

ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

Изхождайки от значението на образованието като съществено условие за прогреса на човешкото общество и от взаимозависимостта между качеството на човешките ресурси и икономическото развитие, закономерно възниква въпросът каква би трябвало да бъде ролята на държавната политика в тази област.

Целта на изследването е да се анализират и характеризират основните тенденции в развитието на образователната политика, степента и формите на въздействие на държавата върху системата на образование. На базата на направените теоретични обобщения и резултатите от сравнителния анализ и въз основа на оценките и изводите за състоянието и промените в тази област в България през последното десетилетие са очертани основни насоки за развитие на образователната политика с оглед нейното усъвършенстване и синхронизиране с глобалните процеси и тенденции.

"Всеки човек има право на образование. Образованието трябва да бъде безплатно, поне що се отнася до началното и основното ... висшето образование трябва да бъде еднакво достъпно за всички на основата на техните способности." - из Всеобща декларация на ООН за правата на човека, чл.26.

Образованието е един от най-мощните фактори на икономическото развитие и растеж. Ето защо в икономическата литература е подчертан приносът на промените в познанието за ефективността на производството и ускоряването на растежа.² Образованието е ключът за повишаване качеството на работната сила на всяка държава, на нейната производителност и адаптивност към динамично изменящите се реалности и условия. Същевременно грамотността и средното равнище на образование са тясно свързани с жизнения стандарт на населението. Нарастването на доходите като резултат от повишаването на образователното ниво предполага по-високи фискални постъпления, по-висок жизнен стандарт, по-голямо потребление, което от своя страна обуславя развитието на производството, т.е. икономическо развитие на обществото.

¹ Ирена Зарева е научен сътрудник в Икономически институт на БАН, секция "Макроикономика", тел.: 9875 879, факс: 9882 108, e-mail: i.zareva@iki.bas.bg.

² Вж. например Dornbusch, R. and S. Fischer. Macroeconomics, Fifth edition. 1990, p. 11.

На по-ранните етапи на развитие за постигането на по-голям растеж е било необходимо натрупване на повече физически капитал. Наличието на образована работна сила е било желателно, но не съществено условие. Значителна промяна настъпва с развитието на съвременната сложна и комплексна индустрия и особено на науката и нейното практическо приложение. Модерната икономическа дейност изисква високообразовани, обучени и квалифицирани кадри. Инвестирането в хората вече е не по-малко важно, отколкото във физическия капитал. Още повече, че усъвършенстването на капитала, т.е. техническият и технологичният напредък, сега почти изцяло зависи от инвестициите в образованието, обучението и полето за научна изява на отделните индивиди. Тези инвестиции стават все по-съществени с напредъка на науката и технологията, поради което би трябвало да останат предимно обществена функция, а не да се разглеждат просто като потребителски разход, както на по-ранните стадии на развитие на обществото.³

Големите предизвикателства, които стоят пред българската икономика с оглед постигането на стабилен икономически растеж и приобщаването ѝ към европейските структури, изискват задълбочено осмисляне на значението и развитието на човешките ресурси, на усъвършенстването на системата на образование, на ролята на държавната политика (функциите и начините на въздействие) в областта на формирането и ефективното използване на тези ресурси.

1. Постановка на проблема

Изхождайки от значението на образованието за развитието на обществото, от взаимозависимостта между качеството на човешките ресурси и икономическото развитие, закономерно възниква въпросът каква би трябвало да бъде ролята на държавата в това отношение.

В икономическата теория този проблем е твърде дискуссионен. В най-общ план единомислие има относно тезата, че държавата трябва да изпълнява своята роля чрез поддържане на стабилна законова и макроикономическа рамка, в която да се осъществяват различните икономически дейности. Тя трябва да провежда политики, насочени към създаването на условия и предпоставки за ускоряване на икономическия растеж: повишаване качеството на работната сила, стимулиране капиталовото натрупване, повишаване технологичното ниво и ефективността на използване на ресурсите и т.н. Образованието има твърде съществено значение и висока възвръщаемост и за отделния индивид и за обществото като цяло. Образователните дейности са базата за разширяване границите на познанието, за интелектуалното, културното, социалното и технологичното развитие на цивилизацията. Оттук и основният дискуссионен въпрос не е в това дали да има държавна намеса в сферата на образованието, а в каква степен и по какъв начин да се реализира тя.

