните недостатъци на така изградената система в България са:

- ♦ Липсата на достатъчно и адекватни показатели за оценка на качеството на изхода на системата
- ♦ Слаба пазарна ориентация на системата – липсват сериозни проучвания на потребностите на пазара на труда, в резултат на което приемът не е съобразен с новите реалности в сектора. Това е и основната причина за високият относителен дял на висшистите, които не могат да намерят реализация на своите знания, придобити във висшето училище. В този смисъл по-добра алтернатива е въвеждането на модел на финансиране, базиращ се на търсенето.
- ♦ Финансирането на базата на брой студенти не създава санкции за учащите, оставащи във висшите училища над необходимото време за завършване на съответната образователна степен.
- ♦ Голям брой висши учебни заведения и прекалена масовизация на висшето образование, което води до влошаване на качеството
- ♦ В същото време слаб конкурентен натиск за повишаване на качеството, както между държавните висши училища, така и между държавните и частните университети
- ♦ Липсата на достатъчно критерии за качество на образователната услуга и масовизацията водят до липса на конкуренция във висшето образование.

## 8. Анализ на ефективността на средното образование

### 8.1. Цел на анализа

Анализът на ефективността на образованието има за цел да установи доколко добре се управляват средствата в сектора за получаване на максимални ползи от тяхното разходване.

В този смисъл е трудно да се изведат определени заключения за резултатната ефективност, защото липсват както показатели, така и измерители, така и национални сравнителни изследвания за получения продукт в рамките на образователната система. Има публични индикации, че обществото не е удовлетворено от качеството на обучението, без да е налице система за цялостна оценка на ефикасността на образованието. Следователно, трудно е да се направят и прогнози за последващото въздействие на качеството на работната сила върху икономическото състояние в страната и за конкурентоспособността ѝ в международен мащаб.

Информацията за определяне на **ресурсната ефективност** в образованието, от друга страна, позволява да се даде сравнително точна оценка за това доколко ефективно се използват средствата в сферата на образованието от чисто количествената им страна, без връзка с продукта на системата.

### 8.2. Публични разходи за образование

През последните няколко години разходите за образование непрекъснато нарастват в абсолютен размер. Расте и делът им в рамките на общите публични разходи. В бюджета за 2004 г. за функция "Образование" на консолидирана основа са предвидени 1565.1 млн.лв., като ръстът спрямо програмата за предходната година е 14.8 %, а спрямо отчета – 4 %. В края на 2003 г. бяха осигурени допълнителни средства за възнаграждения на заетите в сектора.

Таблица 29. Публични разходи за образование

| млн.лв.               | 2001<br>Отчет | 2002<br>Отчет | 2003<br>Отчет | 2004<br>Програма |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| Разходи               | 1192.3        | 1353.4        | 1504.7        | 1565.1           |
| % от БВП              | 4.0           | 4.2           | 4.4           | 4.1              |
| % от Общи разходи     | 9.9           | 10.6          | 10.7          | 10.7             |
| % Нелихвените разходи | 10.9          | 11.3          | 11.3          | 11.3             |
| текущи                | 1163.2        | 1301.3        | 1445.0        | 1523.4           |
| капиталови            | 29.1          | 52.1          | 59.6          | 41.6             |

Източник: МФ

Разходите за образование днес са по-малко отколкото са били в края на 80-те години. След 1989 г. публичните разходи за образованието относително намаляват и източниците за финансиране са диверсифицирани (задължаване на родителите да купуват учебници, въвеждане на частно образование, въвеждане на такси във висшето образование). През 90-те години средствата за образование в България спадат рязко в реално изражение – повече отколкото в която и да е друга страна-кандидатка за присъединяване към Европейския съюз. През последните няколко години разходите за образование се стабилизират и постепенно започват да се увеличават както в номинално, така и в реално

изражение. Техният ръст за последната година е значителен, но нивото им като процент от БВП все още е по-ниско в сравнение със страните от ОИСР (Таблица 30). Образованието е определено като приоритетен сектор в правителствената политика и през следващите години се предвижда увеличение на разходите за образование в България и постепенното доближаване на дела им до средния за страните-членки на ОИСР. Въпреки това за достигане на стандартите на развитите страни в ресурсно отношение ще са необходими немалко години. Недостатъчното финансиране и липсата на реформа в сектора на образованието през 90-те години се отразява тежко върху материалната база – липсват средства дори за закупуване на книги в библиотеките, за обзавеждане на лабораториите, за оборудване на кабинети с модерна компютърна техника.

Всички това на първо място се отразява на качеството на образованието, което също бележи значителен спад през последните 10-15 години, като това личи от международните проучвания.

**Таблица 30. Разходи за образование като % от БВП.**

|                | Публични разходи за образование като % от БВП |                            |
|----------------|-----------------------------------------------|----------------------------|
|                | Средно образование                            | Всички нива на образование |
| Австралия      | 3.5                                           | 4.8                        |
| Австрия        | 4                                             | 6.3                        |
| Белгия         | 3.5                                           | 5.2                        |
| Канада         | 3.7                                           | 5.7                        |
| Дания          | 4.9                                           | 8.3                        |
| Финландия      | 3.8                                           | 6.2                        |
| Франция        | 4.2                                           | 6                          |
| Германия       | 3                                             | 4.6                        |
| Гърция         | 2.3                                           | 3.5                        |
| Ирландия       | 3.3                                           | 4.5                        |
| Италия         | 3.5                                           | 4.9                        |
| Япония         | 2.8                                           | 3.5                        |
| Холандия       | 3.1                                           | 4.9                        |
| Нова Зеландия  | 4.9                                           | 7.2                        |
| Норвегия       | 4.6                                           | 7.7                        |
| Португалия     | 4.3                                           | 5.7                        |
| Испания        | 3.3                                           | 4.5                        |
| Швеция         | 5.3                                           | 8                          |
| Швейцария      | 4.1                                           | 5.5                        |
| Великобритания | 3.4                                           | 4.9                        |
| САЩ            | 3.4                                           | 5.1                        |
| Средно         | 3.8                                           | 5.6                        |

Източник: ОИСР

### **8.3. Ефективност на разходите за образование – основни показатели за измерване и сравнение с други страни**

Недостатъчният размер на разходите за образование съвсем не е единствената причина за тежкото състояние в този сектор. Съществен фактор за ниското качество на образованието е неефективното използване на разполагаемите ресурси. Таблица 29 е пример за това – през последните няколко години над 95 % от публичните разходи за образование спадат към групата на текущите разходи. Което означава, че средства за капиталови ремонти и оборудване почти не се отделят. Около 70-75 % от текущите разходи за финансиране на учебните заведения в системата на средното образование се

насочват за изплащане на заплати, възнаграждения и осигурителни вноски на персонала,. Т.е. съществуващата структура на разходите е силно негативна – тя осигурява само функционирането на системата като такава, но не и условията за качествено обучение, както и развитието и усъвършенстването на сектора. При такава структура на разходите образователната система в България в краткосрочен план няма да постигне съответствие с тенденциите в развитието на сектора в страните от ЕС. Съответно работната сила в страната трудно ще отговори на потребностите на европейския пазар на труда.

Първата стъпка към справянето с този проблем е оптимизирането на сектора на образованието в две направления – първо, по отношение на училищната мрежа и второ, по отношение на числеността на персонала. Продължаващият спад в броя на населението в училищна възраст предоставя възможността да бъдат намалени разходите за покритие на образованието и да започне дълго отлагания процес на повишаване качеството на образованието и модернизиране на сектора. Въпреки това, досега в средното образование тази възможност не се използва. Продължава изкуственото поддържане на много малки училища вместо обединяването на няколко такива училища в едно, което ще освободи достатъчно средства за подобряване осигуреността с ресурси и повишаване на качеството на образователния процес. Отчита се сложността на този процес, но комплицираните многофакторни въздействия не следва да бъдат оправдание за бездействието на компетентната администрация в толкова продължителен период.

Оптимизирането на училищната мрежа ще има като последващ резултат и оптимизацията на числеността на персонала в системата. Това е вторият тежък проблем по отношение ресурсната ефективност в системата. Липсата на стимули за намаляване на персонала, паралелно с намаляване броя на учениците доведе до допълнително увеличаване на дела на разходите за заплати в системата на образованието и до изтласкване на разходите за издръжка и капиталовите разходи до много ниски нива. Така вътрешните движещи сили на образователната система в настоящия момент са насочени предимно към запазване на числеността на преподавателския състав, т.е. към входа, а не към качеството на продукта – учениците и повишаване тяхното равнище на подготовка, т.е. към изхода.

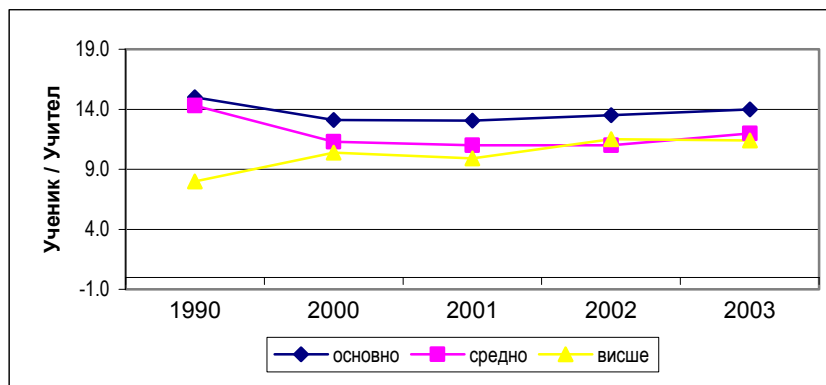
Обобщено отражение на описаните дотук тенденции представлява съотношението ученик/учител, което е основният показател за ресурсна ефективност в системата на образованието. Както се вижда в таблица 31 през последните години това съотношение е далеч под нивата за страните от ОИСР.

**Таблица 31. Средни съотношения ученик на 1 учител по образователни нива**

|                 | Съотношения ученици на 1 учител |        |       |
|-----------------|---------------------------------|--------|-------|
|                 | основно                         | средно | висше |
| България (1990) | 15.0                            | 14.3   | 8.0   |
| България (2000) | 13.1                            | 11.3   | 10.4  |
| България (2001) | 13.1                            | 11.0   | 9.9   |
| България (2002) | 13.5                            | 11.0   | 11.5  |
| България (2003) | 14.0                            | 12.0   | 11.4  |
| Средно за ОИСР  | 18.0                            | 14.6   | 15.3  |

Източник: ОИСР и НСИ

**Графика 7. Съотношения ученици на 1 учител за България по степени на образование**



Трябва да се има предвид, че данните посочени в таблицата са съгласно официална информация на НСИ. Реалните показатели за България са по-ниски с около 10-15 %. Причината е, че доскоро липсваше информационна система за броя на учениците в страната и това създава възможност за някои недобросъвестни действия като записване на един ученик в няколко училища, неотписването на учениците при смяна на училищата, записването в училище на деца, които не съществуват. Така изкуствено се завишава броя на учениците и съответно и стойностите на наблюдаваното съотношение.

Но дори официалната информация е достатъчно показателна. Според таблица 31 съотношението ученик/учител основното образование у нас е с 25 % по-ниско от това в страните от ОИСР, в средното образование – с 21.7 %, а във висшето – с 24.8 %. И докато университетите са автономни и до голяма степен могат сами да определят числеността на преподавателския си състав, то в средното образование МОН провежда кадровата политика и определя числеността на персонала. А резултатите показват, че се допуска твърде висока численост в средното образование, което понижава ефективността на вложените в сектора ресурси. Ако числеността на преподавателския състав у нас се приведе в рамките на стандартите за страните от ОИСР, това ще доведе до икономия на средства за заплати от минимум 20-30 % от сегашното равнище. Разбира се тези средства трябва да останат в системата и да се използват за подобряване на материалната база и повишаване заплатите на оставащите учители. Това ще подобри условията за обучение и ще даде допълнителни стимули на учителите да изпълняват своите задължения. Редица изследвания дори показват, че качеството на обучение се покачва до достигане на съотношение ученик/учител от 25 : 1.

Има още един обезпокоителен факт относно ефективността на разходите за образование. По неофициални данни разходите, които домакинствата отделят за образование възлизат на около 600 млн.лв. Това са в голямата си част разходи за курсове и индивидуални уроци, на които родителите са принудени да записват своите деца, за да могат те да попълнят пропуските си от училище и да получат повече и по-качествени знания. Следователно съществува една допълнителна загуба на ефективност от некачественото функциониране на образователната система – средствата, които се отделят в системата не изпълняват своята цел.

Горната констатация се потвърждава и от международните изследвания на знанията на учениците в рамките на средното образование. Данните от две от тези изследвания – TIMSS и PISA показват, че през последните 5-10 години качеството на образованието в България непрекъснато спада. В областите четене, математика и естествени науки резултатите на българските ученици са под средните за страните в изследването. Единственият положителен факт е, че сравнено с БВП на глава от населението,

представянето на българските ученици е над средното в сравнение с другите държави със сходна степен на икономическо развитие.