В исторически план нарастването на значението на образованието и на ролята на държавата в тази сфера е обобщено от един от класиците на икономическата теория Адам Смит. В произведението си "Богатството на

³ Вж. Galbraith, J. The Affluent Society, Fourth edition. 1985, p. 199.

народите"⁴ той отделя съществено внимание на този проблем и обобщава настъпващите промени: в най-ранния период на гръцката и римската република по-богатите граждани са придобивали знания с помощта на домашен учител, а по-бедните - в школите на учители, за които преподаването се е превърнало в занятие. С прогреса на културата състоятелните хора започнали да изпращат за обучение децата си в школите на философи и ритори, които школи не били издържани от държавата, а "само дълго време търпени от нея". Състоянието на обществото обаче е такова, че правителството трябва да полага грижи, "за да предотврати почти пълната поквара и упадък на голямата маса на народа". Образованието на основната част от населението в едно цивилизовано общество изисква по-голямо внимание от страна на държавата, отколкото образованието на заможните, които имат времето и възможностите да го получават.

Въпреки че първоначално публичните училища и университетите в Европа са били предназначени за подготовка за дадена професия и за определени хора, те постепенно поемат образованието на почти всички. Макар че обикновените хора нямат възможност да получат такова добро образование както състоятелните, все пак най-важните предмети могат да бъдат усвоени. Държавата би могла да улесни това обучение, като създаде във всеки окръг училище, да го поощри и да задължи почти цялата маса на народа да усвои най-важните предмети. "Дори държавата да няма никаква изгода от обучението на долните класи на народа, все пак би заслужавало да се грижи те да не останат съвсем необразовани. Но държавата има значителна изгода от тяхното обучение".⁵

В процеса на развитие на образованието както в Европа, така и в Америка училищата първоначално са били частни и посещаването им е било доброволно. Постепенно държавата започва да играе все по-голяма роля, първоначално чрез осъществяване на финансова поддръжка, а впоследствие чрез създаване и администриране на държавни учебни институции. В началото на XIX в. първо в Прусия, след това във Франция, САЩ и към края на века във Великобритания се установява доминираща държавна система на образование, при която обучението е безплатно, а основното образование е задължително. След нейното създаване основната част от децата започват да посещават държавните училища и сравнително ограничен брой – частните.

Една от значителните насоки на развитие на обществото през XIX в. е постепенното възприемане на възгледа, че образованието трябва да бъде отговорност на държавата. Образованието винаги е било главен елемент на т. нар. "американска мечта". В средата на XIX в. в САЩ се създава обществена система на безплатно образование. Значителна роля в това отношение изиграва Хорас Ман, наречен "бащата на американското обществено образование".⁶ Неговите основни тези са, че: образоването е от толкова голямо значение, че правителството трябва да има задължението да осигури обучение за всяко дете; училищата трябва да бъдат светски и да обхващат децата от всички религиозни, социални и етнически групи;

⁴ Вж. Смит, А. Богатството на Народите. С., 1983, с.150-162.

⁵ Пак там.

⁶ Вж. Milton & Rose Friedman. Free to Choose, New York, 1981, p.143.

универсалното безплатно обучение ще даде възможност на децата да преодолеят затрудненията, породени от бедността на техните родители.⁷ Пак по неговите думи образованието представлява изгодна обществена инвестиция и нарастващо производство.

До началото на XX в. държавният контрол се осъществява предимно чрез местните органи на самоуправление и местните училищни съвети. В началото на века и особено през 30-те години под въздействието на големите различия в етническата и социалната структура в отделните училищни райони възниква реформаторско движение за окрупняване и централизация, особено в големите градове. След Голямата депресия тенденцията към консолидиране и прехвърляне на пълномощията от местните органи на самоуправление към по-големи единици – големи градове, окръзи, щати и най-накрая към федералното правителство, бързо се засилва.

Със създаването на държавна система на образование се приемат и законите за задължителното образование, които същевременно позволяват на държавата да контролира стандартите в частните училища. Тяхното приемане се базира на постановката, че "е невъзможно да има устойчиво демократично общество без едно минимално ниво на грамотност и познание на основната част от населението".⁸ Съществуването на такива закони обаче само по себе си не е достатъчно условие да гарантира постигането на определена степен на грамотност и познание. И тук на дневен ред се поставя въпросът за качеството, равенството и достъпа до образователната система.

Проблемите за качеството и равенството стоят както пред основното и средното образование, така и пред висшето, където са в известна степен поразлични поради факта, че то не е задължително. Възможността за свободен избор в областта на висшето образование съществено променя степента и начина на въздействие на държавата в тази сфера. Във всяка една страна, разбира се, държавното участие в сферата на висшето образование е различно поради специфичните исторически, национални, културни, социални, икономически и др. особености. Навсякъде обаче са в сила две основни предпоставки за наличието и необходимостта от държавно финансиране на висшето образование – социалната му полезност и необходимостта от осигуряване на равни образователни възможности и достъп.

Социалната полезност на образованието се изразява в следното: наличието на повече високообразовани и добре обучени хора – инвестициите, осигуряващи достигането на по-висока степен на образование и обучение, са от голямо значение за икономическия растеж, за повишаване производителността, ефективността на използване на ресурсите и нарастване на БВП; постигането на общ напредък на познанието, на науката, техниката и технологиите; по-ефективното опазване и развитие на културното наследство и т.н. Осигуряването на равни образователни възможности засяга най-вече тези групи от населението, имащи потенциално по-големи ограничения за достъп до висшето образование, като ниски доходи, пол, етническа принадлежност.

⁷ Пак там.

⁸ Пак там, с. 152.

Друга съществена предпоставка за държавна намеса в сферата на образованието са несъвършенствата на пазара (market failure), когато пазарните решения са неадекватни и неефективни. Това са случаите, в които от сбора от решенията на отделните индивиди не може да се получи нужният и желан социален резултат. Съществува разминаване между индивидуалните и обществените разходи и ползи.⁹

Що се отнася до въпроса доколко тези предпоставки са и достатъчни условия за държавно финансиране, в икономическата литература има различни мнения, а в икономическата практика – различни разрешения на проблема за вида и степента на държавна намеса в областта на образованието и по-специално на висшето образование и в неговото финансиране, както и за осигуряването на алтернативни източници на финансиране. Двете противоположни становища в полемиката относно това кой трябва да финансира висшето образование са: а) образователните услуги трябва да бъдат поставени над пазарните сили и да бъдат "безплатни" (т.е. пълно или частично поемане на таксите по образованието от страна на държавата); б) всеки учащ се (и семейството му) трябва да поеме пълния размер на разходите по обучението си.¹⁰

В най-общ план в подкрепа на тезата за безплатно висше образование са: а) социалните ползи от висшето образование; б) необходимостта от подкрепа на определени неравнопоставени групи и слоеве от населението с оглед осигуряването на равен достъп до образованието; в) несъвършенствата на пазара. Основните аргументи против са: а) разходите за образователните услуги се прехвърлят от студентите, които ги ползват, към данъкоплатците, основната част от които не ги ползват; б) доколко значителни са обществените ползи от образованието, които все още не са измерени в количествено отношение, и ако те съществуват, не следва ли висшето образование, осигурявано в частните университети, да бъде субсидирано в същата степен, както в държавните; в) по една или друга причина по-голямата част от студентите са от семейства от средната и висшата класа, следователно прехвърлянето на разходите за образование от данъкоплатците е основно към тези семейства, а не към бедните.

Кои от аргументите са правилни зависи от това доколко съществени са обществените ползи и доколко ефективно се използва висшето образование. Същевременно съществуват и редица други фактори, които трябва да бъдат взети предвид:

- Статусът (фазата) на икономическо развитие. Икономическата теория и практика показват, че в периоди на криза и рецесия, с оглед тяхното преодоляване, нарастването темповете на растеж на БВП, създаването на нови работни места и ограничаването на високата безработица, особено дългосрочната, държавните политики се насочват както към увеличаване на преките държавни инвестиции, данъчни облекчения за малкия и средния бизнес с цел стимулиране на нови инвестиции, така и към нарастване на държавните разходи за образование и обучение;¹¹

⁹ Вж. Donaldson, P., J. Farquhar. Understanding the British Economy, London, 1988, p. 179.