**Таблица 32. Представяне на учениците в областите четене, математика и естествени науки**

| Държава        | Среден резултат по литература | Среден резултат по математика | Среден резултат по естествени науки | БВП на глава от населението (американски долари <sup>1</sup> ) |
|----------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Албания        | 349                           | 381                           | 376                                 | 3506                                                           |
| Аржентина      | 418                           | 388                           | 396                                 | 12377                                                          |
| Австралия      | 528                           | 533                           | 528                                 | 26325                                                          |
| Австрия        | 507                           | 515                           | 519                                 | 28070                                                          |
| Белгия         | 507                           | 520                           | 496                                 | 26392                                                          |
| Бразилия       | 396                           | 334                           | 375                                 | 7625                                                           |
| България       | 430                           | 430                           | 448                                 | 5710                                                           |
| Канада         | 534                           | 533                           | 529                                 | 28310                                                          |
| Чехия          | 492                           | 498                           | 511                                 | 13806                                                          |
| Дания          | 497                           | 514                           | 481                                 | 28755                                                          |
| Финландия      | 546                           | 536                           | 538                                 | 25357                                                          |
| Франция        | 505                           | 517                           | 500                                 | 25090                                                          |
| Германия       | 484                           | 490                           | 487                                 | 26139                                                          |
| Гърция         | 474                           | 447                           | 461                                 | 15885                                                          |
| Унгария        | 480                           | 488                           | 496                                 | 12204                                                          |
| Ирландия       | 527                           | 503                           | 513                                 | 28285                                                          |
| Италия         | 487                           | 457                           | 478                                 | 25095                                                          |
| Япония         | 522                           | 557                           | 550                                 | 26011                                                          |
| Корея          | 525                           | 547                           | 552                                 | 15186                                                          |
| Латвия         | 458                           | 463                           | 460                                 | 7045                                                           |
| Македония      | 373                           | 381                           | 401                                 | 5086                                                           |
| Нова Зеландия  | 529                           | 537                           | 528                                 | 20372                                                          |
| Полша          | 479                           | 470                           | 483                                 | 9547                                                           |
| Русия          | 462                           | 478                           | 460                                 | 8377                                                           |
| Швеция         | 516                           | 510                           | 512                                 | 26161                                                          |
| Швейцария      | 494                           | 529                           | 496                                 | 29617                                                          |
| Великобритания | 523                           | 529                           | 532                                 | 24964                                                          |
| САЩ            | 504                           | 493                           | 499                                 | 34602 <sup>1</sup>                                             |

*Американски долари по паритет на покупателните сили*

*Източник: TIMSS, PISA*

Анализът на ефективността може да се сведе и на по-ниско ниво като се изследват различните групи училища.

#### **8.4. Анализ на ефективността на държавните училища**

Към групата на държавните училища се отнасят тези учебни заведения, които са с национално значение и се финансират от държавния бюджет. Тук се включват професионалните училища, специалните училища и българските училища в чужбина, а също така и 6 общообразователни училища.

Най-голям е броят и делът на професионалните училища, които са разделени в шест подгрупи и са общо 504. Тези училища се администрат от Министерството на образованието и науката, Министерството на земеделието, Министерството на културата и Министерството на младежта и спорта в зависимост от профила им. Тук е анализирана ефективността само на училищата към МОН поради липсата на информация за останалите.

Под управлението на МОН са професионални училища с различни профили: металургия, машиностроене, енергетика, строителство, транспорт, химическа промишленост, електроника, лека промишленост, услуги и туризъм.

Ефективността на професионалното образование зависи от оптималната численост и структура на персонала в учебните заведения, от размера на възнаграждението на персонала и от стойността на издръжката на учащите се. Това са трите променливи, които определят количеството и стойността на ресурсите, които държавата отделя за изпълнението на функцията. Поради това вниманието по-долу е насочено именно към тях.

В анализа са разгледани 330 учебни заведения в 141 общини от страната. По отчет на МОН общата сума на текущите разходи за тези училища през 2003 г. възлиза на 116 985 729 лв. В структурно отношение се наблюдава сериозен дисбаланс между двете основни групи текущи разходи. Разходите за заплати съставляват почти 79 % от общата сума на текущите разходи, докато издръжката е едва 15 %. Останалите 6 % са разходи за стипендии. Тази структура на разходите определено не е добра предпоставка за качествено образование в професионалните училища, където обучението е с по-силна практическа насоченост отколкото в общообразователните училища и по тази причина елементите на издръжката оказват силно влияние върху качеството на учебния процес.

Ниското равнище на разходите за издръжка в професионалните училища се откроява при сравнението с общинските училища. В общообразователните училища към общините средните разходи за издръжка на един ученик са 161.17 лв., а в професионалните училища към МОН – 123.25 лв. Тази разлика е голяма като се има предвид и че издръжката в професионалните училища, при равни други условия, би следвало да е по-висока отколкото в общообразователните училища. В групата на професионалните училища към МОН се включват много учебни заведения от отраслите транспорт и селско стопанство, електроника и електротехника, машиностроене, обществено хранене, за които издръжката в РМС 743 е между 160 и 309 лв.

Изводът е, че издръжката в професионалните училища е значително по-ниска от минимално необходимата за провеждане на нормален учебен процес с професионална и практическа насоченост. Друг е въпросът защо бе допуснат този дисбаланс и дали не следва да бъде преоценена системата от стандарти за различните видове училища?

Прави впечатление високата вариация на разходите за издръжка падаща се на един ученик между отделните училища. Средната стойност за цялата група е 123.25 лв. на годишна база, но минималната е едва 25.3 лв. на един ученик. В същото време най-високата издръжка на един ученик в професионално училище, по отчет за 2003 г., достига 768 лв. Така разликата между училището с най-висока и най-ниска издръжка е 742.7 лв. или над 30 пъти. В групата има 16 училища с разходи за издръжка на 1 ученик, надхвърлящи 300 лв. За годината и 172 училища с разходи за издръжка на един ученик под 100 лв. Наблюдаваните различия не се дължат на профила на училището, тъй като училища с един и същ профил имат разходи за издръжка на един ученик, които се различават няколко пъти. Основната причина за големите неравенства във финансирането на отделните училища се крие в слабостите на системата на финансиране на държавните училища. За тези училища все още няма действащи стандарти за издръжка и численост, поради което се допускат големи неравенства във финансирането по отношение на издръжката. Последиците от прилагания механизъм на разпределение на средствата за държавните училища от първостепенните разпоредители без наличието на критерии, по които това да става, бяха вече коментирани в изложението. Ако бъде запазен, този механизъм ще продължи да генерира хоризонтална несправедливост и неефективност.

Представеният анализ на издръжката на професионалните училища е направен на база на отчета на училищата за 2003 г. Ниският размер на отпуснатите средства за издръжката и

особено недостига на средства за отопление на училищата бяха покрити с централна доставка от държавата, която целеше именно осигуряване отоплението на учебните заведения, ползващи течни горива. Включването на това дофинансиране на държавните училища реално повиши тяхната издръжка средно до 177 лв. на един ученик, но въпреки това повечето от професионалните гимназии не успяха да постигнат нивото на издръжка на един ученик, определено за общинските професионални училища по РМС 743, докато други значително го надхвърлиха. Вариацията между издръжката на отделните училища като цяло се запази.

Разходите за заплати са най-същественото перо в професионалните гимназии. В много от тях те надхвърлят дори 80 % от текущите разходи. Средствата за работни заплати се осигуряват приоритетно и обикновено издръжката се явява остатъчна величина в рамките на текущите разходи. При средствата за заплати не се наблюдава голяма вариация между различните училища. Причината е, че тези средства не се определят от резултата от учителския труд, а от трудовия стаж и придобитата степен на квалификация, като разликите в заплащането между различните степени на квалификация са малки.

Съотношението Ученик/Учител в професионалните гимназии е относително ниско. Средно за учебните заведения от тази група към Министерството на образованието то е 10.5, но в много училища то е около и под 8. Интересно е, че в училищата с най-ниски съотношения Ученик/Учител се включват и такива, които са разположени в някои от големите градове на страната. Като цяло заключението е, че в професионалните училища съществуват резерви за оптимизация както на училищната мрежа, така и на преподавателския състав.

Направеният кратък анализ на ефективността на професионалните гимназии позволява да се направят някои обобщения:

- ◆ Структурата на разходите в тези училища е небалансирана – много висок е дялът на разходите за заплати и възнаграждения на персонала за сметка на разходите за издръжка.
- ◆ Проблемите при финансирането на професионалните училища поставят въпроса доколко е целесъобразно решението тяхното управление и финансиране да се извършва от МОН, а не от общините
- ◆ Недобро планиране на разходите за издръжка и големи различия в размера на финансирането за различните училища – това е вследствие на липсата на критерии и стандарти, на основата на които да става разпределението на средствата за издръжка. Недостигът на средства за издръжка в повечето професионални училища съществено понижава качеството на обучението и определя недостатъчно високата квалификация на кадрите, които излизат от тях. Това в крайна сметка води до несъответствие между търсене и предлагане на пазара на труда.
- ◆ Висока численост на персонала, която в съчетание с големите диспропорции на средствата за издръжка между отделните училища понижава ефективността на отделяните за професионално образование ресурси.

Втора голяма група държавни училища са **специалните училища**. В тази група се включват различни видове учебни заведения за деца със специални образователни потребности. Според профила им те се делят на: оздравителни, за деца с умствени недостатъци, възпитателни училища-интернати, социално-педагогически интернати, училища за деца с увреден слух, училища за деца с увредено зрение, логопедични училища. Общият брой на тези училища през 2003 г. по данни на Министерство на образованието е 143, като повече от половината са за деца с умствени недостатъци. В специалните училища през 2003 г. се обучават 16 340 деца като 47 % са от I до IV клас, 50 % са от V до VIII клас и около 3 % са от IX до XII клас. Общите текущи разходи на тези училища по отчет за 2003 г. са 33 020 625 лв. и 81.8 % от тях са за заплати, възнаграждения и осигурителни плащания. Разходите за издръжка по отчет са 6 007 746

лв. или 18.2 %. Разходите за издръжка на един ученик са 367.67 лв. С включването на централната доставка разходите за издръжка нарастват до 9 388 557 лв., което повишава издръжката на един ученик на 574.57 лв. Заедно със заплатите, възнагражденията и осигурителните плащания текущите разходи на един ученик в специалните училища за 2003 г. възлизат на 2227 лв. или близо 3 пъти повече отколкото в професионалните училища. Основните причини за тази разлика произтичат от самата специфика на специалните училища. Първо, почти всички специални училища работят като интернати и полуинтернати, което повишава значително средствата за издръжка. И второ, за нормалното протичане на учебно-възпитателния процес в тези училища, от гледна точка на специалните образователни потребности на децата, е необходима относително по-голяма численост на персонала.

Въпреки това високият размер на разходите за специалните училища до голяма степен е неоправдан. Факт е, че в тези училища са записани неправомерно много деца с нормално физическо и психическо развитие. Това са основно деца от социално слаби семейства и от малцинствата, чийто родители прехвърлят грижата по отглеждането им на държавата. Така, от една страна, излишно се повишават разходите за образование, а от друга, много деца не получават подходящо образование.

Ниската ефективност и ефикасност на специалните училища доведоха до изменение в Закона за народната просвета, според което децата със специални образователни потребности трябва да се обучават интегрирано в общообразователните и професионалните училища (чл. 27 (1) от ЗНП). В специални училища и обслужващи звена се обучават само деца, за които всички други възможности за обучение в държавни и общински училища са изчерпани. За съжаление, макар и приета през 2002 г., тази разпоредба не доведе до очакваните резултати и броят на специалните училища не е оптимизиран и системата не е реструктурирана.

## **8.5. Анализ на ефективността на общинските училища**

Общинските училища се финансират от общинските бюджети. Тъй като образованието е делегирана от държавата дейност, общините получават за нея финансиране под формата на обща допълваща субсидия и целева субсидия за капиталови разходи. Според Закона за държавния бюджет за 2004 г. при разработване и приемане на общинските бюджети общинските съвети не могат да определят средства за делегираните дейности в размер по-малък от предвидения в субсидиите. Тази разпоредба ограничава правомощията на общините при управление на собствените им бюджети, но пък от друга страна създава известна справедливост във финансирането.

В България има 263 общини, в които има 2612 училища, като голямата част от тях са общообразователни. Общата сума на текущите разходи за тези училища през 2003 г. възлиза на 547 655 164 лв. В структурно отношение преобладават разходите за заплати, възнаграждения и осигурителни вноски за персонала, като техният размер е 417 154 298 лв. или 76.2 % от общата сума на текущите разходи. Разходите за издръжка са значително по-малко – 130 500 866 лв. или 23.8 % като относителен дял. Все пак прави впечатление, че в сравнение с държавните училища структурата на разходите в общинските училища е по-балансирана и предполага по-ефективно осъществяване на учебния процес. Основната причина за това е нормативно регламентираната издръжка за делегираните от държавата дейности, в частност за образованието, чрез Решение 612 на Министерски съвет (заменено понастоящем с Решение 743).

Липсва ясно изразена зависимост между размера на общината и нейната демографска структура, от една страна, и структурата на текущите разходи, от друга. Наблюдават се и някои изключения от общата тенденция – в относителни малките по население общини

Струмяни и Якоруда разходите за издръжка са много ниски: съответно 8.90 % и 6.73 % от общата сума на текущите разходи. Това се дължи на два фактора: ниските разходи на издръжка на един ученик и високата численост на персонала, която увеличава значително разходите за заплати и осигуровки. Тази структура на разходите поражда съмнения относно ефективното провеждане на учебния процес. Като се изключат обаче тези две общини, не може да се каже, че в малките общини структурата на разходите е по-неблагоприятна отколкото в големите.

Текущите разходи на един ученик за общинските училища са средно 734.10 лв. като най-ниски са в Пирдоп – 510.12 лв., а най-високи са в Трекляно – 1267.04 лв. Като цяло се наблюдават големи различия между текущите разходи за един ученик между отделните общини. Тези различия се дължат както на големи вариации на разходите за издръжка, така и на разходите за заплати и осигуровки, като влиянието на първата променлива е по-голямо. Разликата в разходите за издръжка на един ученик в общината с най-голяма и най-малка издръжка е 10 пъти (461.03 лв. и 46.17 лв. на 1 ученик). При разходите за заплати това съотношение е 2.33 пъти. Причините са както недостатъчното финансиране на някои общини и извършваното преразпределение на средствата за издръжка, така и възможностите на други общини да дофинансират образованието на своята територия.

Връзката между населението на общината и разходите за образование на един ученик е обратна (макар и слаба), т.е. забелязва се, че в малките общини с население до 15 000 души разходите за образование на 1 ученик са най-високи. Влияние върху тези резултати оказват относително високият брой на преподавателския състав в тези общини и допълнителното финансиране от държавния бюджет на училища с малък брой ученици, които се намират именно в малките общини. Така от една страна държавата осигурява полесен и удобен достъп до образование на децата в малките общини, но от друга генерира неефективно разпределение на ресурсите в образователната система.