¹⁰ Вж. Sharp, A., Ch. Register, R. Leftwich. Economics of Social Issues, Seventh Edition. 1994, p. 88.

¹¹ Пак там.

- Жизненото равнище на населението. Една от съществените причини, пораждащи и съпътстващи бедността на определени слоеве от населението (която същевременно е и последица от нея) е ниското равнище на образование и обучение, което е предпоставка за слаба производителност и съответно за ниско заплащане. По думите на Голбрайт една страна е бедна поради липсата на обучени, образовани или опитни технически и административни кадри. "Образованата работна сила е оскъдна в една страна, която не е могла поради своята бедност да развие образователната си система ... Ако отсъствието на обучени и опитни хора е причина за бедността, то то със същата сигурност е и резултат".¹² С цел повишаване производителността и създаването на по-големи възможности за намиране на работа държавната политика се насочва към субсидиране на образованието и обучението на бедните и техните деца.
- Дискриминацията спрямо отделни групи от населението, в т.ч. в развитието на човешкия капитал. Инвестициите в човешкия капитал (разходите за образование, обучение и здравеопазване) осигуряват повишаването на производителността и доходите, но някои групи от населението нямат възможност и не инвестират достатъчно (или никак) в тази област, като същевременно доста често и обществените разходи са неравномерно разпределени. Преодоляването на дискриминационните явления и процеси в областта на инвестициите в човешкия капитал спомагат за преодоляване на дискриминацията в областта на заетостта, заплащането и т.н.

Икономическата практика показва, че няма "чиста" пазарна икономика, защото "във всяко съвременно общество държавата - като представител на интересите на обществото - играе важна роля".¹³ Тя нараства и придобива особена актуалност в периоди на криза и на преход. В световен мащаб съвременните условия се характеризират с глобални тенденции на преход. С оглед същественото значение на образованието за приспособяване към непрекъснато изменящите се потребности и за повишаване конкурентоспособността на стопанствата функциите на държавата в образователната сфера навсякъде са значителни.

Това активизиране може да бъде илюстрирано с данните за изменението на държавните разходи за образование в процент от БВП. Те показват, че както в периода на нефтената криза в началото на 70-те години, така и в периода на преход в началото на 90-те години относителният дял на държавните разходи за образование спрямо БВП нараства (вж. табл. 1).

През последните години паралелно с бързата глобализация и широкото разпространение на нови технологии, информация и комуникации, все по-голямо значение се придава на развитието на човешкия капитал като на основен двигател на икономическото развитие, като различията в жизнения стандарт между отделните държави се обясняват с различията в

¹² Вж. Galbraith, J. The Nature of Mass Poverty, 1979, p. 10.

¹³ Вж. Исаксен, А., К. Хамилтън, Т. Гилфасон. Как да разбираме пазарната икономика, С., 1994, с. 16.

образователното равнище и качеството на работната сила. Икономиките, които не успяват да осигурят адекватно предлагане на добре обучени и образовани кадри, могат да се окажат в положение, в което стопанството се приспособява към ниска степен на квалификация и се достига до равновесие при ниско квалификационно равнище.¹⁴ Много от държавите в преход и от развиващите се страни, намирайки се в условията на все по-голяма международна конкуренция и по-силно въздействие на пазарните сили, се нуждаят от повишаване на ефективността и конкурентоспособността си. Индустриалното реструктуриране трябва да се осъществява и поддържа от адекватно професионално обучение на хората. На съвременния етап на развитие на човешкото общество – етап на хармонизиране на глобализацията и разпространението на технологиите, непрекъснато се появяват нови възможности, които дадена страна може да използва, ако има адекватно образована и обучена работна сила.