Горният извод се потвърждава при разглеждането на съотношението *Ученик/Учител*. Средната му стойност за общинските училища в България е 10.86, което е доста по-ниско от средната стойност за страните от ОИСР (около 16 ученика на 1 учител). Това означава, че ресурсната ефективност за общинските училища у нас е около 70 % от тази в страните от ОИСР.

Другият важен факт е, че като цяло общините с по-малко население имат по-ниски съотношения ученик/учител. Най-ниско е съотношението ученик/учител в община Ковачевци – 7.17. В 29 от всички 263 общини съотношението е по-ниско от 8, като всички тези общини са с население до 30 000 души.

Наблюдава се и силна обратна корелация между съотношението ученик/учител и текущите разходи на един ученик, т.е. с увеличаването на съотношението ученик/учител текущите разходи на един ученик намаляват. Трябва да се отбележи, че тази тенденция се дължи както на числеността на педагогическия персонал, така и на разходите за издръжка на един ученик. Влиянието на първия фактор е значително по-силно.

За сравнение на ефективността на вложените в образование ресурси в отделните общини може да използва непараметричния метод DEA. Тъй като на този етап МОН не предоставя данни, позволяващи изчисляване ефикасността от разходите за образование чрез сравняване качеството на образователния продукт, при прилагането на "DEA" анализа се използва само ресурсно ориентирания вариант на метода. Прилагането на този вариант се налага и от факта, че вземащите решения в публичния сектор имат пълен контрол върху ресурсите, без да имат контрол върху резултатите.

Анализираната зависимост е между:

- вложените в образованието ресурси – разходите за възнаграждения и осигуровки, разходите за издръжка и брой на учителите.
- полученият резултат – брой на записалите се ученици.

На първо място са разгледани най-големите общини – с население над 100 000 души. Това са общо 13 общини, които постигат средно съотношение ученик/учител 12.90.

В таблица 33 са изчислени техническите ефективности за тези общини.

**Таблица 33.**

| Община           | Техническа ефективност |
|------------------|------------------------|
| БУРГАС           | 89.07%                 |
| ВАРНА*           | 98.83%                 |
| ДОБРИЧ           | 87.25%                 |
| ПАЗАРДЖИК        | 100.00%                |
| ПЕРНИК           | 85.89%                 |
| ПЛЕВЕН           | 90.04%                 |
| ПЛОВДИВ*         | 100.00%                |
| РУСЕ             | 95.16%                 |
| СЛИВЕН           | 99.06%                 |
| СТОЛИЧНА ОБЩИНА* | 94.60%                 |
| СТАРА ЗАГОРА     | 98.20%                 |
| ХАСКОВО          | 91.94%                 |
| ШУМЕН            | 91.53%                 |

Резултатите показват, че от големите общини образователните ресурси се използват най-добре в Пловдив и Пазарджик, които формират границата на ефективността. Високата сравнителна ефективност в тези две общини до голяма степен се дължи на високите съотношения ученик/учител, т.е. на по-доброто използване на преподавателския състав. Останалите общини могат да подобрят своята ефективност чрез по-икономично използване на предоставените им ресурси. Това е свързано с оптимизиране на преподавателския състав и съкращаване на някои от разходите. В София, например, постигането на техническата ефективност на Пловдив е свързано с намаление на разходите за заплати и осигурителни плащания с близо 3 млн.лв. (5.48 %), а на преподавателския състав със 713 души (8.2 %).

При включването на общините Пловдив и Пазарджик в извадка, включваща и някои по-малки по размер общини, разликите в ресурсните ефективности като цяло нарастват. Ресурсните ефективности на някои малки общини са над 40 % по-ниски от тези на Пловдив и Пазарджик. В някои малки общини високата ресурсна ефективност се дължи на ниските разходи за издръжка на един ученик, което от своя страна е предпоставка за ниско качество на обучението (Таблица 34).

В заключение от анализа на общинските училища могат да се направят следните изводи:

- ♦ Средствата, отпускани за издръжка на общинските училища са по-големи от тези в държавните, което създава условия за по-ефективен образователен процес. Въпреки това е необходимо структурата на разходите да се промени като допълнително се увеличи дела на разходите за издръжка в рамките на общата сума на текущите разходи.
- ♦ Необходимо е оптимизиране числеността на педагогическия персонал с цел повишаване на ефективността на използваните в образованието ресурси, подобряване структурата на разходите и повишаване заплащането в системата.

- ◆ Необходимо е оптимизиране на училищната мрежа и премахване на високите субсидии за училищата с малко ученици, за да се повиши дела на разходите в издръжката, които имат чисто образователно предназначение.

**Таблица 34.**

| Община          | Техническа ефективност |
|-----------------|------------------------|
| БЛАГОЕВГРАД     | 91.10%                 |
| ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ     | 89.18%                 |
| ПЕТРИЧ          | 91.58%                 |
| ВЕЛИКО ТЪРНОВО  | 83.32%                 |
| СВИЩОВ          | 83.15%                 |
| ВИДИН           | 84.43%                 |
| ВРАЦА           | 89.26%                 |
| КЪРДЖАЛИ        | 82.40%                 |
| ДУПНИЦА         | 92.52%                 |
| КЮСТЕНДИЛ       | 86.44%                 |
| ЛОВЕЧ           | 84.36%                 |
| ЛОМ             | 100.00%                |
| МОНТАНА         | 92.30%                 |
| ПАЗАРДЖИК       | 100.00%                |
| МАРИЦА          | 83.38%                 |
| ПЛОВДИВ*        | 100.00%                |
| ПЪРВОМАЙ        | 82.63%                 |
| РОДОПИ          | 82.55%                 |
| РАЗГРАД         | 88.99%                 |
| ДУЛОВО          | 71.81%                 |
| СИЛИСТРА        | 86.96%                 |
| СМОЛЯН          | 76.14%                 |
| БОТЕВГРАД       | 92.36%                 |
| СТАРА ЗАГОРА    | 98.20%                 |
| ОМУРТАГ         | 77.46%                 |
| ТЪРГОВИЩЕ       | 87.25%                 |
| ЯМБОЛ           | 98.16%                 |
| БАНСКО          | 73.10%                 |
| КРЕСНА          | 74.73%                 |
| РАЗЛОГ          | 87.70%                 |
| САТОВЧА         | 76.38%                 |
| СИМИТЛИ         | 83.94%                 |
| КАРНОБАТ        | 88.97%                 |
| МАЛКО ТЪРНОВО   | 75.26%                 |
| НЕСЕБЪР         | 81.96%                 |
| ПРИМОРСКО       | 92.19%                 |
| РУЕН            | 76.05%                 |
| ЦАРЕВО          | 95.37%                 |
| ЛЯСКОВЕЦ        | 75.27%                 |
| МАКРЕШ          | 59.34%                 |
| ЧУПРЕНЕ         | 58.75%                 |
| КОЗЛОДУЙ        | 100.00%                |
| МИЗИЯ           | 100.00%                |
| ТРЯВНА          | 71.93%                 |
| БАЛЧИК          | 79.93%                 |
| ДОБРИЧ - СЕЛСКА | 71.87%                 |
| ТРЕКЛЯНО        | 52.70%                 |
| ТЕТЕВЕН         | 84.15%                 |
| ДОЛНИ ДЪБНИК    | 82.76%                 |
| ПРАВЕЦ          | 85.19%                 |

Източник: МОН

## 9. Качество на образованието

### 9.1. Качество на програмите за обучение – учебни планове, изучаване на чужди езици

Качеството на учебните планове е един от най-важните компоненти в образователната система, оказващ пряко влияние върху съвкупната оценка на ефикасността ѝ. В България основните нормативни актове, касаещи структурата, съдържанието и разработването на учебния план са Закона за народната просвета, Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план и Наредба No. 6 от 28.05.2001 г. за разпределение на учебното време за достигане на общообразователния минимум по класове, етапи и степени на образование.

Учебният план се разработва от всяко училище и обхваща три вида подготовка: задължителна, задължителноизбираема и свободноизбираема. Задължителната подготовка осигурява постигането на общообразователния минимум. Общообразователният минимум е основата на общообразователната подготовка, която се осъществява чрез изучаването на учебни предмети, групирани в 8 културно-образователни области: български език и литература; чужди езици; математика и информатика; социални науки, природни науки; изкуства; бит и технологии; физическа култура и спорт.

Таблица 35. Разпределение на часовете в задължителната програма

| Предмет                     | Класове |        |        |            |
|-----------------------------|---------|--------|--------|------------|
|                             | I-IV    | V-VIII | IX-XII | общо I-XII |
| Български език и литература | 32.91   | 18.52  | 17.25  | 22.7       |
| Чужди езици                 | 9.48    | 15.74  | 12.87  | 13.03      |
| Математика и информатика    | 17.62   | 14.81  | 16.09  | 16.03      |
| Социални науки              | 4.11    | 11.11  | 23.68  | 12.18      |
| Природни науки              | 4.15    | 13.89  | 14.47  | 10.99      |
| Изкуства                    | 16.44   | 12.96  | 3.22   | 11.52      |
| Бит и технологии            | 4.70    | 4.63   | 0      | 3.45       |
| Физическа култура и спорт   | 10.59   | 8.34   | 12.42  | 10.1       |
|                             | 100.00  | 100    | 100    | 100        |

Задължителноизбираемата подготовка (ЗИП) осигурява допълнително обучение по горепосочените предмети или по други предмети в съответствие с интересите и индивидуалните възможности на учениците и с възможностите на училището. В задължителноизбираемата подготовка се включва изучаването на майчиния език, религия и хореография. Наред със задължителната подготовка тя формира задължителните учебни часове, като съотношението между задължителната подготовка и ЗИП е различно за различните етапи на образованието.

Свободноизбираемата подготовка осигурява обучение в области и класни и извънкласни дейности, предложени от училището и избрани от учениците. Тя не е задължителна за учениците и е с продължителност до 4 учебни часа седмично.

Учебният план съдържа:

1. наименованията на учебните предмети, включени в задължителната, задължителноизбираемата и свободноизбираемата подготовка;
2. разпределението на учебните предмети по класове;
3. годишния и седмичния брой часове за изучаването на учебните предмети;

4. график на учебната година;
5. описание на организацията на обучението в съответното училище.

Учебният план е съобразен с интересите на учениците и с възможностите на училището. Приема се от педагогическия съвет и се одобрява от началника на инспектората и от министъра на образованието.

Законът за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план поставя началото на нов, основаващ се на стандартите подход към учебния план. Целта е да се създадат рамки вместо детайлни инструкции и минимални изисквания необходими за осигуряване на еднакво качество на образование на учениците, като същевременно се разширят възможностите на училищата да определят в детайли елементите на системата, които да осигурят това качество. Законът за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план насърчава интердисциплинарните връзки между предметите и позволява на училищата избор според техния профил, но минималният брой на часовете и предметите трябва да отговаря на общообразователния минимум. Общообразователният минимум е дефиниран като “задължителни знания и умения необходими за успешното представяне на децата в следващата образователна степен”, т.е. тук се набляга повече на придобиването на знания и умения, необходими за следващите образователни степени, а не на достигането на определено ниво на знания в рамките на настоящата образователна степен.

Българският учебен план след неговото обновяване през последните години отново е с високи изисквания по отношение на обема и нивото на знанията. Стремещт към успех и високи очаквания трябва да бъдат запазени, но трябва да се има предвид, че учебният план е пренатоварен, с ориентация към добрите ученици с високи академични постижения и отделя твърде малко внимание на практическата страна на обучението и на подготовката на учениците за един променлив свят.<sup>11</sup> Голяма част от учебните планове страдат от прекалено високата степен на академизъм.

#### 9.1.1. Изучаване на чужди езици

Важен компонент в образователната система е обучението по западни езици (табл. 36), чрез което се гарантира повишаване образователното ниво на учениците. Изучаването на западни езици трябва да отговаря на съвременните нужди на обществото като цяло и в частност на специфичните изисквания на пазара на труда. За съжаление липсват данни за качеството на обучение в училищата. В събираната информация се установяват пропуски на ниво обикновена регистрация на броя ученици по всяка една езикова дисциплина както и на тези, които не изучават чужд език.

**Таблица 36. Ученици, изучаващи западен език в училищата**

| Учебна година | Английски език | Немски език | Френски език | Испански език | Други | Неизучаващи чужди езици |
|---------------|----------------|-------------|--------------|---------------|-------|-------------------------|
| 1998/99       | 384 781        | 126 559     | 104 951      | 10 278        | 2 619 | 438 244                 |
| 1999/00       | 423 036        | 139 908     | 105 983      | 11 514        | 2 856 | 396 996                 |
| 2000/01       | 479 209        | 155 272     | 109 704      | 14 010        | 2 630 | 322 123                 |
| 2001/02       | 514 166        | 160 438     | 102 695      | 15 192        | 2 978 | 279 961                 |
| 2002/03       | 532 775        | 167 428     | 94 400       | 17 780        | 3 145 | 274 711                 |

Източник: Статистически годишник, Национален статистически институт

<sup>11</sup> ОИСР, Тематичен преглед на националната образователна политика, 2002

Данните от таблицата към 2002/2003 г. показват значително увеличение в броя на изучаващите западни езици спрямо 1998/1999 г. Най-голямо е увеличението на изучаващите английски език за последните 10 години – през учебната 1990/1991 г. английски език са изучавали 233 581 ученици – едва 60 % спрямо 2002/2003 г. При немския и френския език има намаление спрямо 1990/1991 г. - съответно с 11.30 % и 69.62 %. Очевиден е нарасналият интерес към английския език, който се компенсира частично от намаления брой ученици по другите учебни дисциплини.

Прави впечатление, че учениците неизучаващи чужди езици са все по-малко. За последните 5 години те са намалели със 163 533. Учениците в общеобразователните училища, неизучаващи нито един западен език, са 25.31 %. Това равнище е неприемливо високо от гледна точка на изискванията на пазара на труда. Реално спрямо общия брой на учениците този показател има още по-висока стойност, тъй като някои от учениците, включени в проучването, изучават повече от един западен език. В тази връзка е необходимо да се разработи специална програма за засилване изучаването на западни езици сред учениците. Един от най-съществените проблеми в това отношение е привличането на достатъчно преподаватели. В непрофилираните общеобразователни и в професионалните училища обучението по западни езици е на ниско ниво или липсва както поради трудности с намирането на преподаватели, така и поради установените ниски стандарти за езиково обучение в тези училища. Правоспособните преподаватели по западни езици нямат мотивация да работят в системата на средното образование.

В същото време засилената подготовка по езици е част от процеса на присъединяване към Европейския съюз. Евросъюзът е поставил задължителна рамка на чуждоезиковото обучение, според която в училищата трябва да се изучават минимум два чужди езика. Поради това от учебната 2003/2004 г. стартира проект за ранно чуждоезиково обучение. Въведен е нов учебен план за второкласниците, включващ изучаването на чужд език с хорариум минимум 2 часа седмично. Изучаването на втори чужд език се въвежда още в пети клас. Ранното чуждоезиково обучение, обаче, среща един сериозен проблем – ограничаване възможността за избор на учениците. Второкласниците масово желаят да изучават като първи чужд език английски, но поради споменатите по-горе причини – ниско заплащане на труда и други по-атрактивни възможности за реализация – училищата страдат от недостиг на квалифицирани учители по английски език. В резултат се наемат на работа неспособни кандидати – 25 % от учителите по английски във втори клас през изминалата година не са притежавали необходимата квалификация. Делът на неспособните учители по останалите чужди езици е значително по-нисък.

Проблемът с липсата на правоспособни педагози допълнително се задълбочава и от тяхното неравномерно разпределение в страната. Най-висок е делът на неспособните учители в Търговищка (58.3 %) и Разградска (57.3 %) област, а най-малък в областите Ловеч (4.1 %) и Пловдив (4.7 %). Тук отново се проявява една основна слабост на българската образователна система – невъзможността ѝ да осигури равни и високи стандарти на обучение на всички ученици.

### **9.1.2. Преподаване**

Успехът на един учебен план е непосредствено свързан с методите на преподаване, учебниците и учебните помагала.

Наблюденията в класните стаи показват, че почти всички учители в България използват традиционните методи, основаващи се на ръководната роля на учителя. В най-лошия случай това има за резултат пасивността на обучаваните. В най-добрия обаче, участието на целия клас може да бъде живо и да спомага за развитието на

онези умения все още най-много ценени в българската образователна култура: твърдо знание на фактите; бързи, гладки и смислени устни отговори; дисциплина. Забележките към този метод основно са, че той не насърчава новаторството, комуникативността, независимостта и способността за решаване на проблеми – качества, чието значение в съвременния свят расте неимоверно.

### Алтернативни методи на обучение<sup>12</sup>

Посочените недостатъци на традиционния метод налагат разработването на алтернативни методи за интерактивно преподаване и учене, които все по-широко се прилагат в съвременната образователна практика по света. Тези методи съдействат за повишаване мотивацията за учене, разкриват връзките между теорията и практиката и създават възможност за учене от конкретния опит. Някои от най-популярните сред тях са методът на обучение, основан на решаване на проблеми, методът на учене във и чрез опита и пазарно ориентирания метод на обучение.

#### Метод на обучение, основан на решаване на проблеми

Обучението се изразява във формулиране и разрешаване на проблеми, които в повечето случаи представляват реални житейски ситуации. При него учениците се запознават с проблема, след което събират познанията по темата, поставят допълнителни въпроси и идентифицират областите, където е необходима повече информация. Съставят план за събиране на необходимата информация, включващ информационните източници за проучване, провеждат необходимото изследване, обсъждат и обобщават новите си знания. Накрая винаги е налице продукт от дейността на учениците: доклад или ученическа презентация. Ролята на учителя в целия процес е предимно стимулираща и помощна. Той създава благоприятен климат за предположения, изказване на идеи и активно участие на всички ученици, стимулира учениците да оценят собственото си или груповото представяне.

Основните предимства на проблемно базирания метод на обучение се състоят в създаването на условия за развитие на мисленето и самостоятелността на учениците, възможността за работа в екип, способността да се уважава приноса на всеки участник.

#### Метод на учене във и чрез опита

При този метод обучавания на база на собствения си опит достига до ново знание. В повечето случаи ученето във и чрез опита минава през три основни фази:

- ♦ опит или проблемна ситуация – смята се, че без наблюдения върху собствения опит и оценяване на индивидуално постигнатите знания не е възможно научаване или извличане на смисъл от опита.
- ♦ анализ
- ♦ тестване – проверка на новонаученото в практиката или нова проблемна ситуация

Ролята на преподавателя при този метод се състои изясняване на учебните цели, организиране на информационните и други ресурси и споделяне на собствени мисли и чувства без това да доминира учебния процес.

---

<sup>12</sup> Използвана е статията на Г. Георгиева "Алтернативни модели на обучение и творческо преподаване", сп. "Образование и квалификация", бр. 4/2003

### Пазарно ориентиран метод на обучение

При този метод обикновено съществува проблем, който трябва да бъде разрешен. В много случаи проблемът е отворен, т.е. притежава повече от едно решение. За решаване на поставения проблем учениците обсъждат, спорят, преговарят и постигат съгласие. Основните цели на пазарно ориентираното обучение са осигуряването на знания за пазарната икономика, развитието на предприемчивост, новаторство, инициативност, комуникативност и умения за вземане на решения, работа в екип и поемане на рискове.

Учителят създава благоприятни възможности за учене чрез изясняване на учебните цели, подготвяне на учениците за дейността, обсъждане с цел извличане на смисъла, предлагане на инструментариум за оценяване на учебните резултати и окуражаване на учениците да експериментират в зависимост от техния стил на учене.

Основните предимства на алтернативните методи на обучение са, че те ориентират обучението към ученика, неговите интереси, идеи и инициатива. Затова те в по-пълна степен постигат основните цели на обучението.

Настоящият преглед не разполага с информация за прилагането на алтернативни методи на обучение в практиката на преподаване в средното образование в България.

### **9.1.3. Учебници**

Учебниците са изключително важен инструмент както за въвеждането, така и за ефективното изпълнение на учебните планове. Основният нормативен акт, регламентиращ съдържанието и графичния дизайн на учебниците и учебните помагала, е Наредба за учебниците и учебните помагала. Изискванията към съдържанието на учебника включват изисквания за съответствие с учебната програма и изисквания към текста и извънтекстовите компоненти, структурирането и езика. Определят се и процедури за оценка и одобрение. Процесът е сложен и отнема много време - 18 месеца от обявяването (от МОН) на стандарти за съдържанието на нов учебник до появата му на ученическия чин. Последователността е следната: министърът одобрява списък на нужните учебници; стандартите за съдържание заедно с учебния план и часовете се публикуват в пресата; издателите и авторите трябва да използват тези държавни изисквания в подготвянето на учебници; издателите представят ръкописи на комисията по оценяване до определена дата. Съревнованието е анонимно; предложенията се отварят първо от техническа комисия за да се провери дали са изпълнени техническите изисквания, такива като покриване на учебния план, илюстрации, качество на хартията и подвързването, цена и други характеристики, както и заявлението на издателя за платежоспособност. След това, министърът назначава втора експертна комисия (4-6 души) за всеки предмет и клас, която оценява качеството, методологията и други подобни на ръкописа. Комисията подписва протокол с окончателно класиране и се обявяват победителите. Учителите се запознават с одобрените учебници и учебни помагала и правят своя избор.

Въпреки продължителните и сложни процедури по одобрение на учебниците голяма част от тях не са с добро качество. Основният проблем е високият академичен стил, на който са написани. Много често учениците са принудени да учат цели уроци наизуст поради неадекватната сложност и форма на излагане на съдържанието. Това възпрепятства бързото усвояване на материала и получаването на трайни знания от страна на учениците.

## **9.2. Проверка на знанията, изпити и оценяване – основни показатели и сравнителен анализ**

Оценката на знанията на учениците е най-точният показател за определяне качеството на обучението и образователната система като цяло. МОН засега няма разработена система от показатели за оценка качеството на образователната система. Това е и един от най-съществените проблеми в българското образование – липсата на информация за неговата ефективност и ефикасност.

Най-същественият нормативен документ, касаещ системата за оценка в образованието е Наредба 3 от 15.04.2003 г. за системата на оценяване. Тя определя организацията на оценяването в училищното обучение и организацията на изпитите за придобиване на професионална квалификация в центровете за професионално обучение. Според тази наредба оценяването е вътрешно и външно. Вътрешното оценяване се извършва от самия учител, докато външното може да се извърши от:

1. директорът на училището;
2. училищна комисия;
3. длъжностни лица от Министерството на образованието и науката (МОН), от регионалните инспекторати по образованието (РИО), от Националното звено за оценяване в средното образование (НЗОСО) или от Националния институт по образованието (НИО);
4. националните комисии за оценяване на държавните зрелостни изпити;
5. комисии за оценяване на изпитите за придобиване на професионална квалификация.

Оценяването се извършва чрез периодични проверки, изпити и проверки за установяване постигането на държавните изисквания за учебното съдържание. Проверките са под формата на устни изпитвания, писмени изпитвания и практически изпитвания. Изпитите пък са приравнителни, за промяна оценката, държавни зрелостни изпити и изпити за придобиване на професионална квалификация. Проверките за установяване постигането на държавните образователни изисквания за учебното съдържание са за определен клас или за етап от степента на образование.

Така създаденото образователно изискване за системата на оценяване е ефективно до известна степен що се отнася до вътрешното оценяване. То заема и най-съществената част от системата за оценяване на образованието у нас. Останалите елементи не са разработени на необходимото ниво и поради това в крайна сметка не може да се получи една обобщаваща и обективна оценка на образованието у нас. В това направление предстоят много усилия, за да се установи реалното състояние на българското образование спрямо това на европейските страни. Много подходяща е разработената от Европейската комисия система от 16 индикатори за качеството, подразделени в 4 големи групи – за постижение, за успеваемост, за контрол на образованието и за ресурсна осигуреност.

В момента МОН не използва явни показатели за оценяване на резултатите на образователната система. Резултатите от зрелостните изпити се използват за груба оценка на резултатите от обучението, въпреки че на тези изпити участват много по-малко от 50 % от учениците. Но тъй като тези изпити са организирани и проверявани на местно ниво, резултатите не са надеждни и представителни. Трябва да се има предвид и, че явяващите се на зрелостни изпити обикновено са по-слаби ученици, което на дава реална представа за достиженията на всички. Изпитите след 7 клас също се използват за преценка на резултатите от обучението, но на тях се явяват обикновено 30-40 % от учениците, а резултатите са показател основно за нивото на извънучилищната подготовка.

Имайки предвид тези празноти в системата за оценка на качеството, МОН направи опит да въведе система за оценка, която да осигурява достатъчно представителна информация за качеството на образованието у нас. Това стана чрез приетия през 1999 г. Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план, който изисква за придобиване на средно образование всеки ученик да положи минимум два държавни изпита, единият от които задължително по български език и литература. За придобиване на професионално образование, освен тези два изпита, учениците в професионалните гимназии трябва да положат и два държавни изпита за професионална квалификация.

Въвеждането на задължителните матури се отлага два пъти, главно поради силната съпротива от страна на ученици и родители, като последно техният старт се очаква от учебната 2005/2006 г.

Във връзка с въвеждането на задължителните зрелостни изпити са направени някои промени в съдържанието, часовете и стандартите за оценяване по основните предмети. В момента съществуват стандарти за всички степени на доуниверситетското образование, включително програми за техническо и професионално обучение. Второ, създаден е полунезависим Национален център за оценяване, като част от проект финансиран от Световната банка, който да осигурява професионална и техническа експертиза и да отговаря за администрирането и оценяването на националните изпити. Центърът има поставени пред себе си и други задачи като въвеждането на систематично оценяване след 4 и 8 клас, което също се бави.

Надеждата, свързана с въвеждането на задължителните зрелостни изпити е, че те ще осигурят много по-ясна и надеждна картина за знанията на учениците в края на средното образование. Тези надежди обаче са до голяма степен неоснователни. Първо, защото зрелостните изпити по-скоро ще са показател за качеството на образованието в конкретни области и няма да дават една комплексна оценка за знанията на учениците. Второ, самата форма на провеждането на тези изпити създава твърде големи възможности за субективизъм. И трето, практиката на провеждане на изпитите по места генерира допълнителни изкривявания в резултатите поради редица недобросъвестни действия.

За да се получи една цялостна оценка на знанията на учениците и съответно на качеството на образованието у нас, трябва да се разработи една система от индикатори за качество, засягаща максимален брой умения и компетентности.

#### Национално и международно оценяване

В момента у нас освен изпитите се правят (но много рядко) периодични оценявания, основани на извадки, например за да се установи доколко учениците са усвоили "общообразователния минимум" по български език след 4 и 8 клас.

България участва в международни сравнителни изследвания на постиженията на учениците, например Третото международно изследване по математика и естествени науки (TIMSS) и Международното изследване по грамотност (четене) (PIRLS), а вече и в програмата на ОИСП PISA.

Тези изследвания онагледяват две основни тенденции. На първо място - качеството на образование драстично се е снижило за последните 10 години. И второ - сривът идва във втория етап на основното образование – от 5 до 8 клас.

Въпреки постоянните проблеми в просветата през миналата година, от изследването PIRLS 2001 бе обявена добра новина. Изследването е направено по отношение на четивната грамотност на четвъртокласниците. То обхваща 35 страни, между които САЩ,

Канада, Франция, Италия, Германия, Великобритания, Холандия и Скандинавските страни. Изследването във всяка една от страните е представително, като извадките са сформирани по общи правила. В България по този метод са изпитани 3460 ученика от общо 170 училища. Във всички страни-участнички децата са решавали еднакъв тип тестове. Българските ученици получават изключително високи резултати и се нареждат в общото класиране след Швеция, Холандия и Великобритания. Разликата между средните резултати на българчетата и шведчетата е едва 11 точки - 550 срещу 561. Българските деца се справят еднакво добре и на въпросите, измерващи литературните умения, и на извличането на информация, като разликата е едва една точка в полза на втората компетентност. България стои много добре и в процентното разпределение на децата, попадащи в групата на най-добрите, и на тези на дъното - 21 % от участвалите в изследването са получили над 615 точки. Това е средният резултат за 10-те процента най-добри ученици във всички страни. По този показател по-добре се представя само Великобритания с 24 % от децата, попадащи сред елита. Едва 10 % имат под 435 точки - среден резултат за 25-те процента най-зле справящи се деца. Тоест образованието до 4 клас е относително качествено и болшинството от децата успяват да покрият повече от минимума.