Таблица 1

Държавни разходи за образование (в % от БВП)

	1987г.	1990г.	1993г.	1995г.
Дания	6.9	7.3	7.8	7.4
Германия	4.4	4.1	4.4	4.4
Испания	4.0	4.1	5.0	4.8
Франция	5.4	5.4	6.0	-
Ирландия	5.8	4.8	5.3	5.0
Италия	5.2	5.4	5.2	4.6
Португалия	5.1	5.7	6.9	6.4*
Великобритания	4.9	4.9	5.4	5.4

* Данни за 1994г.

Източник: Eurostat Yearbook, edition 1998/99, p. 262 (извадка).

Следователно можем да обобщим, че в икономическата литература се отделя съществено внимание на мястото и значението на образованието като един от основните фактори на икономическото развитие. По-значителни дискуссионни моменти в нея са тези относно ролята на държавата за развитието на образователната система, и по-специално за степента и начините на нейната намеса, особено във висшето образование. Историческите процеси показват, че ролята на държавата е съществена, в повечето случаи решаваща и същевременно нарастваща, а формите ѝ на участие се различават в зависимост от конкретните специфики на всяка страна.

2. Обща характеристика и особености на образователните системи в някои страни с пазарна икономика. Роля на обществените власти за развитие на образованието

Националните образователни системи са се формирали в резултат от комплексното историческо развитие под въздействието на определени икономически, политически, културни и социални сили. Те се различават по своите структури, тъй като сходните промени в икономическата среда в

¹⁴ Вж. World Employment Report 1998-1999. Geneva, International Labour Office, 1998, p. 68.

различните страни невинаги водят до едни и същи промени в системите на образование и обучение. Същевременно различията в тях са източник на заимстване на идеи за по-нататъшно развитие и усъвършенстване, но в съответствие с конкретните условия и особености на всяка страна.

Образователната система в САЩ

Образованието в САЩ се контролира от щатските или общинските власти или от частни организации. Федералното правителство не упражнява контрол върху администрирането, курсовете за обучение, образователните планове и програми. Образователните стандарти, програми, източници на финансиране са различни не само в отделните щати, но и в отделните региони на един и същи щат. Според Конституцията на САЩ основните пълномощия и отговорности за състоянието на образованието в страната са предоставени на отделните щати (съответно на Министерството на образованието на щата). Същевременно по традиция тук съществува висока степен на контрол от страна на местните власти и обществеността върху дейността на училищата. Основните решения за дейностите и процесите в основното и средното образование се вземат на местно равнище – от обществените организации, родители, учители и училищни съвети.

През 80-те и 90-те години в САЩ се приемат редица държавни програми, целящи усъвършенстване на всички образователни институции, като същевременно значително нарастват и разходите в тази област. През 1994г. Конгресът на САЩ приема закони, насочени към усъвършенстване на образователната система и подобряване координацията на усилията на федералните и щатските власти в тази сфера. Единият от тях - "Целите на 2000г. – образование за Америка" – е ориентиран преди всичко към поддръжка на щатските и местните органи на властта и в частност предвижда отпускане на субсидии за разработка на образователни стандарти и за развитие на образователната инфраструктура.

И в страната с една от най-либералните пазарни икономики държавата играе съществена роля в областта на образованието. Основната част от всички училища са обществени, финансирани от държавата или местните власти и са безплатни. Почти 90% от учениците в средното образование се обучават в държавни училища. Важна особеност на американската система на образование е преобладаващата роля на държавата в неговото финансиране. Като цяло 80% от всички учебни институции в САЩ (от предучилищните до ВУЗ) се финансират от държавни източници (федерален, щатски и местни бюджети). Тези разходи представляват близо 80% от всички разходи за образование в Америка и около 20% се осигуряват от частни капитали (корпорации, частни фондове и отделни лица).

Преобладаващата част от ВУЗ в страната са частни. През втората половина на 90-те години от общо 3681 ВУЗ, 1594 са държавни и 2087 частни. В щатските университети жителите на щата получават образованието си или безплатно, или срещу ниски такси. Всеки университет отпуска определен брой стипендии.