Принос за това имат и родителите, защото са се занимавали сериозно с децата преди училище, показва проучването. България е на 8-о място по процент родители, заявили, че често са чели на децата си книги, разказвали са истории, играли са с букви или думи. В тази група попадат 62 % от българските семейства. Българският родител отстъпва на детето си по показателя позитивни нагласи към четенето. В групата на децата с висок индекс на позитивна нагласа попадат 60 % от четвъртокласниците в България, като само в Иран, Молдова, Македония, Гърция и Румъния този показател е по-висок. При родителите в тази група попадат 54 % - 17-то място. Едва 4 % са децата, които не обичат да четат, срещу 9 % при родителите. Тези високи резултати са постигнати въпреки лошите материални условия.

**България е на 21-о място според индекса за налични ресурси в семейството. Едва 18 % от училищата имат под 10 % финансово затруднени ученици.**

Представянето на осмокласниците е много по-слабо, както по отношение резултатите по литература, така и по математика и естествени науки.

Безспорно доказателство за наличието на драстичен спад в качеството на обучение по математика и естествени науки са двете международни изследвания по проекта TIMSS на Организацията за икономическо развитие и сътрудничество (ОИРС). Първият TIMSS е проведен сред 41 страни. Изпитните материали, критериите за оценяване и подходът при извадката във всички страни-участнички са общи. Въпросите са разделени в две части - математика и естествени науки (география, биология, химия, физика, околна среда). През 1995 г. осмокласниците от България се представят добре и в двата раздела. Те постигат 11-ти резултат по математика и 5-ти по естествени науки сред всички страни участнички.

Четири години по-късно, през 1999 г., резултатите значително се променят. Българските ученици постигат съответно 17-ти резултат по математика и 17-ти резултат по естествени науки. Резултатите по математика намаляват средно с 16 точки, като само при Чехия този спад е по-голям – 26 точки. При естествените науки спадът в резултатите на българските ученици е най-голям сред всички страни, включени в изследването – 27 точки.

За спада в качеството на образованието у нас говорят и резултатите от проведения през 2000 г. тест PISA+. Проверени са знанията на децата в три области - четене, математика, естествени науки. И в трите области България е сред най-слабо представящите се страни. От 41 страни в изследването българските ученици имат 33-ти резултат по математика и литература и 30-ти резултат по естествените науки.

Чувствително се е влошило и процентното разпределение на учениците по нива на знание. Около 38 % от българските ученици са получили по математика под 400 точки - тоест те не са успели да преодолеят второто от 6 нива на знание. Средният процент за ОИСР е 16. В групата на най-добрите попадат само 5.3 % от децата при средно за ОИСР 16 %. Подобна е и картината по литература, като тук момчетата имат чувствително по-ниски резултати. Половината от младежите не са успели да преодолеят второто ниво. Отлично са се представили едва 1.2 % от момчетата при средно 7.2 % за ОИСР. При момичетата литературната неграмотност е значително по-ниска и сравнима с тази за ОИСР. Сравними са резултатите и в групата на много добрите.

От друга страна, българските ученици четат повече и по-сложна литература от учениците от ОИСР. България е на второ място по процент ученици, четящи дълги текстове – 38.6 %. Също така българчетата полагат много по-големи усилия, когато учат. Тези резултати трябва да се интерпретират в светлината на проблемите с учебния план, преподаването, учебниците и пр.

**Най-тревожната тенденция, очертана от PISA+, е наличието на зависимост между резултатите на учениците, доходите на родителите и икономическата среда на училището като цяло. България и Македония са страните с най-голяма зависимост между доходите и селекцията на децата в средно образование. В България, както и в Чехия, Германия, Швейцария, Аржентина, Чили, Перу, семейният произход оказва сериозно влияние върху представянето на децата.**

Резултатите от тези проучвания показват, че качеството на образованието у нас постоянно намалява. Вече не може да се каже, че нивото на знанията на българските ученици е сред най-високите в ЕС. Нещо повече, оформящата се тенденция поражда сериозни опасения, че при приемането на страната в ЕС българите може да бъдат затруднени при конкуренцията на общоевропейския пазар на труда.

## **10. Частно образование в България**

Една алтернатива на държавното образование в България е частното образование. То е регламентирано в основната нормативна уредба на сектора на образованието: Закона за народната просвета и Закона за висшето образование.

Основен проблем в анализа на частното образование в България е липсата на информация за разходите, които домакинствата правят за тази услуга, което би позволило съпоставка както между разходите за държавно и частно образование, така и сравнителен анализ на мястото на страната по отношение на частния сектор в образованието сред останалите страни в Европа и света.

Трябва да отбележим, че самото съществуване на частни училища е предпоставка за реализиране на свободата в образованието – разбирана като възможност родителите да избират училище за децата си, което да съответства на разбиранията им за образователни цели и съдържание, методи на обучение и образователна среда. Ограничението в избора идва от финансовите възможности на семейството, тъй като частните училища не получават субсидии от държавата и таксите са високи, както в абсолютен, така и в относителен размер.

Частните училища работят в слабо конкурентна среда, както от страна на държавните училища, така и помежду си, именно поради слабата достъпност на скъпото образование, което предлагат, дори и когато то е значително по-качествено от държавното.

Тази конкуренция се оказва по-ползотворна по отношение на развитието на учебните планове и програми, взаимоотношенията между учениците и учителите и разнообразната подготовка на учениците.

Същевременно липсва съществен контрол върху качеството на предоставяните образователни услуги в частните училища.

### 10.1. Частно средно образование

Член 10, ал. 1 от ЗНП разделя училищата и детските градини на общински, държавни и частни. Член 11 на същия закон определя като частни "училищата, които се откриват или преобразуват по искане на български физически или юридически лица и не са на бюджетна издръжка". Той дава указания как се откриват, преобразуват и закриват частни училища и детски градини.

Първите частни училища се откриват след приемането на ЗНП през 1992 г. За периода 1992 – 2002 г. общо 171 частни училища са получили разрешение за откриване. Не всички от тях започват дейност, а до момента има и няколко закрити училища.

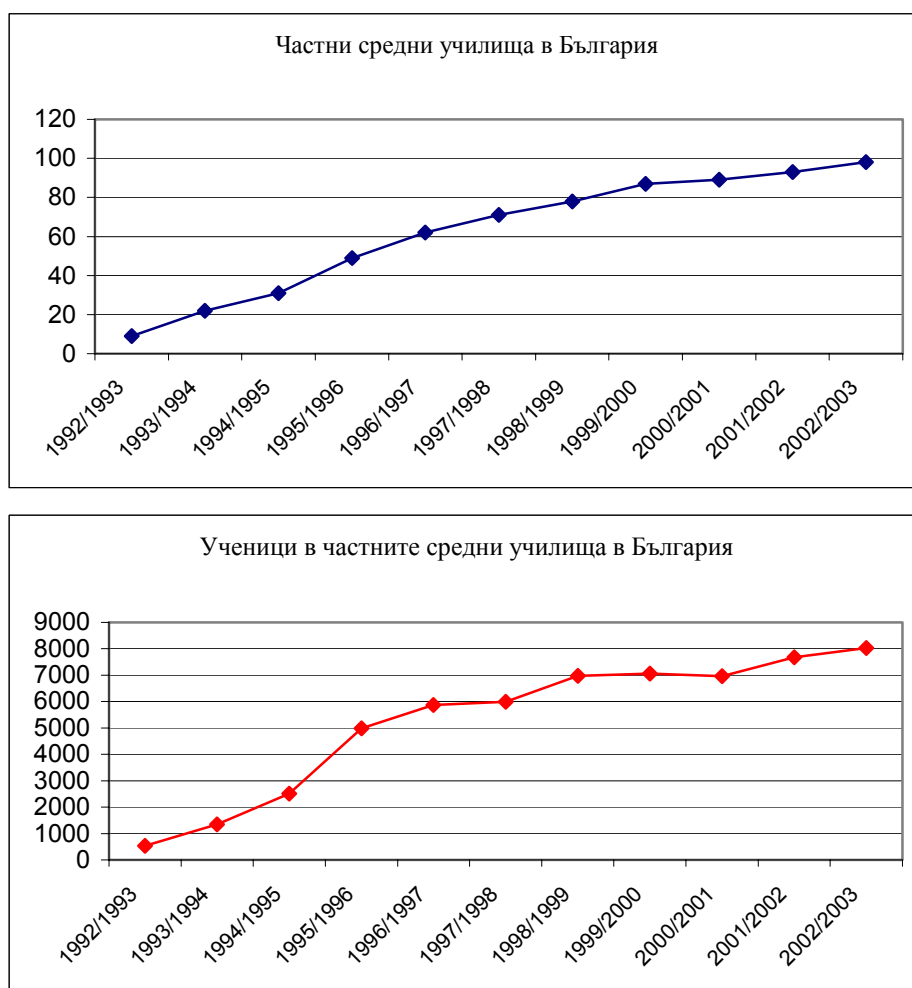
Въпреки сравнително интензивното развитие на частното средно образование в България през последните десет години – броят на училищата е нараснал десетократно, все още не може да се твърди, че страната ни разполага с добре развит частен сектор в областта на образованието. Едва около 0,76 % (за 2002/2003 учебна година) от децата се обучават в частни средни училища.

**Таблица 37. Частни средни училища в България**

|           | Учебни заведения | Ученици |
|-----------|------------------|---------|
| 1992/1993 | 9                | 539     |
| 1993/1994 | 22               | 1 348   |
| 1994/1995 | 31               | 2 516   |
| 1995/1996 | 49               | 4 987   |
| 1996/1997 | 62               | 5 874   |
| 1997/1998 | 71               | 5 997   |
| 1998/1999 | 78               | 6 979   |
| 1999/2000 | 87               | 7 059   |
| 2000/2001 | 89               | 6 963   |
| 2001/2002 | 93               | 7 677   |
| 2002/2003 | 98               | 8 033   |

Източник: Национален статистически институт, Статистически годишник, 1992-2003 г.

Графика 8. Частни средни училища



По отношение на насочеността и профилирането на частните средни училища (Таблица 38) данните сочат, че най-голям брой частни училища са частни непрофилирани гимназии, гимназии с преподаване на чужди езици и техникуми и професионални гимназии. Тези тенденции следват конюнктурата на пазара и желанието на населението да получи алтернативен достъп до считаното за по-добро образование в лицето на тези видове училища.

Въпреки сравнително тесните граници на алтернативност, които законовата база определя, частните училища оформят своите приоритети. Ранното чуждоезиково обучение, въвеждането на нови учебни дисциплини, разширяването и осъвременяването на проблематиката по традиционните предмети са основните стратегии за обогатяване на учебното съдържание. Акцентираща се върху формирането на личността на ученика и самостоятелната работа на учениците.

Качеството на учебно-възпитателния процес се счита за значима характеристика на частното училище<sup>13</sup>. Ефективността, която се отразява в постиженията на учениците, е сред приоритетите на добрите частни училища, а реализацията им е критерий за качество на образованието. То би могло да се оцени единствено при провеждане на единни обективни изпити (матури) при завършване на обучението на учениците, при които ученици на частни и държавни училища ще са поставени при едни и същи условия.

<sup>13</sup> Пиронкова, М., "Частните училища през погледа на експертите", Стратегии на образователната и научната политика, бр.3/2002 г.

Материално-техническата база също се сочи за значима характеристика на доброто частно училище. Основните очаквания са за собствена сграда, модерно оборудвана и с добро поддържане. Особено що се отнася до професионалните частни училища, материално-техническата база е от особено значение. Не всички частни училища обаче отговарят на съвременните изисквания за добри материални условия на обучение.

Учебните планове и програми в рамките на задължително- и свободно- избираемата подготовка дават възможност за добавяне на нови дисциплини, като се набляга най-вече на информатиката и чуждоезиковото обучение. Професионалните училища имат право да разработват свои авторски учебни програми по професионална подготовка, които да въвеждат след одобрение от МОН.

По отношение на методите и формите на обучение се предлагат различни алтернативи. Мобилността на организацията на учебния процес позволява на частните училища да прилагат в практиката нетрадиционни методики, форми и педагогически практики. Малкият брой ученици в паралелка дава възможности за индивидуално и групово обучение. Сериозни са и възможностите за извънкласна работа – зелени училища, зимни и летни лагери, спортни и художествено-творчески дейности и др.

Частното образование се сблъсква с немалко проблеми, като един от най-съществените е разнопосочните обществени нагласи. Има нагласа, че частното образование е присъщо за деца с богати родители, чиито морални ценности не са особено надеждни. Липсват преки доказателства и емпирични изследвания за връзката между разходите за частно образование, предоставяното качество на образователните услуги в частните средни училища и постигнатия резултат. Още повече, често се налага мнението, че именно поради факта, че заплащат за своето образование, учениците в частните училища не полагат достатъчно усилия, за да усвоят материала, а учителите не са мотивирани да изискват от учениците стабилни познания.

Контролът от страна на МОН се осъществява чрез няколко наредби на министерството, които засягат спазването на държавните образователни изисквания. При неспазването им частните училища са заплашени от процедура по закриване. Обект на проверка е цялостната дейност на училището, тъй като то е част от системата на народната просвета. Извършват се различни видове проверки – тематични, текущи, по жалби. Отпада само финансовият контрол. Може да се твърди обаче, че контролът върху дейността на училищата е недостатъчен<sup>14</sup>. Честотата на проверките е различна, тя зависи от плана за контролна дейност на експертите и инспекторите и обикновено се свежда до проверки в 2-3 училища годишно.