Съществен проблем за висшето образование в САЩ е този за неговата достъпност поради високите цени. За периода 1985-1997г. например средногодишните разходи за обучението на един студент в частен

университет са нараснали над два пъти.¹⁵ За 1980-1994г. разходите за обучение в държавните ВУЗ са се увеличили със 70-85%, докато размерът на максималната стипендия за студенти от социално слаби семейства е намалял с 25% в реално изражение.

Държавата активно съдейства за по-нататъшното развитие на висшето образование в страната. Тя ежегодно отпуска средства за финансиране на университетите, макар и основно на тези, в които широко е застъпена изследователската дейност, независимо дали са частни, или държавни. Поставена е амбициозната задача в началото на XXI в. висшето образование в САЩ да стане толкова достъпно, колкото и средното, като същевременно се повиши средното образователно равнище. За тази цел през 90-те години са приети редица законодателни актове и държавни програми, въведени са различни данъчни облекчения и освобождаване от данъци по време на обучението в колеж и университет, разширен е кръгът на получаващите стипендии за обучение във ВУЗ и т.н.

Предприетите през последните години мерки (в т.ч. и законите за "инвестициите в работната сила", за "данъчни облекчения при ползването на кредит с образователна цел", който засяга както възрастните, така и учащите се, и редица други) свидетелстват за стремежа на американската държава да засили ролята и влиянието на образованието върху икономическото развитие на страната, за осъзнаването на приоритетното му значение за общественото развитие въобще. В икономическия доклад на американския президент пред Конгреса през 1999г. се казва, че именно образованието е ключът към бъдещото развитие на нацията.

Образователната система в Германия

Образователната система в Германия е под контрола на държавата, като отговорностите се разпределят между федералното правителство и основно местните органи на самоуправление, а администрирането се осъществява предимно от местните власти. Държавните училища са безплатни, а частните получават финансова помощ от местните органи на самоуправление.

ВУЗ в Германия са главно държавни и много малко от тях са частни, предимно собственост на църквата. Те са автономни и самоуправляващи се. Обучението в държавните ВУЗ е безплатно. ВУЗ се поддържат от отделните федерални области. Федералното правителство участва във финансирането на инфраструктурата и изследователската дейност. Въз основа на Закона за поощряване на образованието студентите имат право на държавна финансова помощ (ако отговарят на определени условия, предимно финансовите възможности на семействата), половината от която се изплаща във вид на стипендия, а другата половина – като безлихвен заем.

Значителното нарастване през последните години на желаещите да се учат във ВУЗ наложи въвеждането на ограничения за приема на студенти. В Германия няма приемни изпити за ВУЗ (приемът се осъществява въз основа на оценките от зрелостните изпити) и за някои специалности е въведено

¹⁵ Вж. Супян, В. Б. Образование в США: состояние и приоритеты развития. – США*Канада, экономика, политика, культура. 2000, бр. 1, с. 86.

ограничение за броя на местата. Централната служба за разпределяне на местата за следване, която по валидни за цялата страна критерии (главно на базата на резултатите от изпитите при завършване на училище и на продължителността на периода, в който кандидатите са чакали да бъдат приети във ВУЗ) разпределя местата за следване по специалностите, за които броят на студентите е ограничен. В случаите, в които ограничението засяга специалности от особена национална значимост (медицина, стоматология, ветеринарни науки), местата се разпределят чрез специална изборна процедура на базата на тестове и интервюта.

Образователната система във Великобритания

Във Великобритания съществува единна образователна политика с известни национални различия в Шотландия, Уелс и Северна Ирландия. Образователната система се състои от държавни и независими частни училища. Обучението в частните училища е платено и обхваща всички възрастови групи и степени на обучение.

Над 90% от всички ученици посещават държавните училища, които са финансирани от обществени фондове и са безплатни за учащите се, т.е. нямат такси за обучение. Повечето от тези училища се поддържат от местните образователни власти. Всички училища, вкл. независимите, подлежат на обществен контрол от оторизираните власти. Държавните училища се финансират от обществени фондове, но са независими от гледна точка на формирането на учебните планове и програми. Изпитите в средните училища, даващи право на сертификата за завършено средно образование, се осъществяват от различни изпитни комисии, свързани с университетите и контролирани от регионалните изпитни бордове.