**Таблица 38. Частни средни училища по профил**

|           | Частни общообразователни училища по профил |                              |             |                       | Частни професионални училища по профил |                                      |                                         | общо |
|-----------|--------------------------------------------|------------------------------|-------------|-----------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------|------|
|           | непроф илиран и                            | с преподаване на чужди езици | хуманитарни | природо-математически | по изкуствата                          | техникуми и професионални и гимназии | професионални уч-ща с прием след 7 клас |      |
| 1998/1999 | 30                                         | 11                           | 2           | 1                     | 0                                      | 21                                   | 13                                      | 78   |
| 1999/2000 | 35                                         | 14                           | 2           | 1                     | 0                                      | 22                                   | 13                                      | 87   |
| 2000/2001 | 35                                         | 16                           | 2           | 1                     | 0                                      | 22                                   | 13                                      | 89   |
| 2001/2002 | 34                                         | 17                           | 2           | 1                     | 0                                      | 24                                   | 14                                      | 92   |
| 2002/2003 | 36                                         | 20                           | 2           | 1                     | 1                                      | 24                                   | 14                                      | 98   |

Източник: *Образованието в република България 2003, издание на НСИ*

<sup>14</sup> Това са резултатите от експертна оценка и проучване мнението на експерти от МОН, представени от М. Пиронкова в статията "Частните училища през погледа на експертите", Стратегии на образователната и научната политика, бр.3/2002 г.

Разпределението на учениците в частни общообразователни и частни професионални училища показва превес за общообразователните училища. Причината е в ниското ниво на професионалното обучение по принцип, слабите възможности за реализация, както и, може би, в екстензивно развитата система на държавно, “безплатно” професионално обучение.

**Таблица 39. Разпределение на учащите се в частните средни училища според вида на училището**

|           | Учащи се в частните общообразователни училища | Учащи се в частните професионални училища | Общо |
|-----------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|------|
| 1998/1999 | 3993                                          | 2986                                      | 6979 |
| 1999/2000 | 4382                                          | 2677                                      | 7059 |
| 2000/2001 | 4548                                          | 2415                                      | 6963 |
| 2001/2002 | 5075                                          | 2602                                      | 7677 |
| 2002/2003 | 5498                                          | 2535                                      | 8033 |

Източник: Образованието в република България 2003, издание на НСИ

## 10.2. Частно висше образование

Член 12 и 14 от Закона за висшето образование дава право на граждани и организации да откриват частни висши училища.

Основните данни за частното висше образование в най-общ план са представени в следната таблица:

**Таблица 40. Основни данни за частното висше образование**

|                                             | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|---------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Частни висши училища /общо/                 | 7         | 6         | 6         | 11        | 14        |
| университети и специализирани висши училища | 5         | 4         | 4         | 5         | 7         |
| колежи                                      | 2         | 2         | 2         | 6         | 7         |
| Студенти в частните ВУЗ                     | 32494     | 27414     | 27939     | 28678     | 30984     |
| Преподаватели в частни ВУЗ                  | 2604      | 2636      | 2282      | 2318      | 2526      |

Източник: Образованието в република България 2003, издание на НСИ

През последните пет години броят на частните висши училища се стабилизира на седем учебни заведения, като студентите, които се обучават в тях са около 30 000. Те представляват 15.5 % от всички студенти в страната. Съотношението студенти/преподаватели в частното висше образование е 12.24 (за 2002/2003 г.), т.е. приблизително колкото в държавните ВУЗ.

Ситуацията с частните висши училища е по-различна от тази в средните поради незадължителния характер на висшето образование. Принципите, върху които се изгражда то, са автономия, конкурентност и стремеж към по-добро качество на предоставяне на образователните услуги в сравнение с държавните ВУЗ. Въпреки това частните висши училища са изправени пред доста сериозни проблеми, касаещи именно постигнатия краен резултат от тяхната дейност.

Най-напред един от основните проблеми е мотивацията на част от студентите, които се записват в частни висши училища. Нерядко се случва те да се ръководят от това, че високите такси едва ли не автоматично ще им гарантират дипломиране. В някои случаи кандидат студентите не успяват да се справят с приемните изпити в държавните висши училища и единствената алтернатива за тях остават частните ВУЗ. В много частни висши училища приемът се извършва по документи или чрез елементаризирани входни приемни тестове. Това ограничава качествения подбор на кандидат студенти.

Високите такси от своя страна ограничават достъпа до частните училища. Липсата все още на функциониращо кредитиране на студенти също е предпоставка за затруднения достъп на разнородни групи от обществото до частното образование.

Значителна част от преподавателите в частните ВУЗ преподават на основен трудов договор в държавни университети. При тези условия е трудно постижимо уеднаквяване на критериите към студентите при преподаване на една и съща дисциплина.

От друга страна частните висши училища разполагат с добра материална база и значителни възможности за нейното усъвършенстване, добро осигуряване с преподаватели, информационно осигуряване на обучението и др. За тях ще бъде значително по-лесно да достигнат високото качество на образование, към което всички се стремят. Пред частното образование стоят множество перспективи, които трябва да се използват, без да се задълбочават проблемите.

## **11. Възможности за промяна на образователната система**

Въпреки привидната хиперактивност в обсъждането на идеи, предложения и модели за промяна на образователната система, тя е една от най-трудно реформируемите области. Основната причина за това е, че образователният сектор е огромен държавен работодател. Налице е тясно преплитане на образователната и социалната политика на правителствата в цялата история на България след Освобождението.<sup>15</sup> Силният натиск за запазване и увеличаване на учителската заетост обуславя високата чувствителност на системата и съответно – благодатната почва за развитие на популизъм. Не само в България учителското съсловие е най-добре организираната и влиятелна професионална група, характеризираща се с висока степен на юнионизация и съответно – нерядко опозиционно настроена срещу плановете за реформи в сектора.

В резултат на това, повърхностно проявяващият се частичен консенсус за необходимостта от промени в системата всеки път се трансформира в провеждане на отделни, често противоречиви и неефикасни мерки. В периода на прехода от тоталитарна към пазарна икономика след 1989 г. всяко започване, забавяне и отлагане на реформата в образованието се приема без съпротива от обществото, защото не съществува общоприета, консенсусна рамка относно принципите, които реформата следва да наложи.

Опитите за промяна са се изразявали винаги в изменение на действащите регулации или въвеждане на нови регулации, но не и във въвеждане на нови принципи.

Министерството на образованието и науката, което следва да осъществи реформата, е част от образователната система, която трябва да се реформира. Разбираема е съпротивата и дезангажираността на браншовата администрация основана на стимулите за запазване на досегашния централизиран начин на управление, характеризиращ се с непрозрачност при вземане на решенията и невинаги в съответствие с формализирани

---

<sup>15</sup> Аврамов, Р. и колектив, Държавата срещу реформите, Изток-Запад, София 2004.

правила, които не подлежат на външен контрол и генерират “институционална безотговорност”.<sup>16</sup>

Една значителна част от обществото счита, че системата на образованието, съществуваща до 1989 г. и съответно – неговото качество в този период най-пълно отговарят на потребностите на населението. Друга част от обществото, свързано основно с учителските организации и образователната администрация са убедени, че статуквото е винаги по-добро от неясното бъдеще.

### **Тенденции в реформирането на образователните системи по света**

Продължителните реформи в образованието в редица страни дават основание на анализаторите да констатира, че традиционните начини за провеждане на реформата не дават съществен тласък на качеството на резултатите при изграждане на човешкия капитал.

Под традиционни начини за провеждане на образователна реформа се има предвид въвеждането на нови форми на управление от една страна и увеличаване обема на финансирането за сектора – от друга. Традиционните училищни реформи са до голяма степен компрометирани като начин за съществено подобряване на обучението на децата. Увеличаването на регулациите, изразяващи се в увеличаване на учебния ден или учебната година, промяна в изискванията към учителите и за акредитацията на училищата, въвеждането на национални и местни входни изпити и пр. носят временен ефект. Реформите, базирани на увеличаване на финансовите ресурси за сектора, които се проявяват чрез по-големите разходи за издаване на нови учебници, ремонтване, за обновяване на оборудването, включване към Интернет, намаляване размера на паралелките, снижаване на съотношението ученици/учител и пр. също сами по себе си не гарантират автоматично увеличаване на знанията на учениците.

В резултат на това, основен акцент в реформата на образованието става управлението на финансирането на системата и промяната на съществуващия механизъм за разпределение на ресурсите и тяхната структура от гледна точка на ефективността и ефикасността. Този въпрос е общовалиден за съвременното образование в европейски и дори световен мащаб, тъй като емпиричните изследвания показват, че връзката между размера на вложените ресурси и учебните резултати все още не е достатъчно изяснена и не е задължително правопрпорционална. Не са малко примерите, при които значителният обем на вложените ресурси е съпроводен със слаби резултати от обучението и обратно.

Плановите и мерките за подобряване на резултатите от образованието, в зависимост от модела на финансиране, са предмет на продължителни дебати и огромен брой теоретични и практически разработки, както в САЩ, Европейския съюз, така и в развиващите се страни.

Широко се дискутира мнението, че е необходимо финансирането на образованието и разпределението на финансовите ресурси в сектора да престане да бъде функция на образователната администрация, чието основно предназначение е управлението на същностния образователен процес.

През 1955 г. Милтън Фридман обосновава теоретично необходимостта от предоставяне на родителите право на свободен избор на училището, в което ще учат децата им и въвеждане на конкуренция между държавните и частните училища и между самите

---

<sup>16</sup> Аврамов, Р. и колектив, Държавата срещу реформите, Изток-Запад, София 2004.

държавни училища, в условията на “естествения монопол” или подобно на него несъвършенство на пазара на образователната услуга.<sup>17</sup>

Анализите на резултатите на непрекъснатото нарастване на централните регулации във Великобритания, например оформя следните заключения: / School choice for all/

- Трайно се запазват ниските стандарти за масовите училища и дефицита на предлагане на качествени образователни услуги
- Държавата не е в състояние да осигури равен достъп до качествена услуга – най-ниските стандарти са регистрират в училищата в бедните райони, а високите стандарти са достъпни основно за родители с високи икономически възможности
- тежките централни регулации абсорбират значителен обем ресурси, които могат да се насочат в училищата.

Посочените резултати насочват вниманието на обществото към алтернативната форма на организация на образователния процес, която има значително приложение в някои развити и развиващи се страни, а именно – свободния избор на училище и финансиране обучението на всеки ученик, независимо в какво училище са избрали неговите родители той да се обучава. Училищата, независимо от формата на собствеността върху тях са равнопоставени по отношение на финансирането на образователния процес.

Емпиричните изследвания показват, че постиженията на учениците се повишават след като те имат възможност да изберат и без препятствия да постъпят в избраното училище.

Предположенията, че положението на слабите училища ще се влоши вследствие на напускането на много ученици, не винаги се потвърждава, доколкото не малка част от тези училища имат възможности да подобрят качеството на предлаганата услуга. Реалната конкуренция между училищата за привличане на повече ученици автоматично води до повишаване на стандартите на обучение и в по-слабите училища. Такива факти се наблюдават в резултат на Програмата за родителски избор на училище в Милуоки през 1998 г., в резултат на която драматично се подобряват училищните резултати в държавните училища.

Съществен резултат на въвеждането на училищния избор е вкарването на допълнителни ресурси в образователната система чрез откриване на нови училища, осигуряващи най-високи образователни стандарти.

Чрез въвеждане на свободния избор на училище всеки един ученик получава равна възможност да получи образование по най-високи стандарти, като по този начин се реализира принципът за равния достъп.

Анализите сочат, че ползите от свободния избор могат да се оценят както от учениците и родителите, така и от учителите и училищата. Родителите могат да изберат подходящите училища за техните деца, без да бъдат ограничени от размера на доходите си или други ограничения. Родителите следва да бъдат добре информирани за добрите и лошите образователни практики, така че техният избор да бъде обоснован. Учителите ще бъдат улеснени от съществената автономия на училищата за сметка на намаляване централните регулации и могат да се концентрират върху подобряване качеството на своите професионални задължения, особено в методите на преподаване. Не на последно място са и възможностите за по-добра материална мотивация на учителския труд.

За да се реализира предлаганата система на свободния избор на училище и финансирането образованието на всеки ученик в училището, което са избрали родителите му, е необходимо да бъдат налице следните основни обществени условия и предпоставки:

---

<sup>17</sup> Friedman, M., The role of Government in Education, [www.friedmanfoundation.org](http://www.friedmanfoundation.org)

- Обществен консенсус за необходимостта от радикална реформа и въвеждане на “квазипазар” в образователния сектор
- Елиминиране съпротивата на образователната бюрокрация и тази на учителските синдикати
- Усъвършенстване на регулациите в образованието /особено по отношение на стандартите, учебните програми, методите на преподаване и квалификацията на учителите/
- Нормативно осигуряване на административната и финансова автономия на училищата
- Мерки и стимули за откриване на частни училища в изостанали в икономическо отношение райони.
- Силна единна система за регулярна оценка на резултатите на учениците след всяко образователно ниво и за всички видове образование, като оценките се оповестяват публично
- Не на последно място, при възникване на “квазипазар” на образователни услуги, качествените услуги следва да се придобиват по съответната цена, което предполага по-високи разходи за образованието, както от страна на държавния бюджет, така и от страна на различни извънбюджетни източници.

В последните години възможностите за избор на система на образование по света нарастват. В някои страни, например Швеция, Дания, Холандия и Чили, възможността за избор е предоставена на всички родители. В други, особено в някои северноамерикански щати и градове, само отделни целеви групи имат възможност за избор, най-вече тези с ниски доходи.

По-долу са представени някои примери за възможности за избор на образователна система и училище в различни страни.

## Вашингтон

Целева схема за избор, подобна на тази в Кливланд, Охайо, е възприета в Милуоки през 1990 г. от кмета Джон Норквист. Програмата “Родителски избор” дава възможност на семействата с ниски доходи да финансират образованието на децата си, като ги изпратят в независимо нерелигиозно училище по тяхно желание. От 1998 г., когато върховния съд в Уисконсин решава, че религиозните училища също могат да участват в схемите, Програмата бързо се разширява и през 2002/2003 г. тя вече обхваща 11 000 ученици. Ограничението за обхват е 15 % от всички ученици в щата.

## Колорадо

В Колорадо работи пилотна програма за училищен избор от април, 2003 г., която дава възможност на ученици от семейства с ниски доходи, живеещи в определени от местното правителство райони, да избират независими училища. В момента едва 1 % от учениците ще могат да упражнят правото си на избор, като процентът ще нарасне до 6 през 2006/2007 и следващите години.

## Охайо

През 1995 г. град Кливланд приема необходимото законодателство за ученически избор, който стартира през учебната 1996/1997 година. Програмата “Стипендии и обучение в Кливланд” осигурява средства за 2 000 студенти от семейства с ниски доходи, с които да се финансира обучението им в държавни независими училища по техен избор. Броят на учениците, които отговарят на условията, нараства до 5 500 през 2002/2003 г. През 1998 г. се повдигат обвинения, че системата е противоконституционна по отношение на религиозните училища и през юни, 2002 г. Върховният съд на САЩ подкрепя програмата, като отсъжда, че финансирането на религиозни училища с пари на данъкоплатеца не нарушава Конституцията, тъй като посещаването на религиозни училища е родителски избор.

## Чили

Чили и Швеция са единствените страни в света, в които работи система за универсален избор. Около 2/5 от учениците в системата на началното образование в Чили посещават независими училища. От 1993 г. независимите училища също получават право да налагат такси.

## Върмонт

От 1869 г. насам правителството на Върмонт плаща за учениците от малки градове и селски райони, в които няма щатски училища, за да могат те да посещават такава независимо училище в друг град или район.

## Мейн

В Мейн е в сила схема със същите принципи като тези във Върмонт от 1909 г. Ученици от малки градове и села, в които няма държавни училища, могат да посещават държавни или независими училища в други области.

## Вашингтон

Програмата на Вашингтон за стимулиране на избора ще започне през септември, 2004 г. Тя ще осигурява стипендии до \$ 7 500 за 2 000 ученици от семейства с ниски доходи, за да посещават училища по техен избор – независими, религиозни или други.

## Флорида

През юни, 1999 г. местното правителство на щат Флорида приема План А+ за образованието.

При него ученици със стипендии по плана могат да се приемат само в училища, които са постигнали

определен минимален стандарт на преподаване поне два пъти за последните 4 години. Стипендиите

позволяват на учениците да посещават държавно, независимо или религиозно училище по техен избор. Оценката от изпълнението на плана показва

съществено подобряване качеството на дейността на

най-слабите училища в щата и доказва, че въвеждането на избор на училище представлява сериозен импулс за развитие.

## Кълъмбия

В този щат система за целеви избор е въведена през 1992 г. Тя е насочена към постигане на по-широк достъп до независимо образование за бедни ученици. Към 1997 г. над 100 000 деца се ползват от услугите й.

## Дания

В Дания, както и в Холандия на родителите е осигурено конституционното право да основават училища и да получават финансиране от страна на държавата. В момента около 12 % от учениците в началното и средното образование посещават независими училища. Всички одобрени независими училища получават държавни субсидии, покриващи около 80 % от оперативните им разходи на база на броя ученици, записани в училището, плюс капиталова субсидия и някои допълнителни помощи. Родителите заплащат такса, възприета от много време в Дания като основен принцип на родителската отговорност. В началното и прогимназиалното образование таксата е 8 100 датски крони (около 700 британски лири) средно за ученик на година или около 20 % от общите разходи.

За гимназиалното образование тя е средно 10 400 крони (900 лири),

## Холандия

Конституцията на Холандия от 1917 г. осигурява свобода на родителския избор. Общо около 70 % от децата посещават независими училища, от които мнозинството са религиозни (църковни) училища. Относително лесно е да се открие ново училище – за малки градове с население под 25 000 души е необходимо да се съберат 50 родители, а за градове с население над 100 000 души - 125 родители. За всички училища – държавни и независими - е осигурена еднаква държавна подкрепа – те получават едни и същи средства от страна на държавата.

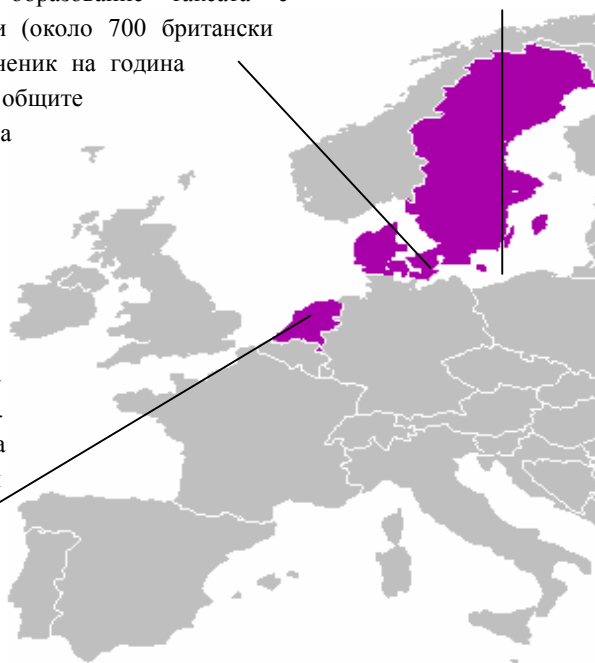
## Швеция

Схемата на родителски избор в Швеция се оценява като най-всестранната образователна реформа в целия свят. Реформите започват през 1992 г., когато общините се задължават да отделят 85 % от изчислените средни разходи на един ученик в държавните училища за всяко едно училище, което родителите изберат. Тази реформа засяга всички ученици, не само подбрани целеви

групи. В самия държавен сектор правилата за приемане на ученици са отворени и се възприема принципа “парите следват ученика”, когато той се мести дори и в държавни училища от други общини. Особено важно е,

че след като училището покрие определени основни изисквания, всяко едно има възможност да участва в схемата – независимо дали е религиозно или управлявано от организация с нестопанска цел. Това отличава системата в Швеция от тези в Дания и Холандия, където независимите училища имат традиции в получаването на държавни субсидии, но само определени видове училища, управлявани от организации с

нестопанска цел, имат това право. Въвеждането на родителски избор води до бързо разширяване на броя на независимите училища. Коефициентът на записване в тях нараства с около 10 % за година от въвеждането на системата през 1992. В някои общини е направена оценка, че около 50 % от учениците ще използват възможността за избор да посещават независимо училище в следващите 10 години.



**В третата степен на образование** – след задължителното средно образование, в обучението, ориентирано към практически, технически и професионални умения, частните, независимите от държавата институции имат значително по-високо разпространение, отколкото в по-ниските степени на обучение. В Чехия, Финландия, Германия и Швейцария 20-55% от студентите обучаващи се по технически и професионални програми се обучават в частни институции, сравнено с 10% или по-малък брой в по-ниските нива на обучение.

Може да се обобщи, че се засилва тенденцията към разширяване обхвата на частните институции и към даване на държавните институции повече оперативна свобода, с оглед стимулиране на конкуренцията.

Наблюдава се активизиране на политиките за прилагане на ефективни практики при разпределението на финансовите ресурси към държавните и частните институции чрез разпределение на финансирането автоматично на базата на броя записани студенти за конкретното заведение. В Белгия, Холандия, Нова Зеландия, Австралия, Съединените щати и Дания е въведена такава ваучерна система, при която университетите са стимулирани да привличат студенти чрез подобряване на своите образователни програми и чрез намаляване броя на отпадащите студенти, докато в Дания финансирането се базира на броя на студентите, издържали изпитите.

#### Необходимата и възможна реформа в България

Имайки предвид практиката в другите страни, липсата на обществен дебат по тези въпроси в България след 1989 г. е много показателна.

В предходното изложение подробно бяха коментирани острият структурни проблеми, особено в средното образование.

В България е широко разпространено схващането, че средствата отделяни от държавния бюджет за финансиране на сектора на образованието са недостатъчни и това е основната причина за ниското качество на образователната услуга. За подобряването му се разчита както на повече пари, така и на въвеждане на нови регулации в същностния образователен процес – нови изпити при преминаване в по-високи образователни нива, промяна на вида и формата на изпитите, разширяване на селекциите и отбора на ученици, продължителността на обучението и пр.

#### Опити за реформа под външен натиск

Най-сериозният опит за реформа на съществуващата образователна система в България и за съжаление неуспешен, в последните години е проектът **“Модернизация на образованието”**.

Проектът е финансиран със заем от Световната банка и предоставя на МОН интелектуален, технологичен и финансов ресурс за преодоляване на основните проблеми в българското образование: влошеното качество; неефективното управление на ресурсите; липсата на връзка между образованието и пазара на труда; неравенството на предоставените услуги в различните региони, учебни заведения и социални групи.

Целта на проекта е подобряване на цялостното управление на ресурсите и качеството на обучение и преподаване в българското средно и висше образование, като същевременно се поддържа високото ниво на достъп и се повишава равенството във висшето образование. За постигането на тази цел е съставен план за действие, който се реализира на три фази с обща продължителност 9 години.

Първата фаза е с продължителност от три години и през това време дейностите по програмата са насочени към създаването на условия за по-ефективно използване на финансовите, физическите и човешките ресурси, към подобряването на качеството на преподавателския състав в началното, средното и висшето образование. За постигането на тези цели проектът е насочен към:

- ◆ повишаване на управленския и техническия капацитет на МОН за модернизиране на сектора
- ◆ повишаване капацитета на МОН за въвеждане на нови образователни стандарти и базирана на тях учебна програма в общото образование, както и за събиране и използване на информация за мониторинг и вземане на решения в общото и висшето образование
- ◆ осигуряване начална подготовка на инспекторите, училищните директори и учителите за нововъведените стандарти и учебна програма
- ◆ развитие пилотната програма, целяща да предостави на училищните директори по-големи права по разходните решения в техните училища
- ◆ разработване на методология за подпомагане процеса на оптимизиране на училищната мрежа
- ◆ създаване на фонд за подобряване на преподаването, управлението на ресурсите и осигуряването на качеството във висшите учебни заведения
- ◆ установяване на съвременна програма за студентски заеми и стипендии.

Вътрешната логика на проекта предвижда през втората тригодишна фаза да се осъществят дейностите, целящи да подкрепят практическото въвеждане на новите стандарти, да се подобрят условията за преподаване и обучение, и да се подобрят управлението на ресурсите в образователните институции, установявайки нова система на разпределение на ресурсите във висшето образование.

По време на втората фаза програмата ще финансира действията, чрез които ще се постигне подобряване на професионалните умения на персонала, зает в образователния сектор; осигуряването на модерни учебни материали и оборудване; въвеждане на планирането, мониторинга и оценяването в образователната система; ефективна системата за управление и разпределение на ресурсите във висшето образование, както и капацитета на системата на висшето образование да въвежда студентски такси, като едновременно поддържа достигнатото равнище на достъп.

Третата фаза също е с продължителност три години и се фокусира върху изглаждането и укрепването на промените, въведени през предходните две фази и установяването на обусловена от потребностите система за квалификация на учителите.

Проектът за реформа преследва постигането на конкретни резултати, поради което са определени и основните индикатори, които измерват постигането на крайните цели на програмата. Съдържанието на индикаторите дава картината на краткосрочните цели, които образованието трябва да постигне, предвид приемането на България в ЕС през 2007 г.:

1. Най-малко 60 % от учителите прилагат интерактивни методи на обучение
2. По-широко използване на нови учебни материали, което в комбинация с интерактивното обучение води до подобряване на учебните условия в най-малко 80 % от училищата, измерено посредством преки наблюдения в училищата
3. Инспекторатите подпомагат училищните директори и учителите в техните усилия да подобряват постиженията на учениците чрез осигуряване на консултации и съдействие за анализиране на резултатите от оценяването на учениците.
4. Преработване на учебната програма във висшите учебни заведения с поставяне на по-голямо ударение върху нуждите на работната сила и обществото.

5. Увеличаване с 20 % на броя на младия академичен състав в университетите с по-висока от магистърска степен
6. Най-малко 25 % от записаните във висшите учебни заведения могат да взимат заеми, с които да заплатят цялото или значителна част от обучението си.
7. 60 % от висшите учебни заведения са въвели вътрешни системи за оценка на качеството.
8. 85 % от общините са разработили планове за оптимизация на училищната мрежа.
9. 80 % от общините, които са подготвили планове за оптимизация на училищната мрежа, прилагат тези планове
10. Подобряване на управленската структура, включително управленския персонал в участващите висши учебни заведения

Проектът “Модернизация на образованието” представлява цялостна система за реформиране на съществуващата образователна система и извеждане нейното функциониране на качествено по-високо ниво. Въпреки това през декември 2003 г., в резултат на незадоволителната оценка от страна на Световната банка, проектът е прекратен. Като основна причина за това се очертава слабото администриране на проекта от Министерството на образованието и науката, което е отговорно за неговата реализация.

Конкретните причини за провала са много. Те започват още от неточния превод на Документа за оценка на проекта (ДОП), което трансформира замисъла на проекта съгласно състоянието на българските институции. След това, в адаптирания вариант на ДОП целта на проекта е изменена и сведена до набор от дейности по неговото осъществяване. Премахнати са цели компоненти от структурата на ДОП – включително тези, които засягат укрепване на управленския потенциал на МОН. Образователната институция, отговорна за реализацията на проекта също подлежи на реформа. Това предизвиква редица действия или бездействия, които осуетяват постигането целите. В тази връзка не е изградена управленска информационна система, която реално да разкрие състоянието на българската образователна система и да създаде възможности за последователно и прозрачно реализиране на реформите в сектора. Не е изработена и предвидената по проекта комуникационна стратегия за постоянен диалог с адресатите, позволяваща обосноваване и обясняване на цялостния замисъл на реформата.

Причините за неуспеха на проекта са много, но резултатът е поредно отлагане на нетърпящия отлагане процес на реформиране на образователния сектор и превръщането му в нормално функционираща обществена система, осигуряваща качествено нова услуга на своите потребители и развиваща се в съответствие със световните тенденции в образованието.