Университетите са самоуправляващи се институции, академично независими от Министерството на образованието и науката. Над 90% от студентите се подпомагат от обществени фондове, като размерът на отпусканата стипендия зависи от дохода на студента и неговите родители.

Образователната система в Япония

Успехите на Япония в голяма степен са свързани с високото образователно равнище в страната. Образованието е един от приоритетите на държавната политика – държавата контролира структурата на образованието и внася в нея съответните належащи промени. Задължителното образование в страната е безплатно и предимно държавно. Частните училища обхващат малък брой ученици. Около 99% от децата в начална училищна възраст се учат в държавни училища, а близо 30% в гимназиалния курс посещават частни училища.

Административното ръководство на образователната система се осъществява от Министерството на образованието. То определя организацията на училищното обучение и контролира съставянето на стандартни образователни програми и написването на съответните учебници. Министерството се занимава с разработването на курсовете за обучение, които са задължителни за началните и средните училища и гарантират единните държавни стандарти за образование. То определя и вида на

курсовете, които ще се изучават в коледжите и университетите, но конкретното съдържание и методиката на преподаване са прерогатив на висшето учебно заведение. За училищата от всички степени на образованието съществуват учебници за задължително ползване. На образователните органи на местното самоуправление и на директорите на държавните училища е предоставено правото на избор на тези от тях, които ще използват. Учебниците за задължителното образование се дават безплатно, в т.ч. и в частните училища. Министерството одобрява също учредяването на нови префектурни и частни колежи и университети, като държавните ВУЗ са му непосредствено подчинени.

Финансирането на системата на образование се осъществява в голяма степен от средствата на държавния бюджет и местните органи на самоуправление. Държавата финансира не само държавните училища, но отчасти и тези, принадлежащи на местните органи на самоуправление, както и частните. Основен източник на средства за частните учебни заведения, повечето от които са университети, са таксите за обучение. Държавата също ги подпомага, като им отпуска субсидии, главно за оборудване и изследователска дейност, и им предоставя дългосрочни нисколихвени кредити чрез Фонд за развитие на частните учебни заведения. Въпреки държавното субсидиране бремето за студентите е чувствително. Таксите за обучение са големи както в частните, така и в държавните университети. Под 45% са студентите във ВУЗ, получаващи стипендии, и 10% - в коледжите.

Следователно въпреки икономическите, социалните, културните и историческите различия в развитите страни¹⁶ държавата играе твърде съществена роля за развитието, администрирането и финансирането на образователната система. Държавата и местните органи на самоуправление в най-голяма степен поддържат и финансират основното и средното образование. По-значителни различия има в областта на висшето образование – от безплатно до високи такси за обучение както в частните, така и в държавните ВУЗ. В повечето случаи обаче държавата значително подпомага финансово и висшето образование.

Няколко *показателя* свидетелстват за голямата роля и отговорността на обществените власти за развитието на системата на образование. Единият от тях е доминиращият процент на учащите се във всички страни, посещаващи държавни образователни институции. Делът на учащите се в частни учебни заведения варира съществено в различните страни, но в повечето случаи е по-малък от този в държавните. Например в страните от ОИСР¹⁷ процентът на учащите се в частния сектор се движи в рамките на 1 – 75%, като обаче само в Корея, Португалия и САЩ независимият частен сектор (в който финансирането от държавни източници е под 50%) има реално по-съществена роля¹⁸ (вж. табл. 2).

¹⁶ Изборът на страните, чиито образователни системи са разгледани, представителки на трите световни конкуриращи се икономически центъра, се базира на високата степен на икономическо развитие и на различната степен на държавна намеса в икономиката като цяло.

¹⁷ Съкращения, използвани за страните, включени в таблиците: USA - САЩ, JPN - Япония, K - Корея, F - Франция, D - Германия, UK - Великобритания, CZ - Чехия, HU - Унгария, PL - Полша, SLO - Словения, RO - Румъния, BG - България

¹⁸ Вж. OECD, Centre for educational research and innovation. "Education at a glance, OECD, Indicators, 1997".