### **Текущо състояние и опити за реформа**

Както вече беше казано, реформата в образованието в момента се характеризира с два основни момента: предложения за увеличаване на определения финансов ресурс и предложения за въвеждане на несистемни, фрагментирани нови регулации в същностния образователен процес.

Не се предлагат мерки и действия за изграждане на междуинституционалните взаимодействия и участието в реформата на всички въвлечени в дейността на сектора субекти. Особено важно е взаимодействието между органа, отговорен за провеждането на политиката в сектора /МОН/ и изпълнителите на същата – общините и увеличаване на функциите на общините в този сектор. В контекста на финансовата децентрализация е

наложително да се осигури необходимия синхрон между степента на финансова и административна децентрализация и управленските и финансовите отговорности.

На този етап не съществува виждане за провеждане на регионална образователна политика, която целенасочено да противодейства на растящите социални диспропорции.

Централният проблем в образованието – качеството, се предлага да се реши главно чрез административни мерки. Все още не е предложена рамката от стимули (в това число положителни), което гарантират, че качеството ще се повиши. Следва да се акцентира върху мерките по оценка на качеството, обвързването на заплащането на учителския труд, мерките по децентрализация на управлението и усъвършенстване на формулите за разпределение на ресурсите в системата.

Административният процес на “оптимизиране” на училищната мрежа е неефективен, доколкото стимулите и мотивацията, които го възпрепятстват остават непроменени.

Няма яснота относно обвързката на желанието за регулиране и подобряване на управлението на сектора, съчетано със съществуващата чувствителност относно автономията на училищата.

Почти изцяло липсва виждане в институционален аспект за ролята на настоятелствата и родителите в управлението и финансирането на системата.

Вместо решаването на тези принципни проблеми, усилията на мениджърите в образованието са насочени главно към разширяване на практиката на селекцията на учениците, с тенденция тя да стане универсална, въпреки многото проблеми, които предизвиква.

С предлаганите изменения в Закона за Народната просвета принципът за селекцията на базата оценка на учениците се налага като универсален за всички нива на образование, в т. ч. и за началното образование. Универсализацията на принципа на подбора чрез изпити и оценки предполага дефицит в предлагането на качествена и най-търсената от пазара на труда образователна услуга, която не е достъпна за широк брой от учениците. Така например истински качествено езиково образование получават учениците, успели да постъпят чрез изпити в класическите езикови гимназии. Състоянието, при което малка част от трудовата сила получава високи чуждоезикови познания е била приемлива за 70-те години на века, но е напълно неприемлива за изискванията на пазара на труда в началото на 21 век. Чрез различните подзаконови актове, регулиращи постъпването в различните училища, държавата ограничава свободата на избор на родителите и учениците и съответно конкуренцията между държавните училища. В резултат на това се изкривяват целите и стимулите за получаване на качествена образователна услуга и се разхищават обществени ресурси. Конкуренцията между учениците за постъпване в малкото на брой “елитни” училища, не се основава на знанията, придобити в училище в предходните степени на обучение, а на качеството и количеството на извънучилищната допълнителна подготовка от една страна и на финансовите възможности на родителите – от друга. По неофициални данни на различни обществени организации разходите на домакинствата за частни уроци на учениците при кандидатстване в учебни заведения надхвърлят 38 % от общите разходи на държавния бюджет за сектора на образованието.

Съществуващата в този вид система на практика елиминира принципите за равен достъп до образование и за безплатно държавно средно образование, като формира мотивация за работа на учителите и учениците, извън училището, от една страна и подкопава основата за формиране на ефективна и качествена система на частно средно образование – от друга.

Независимата оценка очертава неблагоприятната ситуация, в която МОН се нуждае от значително увеличаване на институционалния капацитет, за да бъде в състояние да

формулира стратегията за реформата на сектора и съответно – да разработи механизъм за осъществяването ѝ, както и да ръководи и приложи последователно и методично всички етапи, мерки и действия за извършването на реформата. Представените за обсъждане няколко варианта на стратегия за развитието на образованието показваха липса на ясна визия, както за основните принципи на реформата в сектора, така и за това как трябва да изглежда реформираната образователна система.

Заедно с това, липсва принципно становище за необходимите подходи и стимули, насочени към различните субекти на системата – на първо място – учителите, училищните директори и регионалните инспектори към използване на нови умения и прилагане на нови методи и средства за обучение.

Не се дискутират и предлагат стимули и мерки за насърчаване на местните власти да участват активно във финансирането на делегираните бюджети и при оптимизацията на училищната мрежа.

Институционалното разбиране за чувствителните области на реформата като съкращаването на учители и оптимизацията на училищната мрежа се ограничава до примиряване със съществуващата съпротива и привеждане на съществени обществени аргументи в полза на новото отлагане на болезнените мерки. По този начин не се получава толкова нужното и важно обществено обсъждане за посоката на реформата, за ползите и негативите от нея, за възможностите за смекчаване на тежестите от нея, както и за привличане на силните учителски синдикати за активно участие и подкрепа на реформата.

Широко дискутираните неофициални оценки свидетелстват за спадане на качеството на придобиваните знания във всички нива на обучение и във всички видове държавни училища.

Ясно е, че училищната администрация и учителите не са достатъчно мотивирани да въвеждат мерки за постигане на най-високите възможни образователни стандарти във всички училища. В същото време значителната подготовка по определени предмети се осъществява извън училищата чрез съществени разходи на домакинствата.

Заслуга за това състояние има съществуващата система за заплащането на учителите, при която централно определените щатни заплати на учителите не са диференцирани и не отчитат вида на училището и качеството на преподаването. Нивото на заплащане, включително и нормативно определените еднакви допълнителните плащания е неадекватно на тежестта и обществената значимост на учителския труд.

В същото време голяма част от учителите имат възможност да получават по-високи доходи чрез преподаване на частни уроци, като в това техният труд е значително по-ефективен и морално удовлетворителен. В този смисъл е разбираема мотивировката на учителската колегия законово да се регламентира приемът на учениците в първи, пети, седми, осми или девети клас в държавните и общински училища след проверка на възможностите им, при условия и по ред, определени с наредба на министъра на образованието.

Така описаното състояние на образователната система налага извода, че е необходимо сериозното ѝ реформиране в два основни аспекта – по отношение на ресурсната ѝ осигуреност и по отношение на качеството на предоставяната услуга. Несъмнено, за да се изисква повишаване качеството е необходимо да се започне с промяна в количеството и механизма на разпределение на разполагаемите ресурси. С оглед осигуряването на еднакви условия за обучение на всички ученици новата система на финансиране следва да включва три основни елемента:

- ◆ Единен стандарт за финансиране на училищата в системата на средното образование – това ще подпомогне преодоляването на един от най-съществените недостатъци на настоящата система на финансиране на сектора – хоризонталното неравенство.

- ◆ Финансиране на образованието на всеки ученик – това означава парите да следват ученика, да се премине към финансиране на образователните институции, изцяло зависещо от броя на записаните в тях ученици.
- ◆ Равнопоставеност във финансирането на държавните и частните училища – този елемент директно следствие от предходния. Тъй като държавата финансира образованието на всеки ученик, то училището в което се обучава той получава средствата необходими за неговото обучение, независимо от формата на собствеността. Така наред с всичко останало ще се създаде реална конкуренция в сектора, което ще генерира натиск към повишаване на качеството.

## Заклучение

Направените изводи в прегледа на сектора на образованието в България водят до една обща констатация: Състоянието на един от най-важните сектори в страната е незадоволително. Налице са множество проблеми от правно, социално, икономическо, политическо, институционално и управленско естество, които нарушават нормалното функциониране и развитие на образованието у нас. В резултат то не е в състояние да допринесе за постигането на трите основни цели в развитието на съвременното общество:

- ♦ развитието на личността, която чрез образованието може реализира своя потенциал и да води щастлив и ползотворен живот;
- ♦ развитието на обществото, в частност чрез намаляване на неравенството и несправедливостта, както между отделните индивиди, така и между цели групи в обществото
- ♦ развитието на икономиката чрез осигуряване на съответствие на между предлаганите на пазара качества и квалификация с нуждите на бизнеса и работодателите.

Безспорно е, че образованието е ключов фактор и средство за подобряване на благосъстоянието и качеството на живот на съвременното общество. Развитието на образованието и уменията на хората постепенно се превръща в по-мощен източник на богатство отколкото натрупването на традиционните източници на капитал. Причината е, че знанията и уменията определят икономическата организация и конкурентоспособността на страните. Така разходите за образование се превръщат в инвестиция в икономически растеж и социално единство и затова държавата трябва да се стреми да създава, подобрява и насърчава условията, при които образованието може да реализира своя потенциал в рамките на обществената система.

За да изпълнява ефективно горепосочените си функции, държавата трябва да промени цялостната философия на българската образователна система. Необходимо е ясно и точно да се формулират основните принципи, върху които ще се гради образованието у нас. Тези принципи следва да са така формулирани, че да допринасят за постигане на високо индивидуално и обществено благосъстояние и да повишават качеството на живота. В тази връзка, имайки предвид динамично променящите се потребности в съвременния свят, основните принципи на една модерна и устойчива образователна система може да се формулират по следния начин:

- ♦ Равенство – образователната система трябва да осигурява равенство на достъпа, участието и ползата за всички, участващи в образователния процес в зависимост от техните нужди и способности. Само така всеки обучаващ се ще има възможност да разкрие своя потенциал.
- ♦ Партньорство – този принцип включва активно сътрудничество между всички пряко и косвено свързани с образователния процес – държавни институции, учители, ръководства на учебните заведения, синдикати, родители, ученици. Това сътрудничество трябва да е основано на ясно разпределени права и отговорности на всички участници, които да повишат прозрачността и отчетността.
- ♦ Качество – този принцип включва множество елементи: качество на учебната програма, преподаването и оценяването, качество на учителите, качество на учебните материали и средства, подпомагащи учебния процес, качество на училищния и институционалния мениджмънт. Съвкупността от всички тези елементи детерминира равните на-високи стандарти на обучение на всеки ученик, чрез които са постигата общата ефикасност на образователната система.

- ◆ Отвореност – училищата, квалификационните центрове и университетите трябва да бъдат отворени към света: да засилват своите контакти с местната среда (фирми и работодатели). Освен това образователната система трябва да бъде открита към културата на чуждите страни, което повишава нейната ефикасност.

Залагането на тези принципи като стратегически за българското образование ще позволи на тяхна основа да се състави цялостна стратегия за развитие на сектора в дългосрочна перспектива и последователно и системно да се изгради една качествено нова образователна система, която да превъзмогне основните проблеми на настоящата и да бъде гъвкава спрямо промените в обществото и икономиката.

## Списък на използваните съкращения

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| АС    | Академичен съвет                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| БВП   | Брутен вътрешен продукт                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| БДС   | Брутна добавена стойност                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| ВУЗ   | Висши учебни заведения                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ЕС    | Европейски съюз                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| ЗИП   | Задължителноизбираема подготовка                                                                                                                                                                                                                                                         |
| ЗНП   | Закон за народната просвета                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ИКТ   | Информационни и комуникационни технологии                                                                                                                                                                                                                                                |
| МОН   | Министерство на образованието и науката                                                                                                                                                                                                                                                  |
| МС    | Министерски съвет                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| МТСП  | Министерство на труда и социалната политика                                                                                                                                                                                                                                              |
| НИО   | Национален институт по образование                                                                                                                                                                                                                                                       |
| НЗОСО | Национално звено за оценяване на средното образование                                                                                                                                                                                                                                    |
| НСИ   | Национален статистически институт                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ОИСР  | Организация за икономическо сътрудничество и развитие                                                                                                                                                                                                                                    |
| СИП   | Свободноизбираема подготовка                                                                                                                                                                                                                                                             |
| DEA   | Непараметричен метод за определяне граница на ефективността и изчисляването на загубите на ефективност за вземащите решения единици. Широко разпространен в световната теория и практика като един от най-подходящите инструменти за анализиране на ефективността на публичните разходи. |

## Използвана литература

1. Poland – Toward a fiscal framework for growth, A public expenditure and institutional review, World Bank Document, Report N25033 – POL, 2003
2. Programme for international student assessment and non-OECD countries, OECD, UNESCO – UIS, 2003
3. Impact evaluation of EES, Lifelong learning, EU paper
4. Indicators on the quality of school education, <http://europa.eu.int>
5. The knowledge-based economy, OECD, 1996
6. Project appraisal document on the first phase of the proposed adaptable program loan in the amount of EURO 15.3 million to the Republic of Bulgaria for an Education Modernization Project, World Bank, 2000.
7. Обучение през целия живот, издание на Националния статистически институт, 2003
8. Образование в Република България, издание на Националния статистически институт, 2003
9. Аврамов, Р. и колектив, Държавата срещу реформите, Изток-Запад, София 2004.
10. Станев, Ст., Мирчева, В. и др., Образование за всички (състояние и проблеми) – научен доклад, НИО, София, 2002
11. Тематичен преглед на националната образователна политика, Организация за икономическо сътрудничество и развитие – Център за сътрудничество със страните кандидатки, 2002
12. Пиронкова, Марина, “Частните училища през погледа на експертите”, Стратегии на образователната и научната политика, бр.3/2002 г.
13. Индекс на човешко развитие: общините в рамката на областта, Програма на ООН за развитие, С., 2001
14. Георгиева, П. “Институционалното оценяване и акредитация и ролята им за утвърждаването на българските университети на Европейския интелектуален пазар” Център за висше образование
15. Катански, Ч., Меморандумът на Европейската комисия за учене през целия живот очаква и българския отговор, Стратегии, 2003.
16. Катански, Ч., Основни положения за разработване на национална стратегия за учене през целия живот, сп. Посоки, 6/2003.
17. Георгиева, Г., Алтернативни модели на обучение и творческо преподаване, Образование и квалификация, 4/2003
18. Маринов, В., Делегираните бюджети – оптимизация и стандартизация, Стратегии на образователната и научната политика, 2/2001.
19. <http://www.paideiafoundation.org>
20. <http://www.minedu.government.bg/>
21. Всички споменати закони и подзаконови нормативни актове в текста