Таблица 2

Брой на учащите се на 5 и повече години в държавните и частни образователни институции на 100 човека от населението (от възрастовата група от 5 до 29 години) за 1995г.

	USA	K	F	D	UK	CZ
държавни	57.2	36.3	52.8	54.8	42.4	53.0
частни, държавно субсидирани	a	9.6	11.0	5.5	20.7	2.4
независими частни	11.0	10.2	0.3	x	2.8	a

a – липсата на данни се определя от неприложимостта на категорията за дадена страна

x – данните са включени в друга категория

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation, "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка)

По данни на Евростат във всички европейски страни над 90% от учениците в основното и средното образование посещават държавни или субсидирани от държавата частни училища.¹⁹ Процентът на учащите се в несубсидирани частни училища е под 6.5. Във всички страни-членки на ЕС общественият сектор в образованието е доминиращ, като в редица от тях то се финансира изцяло или основно от обществените власти. В страните кандидатки за членство в Съюза делът на учащите се в обществения сектор е над 93%.

Друг важен показател е автономността на образователните институции. В повечето случаи училищата имат по-голяма автономия при определянето на учебните програми и методите на обучение както в страните-членки на ЕС, така и в страните-кандидатки. Изборът на учебни помагала обаче е в голяма степен ограничен и зависим от държавните органи. При използването на финансовите ресурси независимостта им е минимална. В редица страни от ЕС училищата нямат автономия по отношение използването на финансовите ресурси, а там, където имат, тя е главно във връзка с текущите им разходи, а не с капиталните. В страните-кандидатки за членство в ЕС, в т.ч. и България, използването на капиталните ресурси за строителство е държавен прерогатив, а на останалата част – обект на договаряне между училищата и компетентните органи.

Ролята на обществените организации е значителна във всички страни, в т.ч. на консултативните съвети. Подобни органи, в които участват и родители, съществуват навсякъде, макар и не на всички равнища на администриране на образователната система. В някои държави такива съвети са формирани на национално ниво, а в повечето страни-кандидатки на ниво училища.

Във всички страни са създадени определени форми на мониторинг на образователната система като прерогатив на обществените власти, което предполага съществуването на ясно дефинирани стандарти, критерии, цели и регулаторни механизми. Образователната система може да се оценява както на равнище училище, така и на ниво цялостна система. Обобщените резултати от такова оценяване позволяват на държавните и обществените органи да анализират състоянието ѝ с оглед усъвършенстването на нейната резултатност.

¹⁹ Вж. European Commission, Eurostat, Eurydice. "Key data on education in Europe, 1999/2000".

Форма на проявление на автономията на образователните институции е определянето броя на местата за прием във ВУЗ. Нуждата от такова лимитиране се поражда от непрекъснато нарастващия брой на студентите, финансовите възможности и потребностите на пазара на труда. Селекционните процедури в отделните държави са различни. В някои страни-кандидатки приемът на студентите и процедурите се определят от образователните институции на основата на национални стандарти, лимитиращи броя на учащите се.

Трети показател, но не на последно място, са източниците на финансиране на образователната система. И в това отношение държавата (и нейните органи) изпълнява съществена роля както в областта на основното и средното образование, така и на висшето. В половината от страните-членки на ЕС държавата покрива всички или почти всички разходи за висшето образование, а останалите индивидуалните разходи на студентите (такси за обучение и регистрация) формират значителен източник на средства за тази степен на образование. Важно място тук има финансовата помощ за студентите от страна на държавата под формата на стипендии и заеми.

Изхождайки от значението на образованието, страните от ОИСП изразходват за него 5.9% (за 1995г.) от техния общ БВП, от които 4.7% са преки обществени разходи. Обществените субсидии за домакинствата и други индивидуални субекти²⁰ представляват 0.08%, а държавната финансова помощ за студенти за битови нужди – 0.05% - 1%. Държавните разходи са основен източник за финансиране на образованието. В тези страни средно се отделят 13% от общия размер на държавните разходи за образование. Общественото финансиране на образованието е приоритет дори за страни, в които общественото участие в други области е минимално. Въпреки значителните различия по отделни страни от ОИСП и по степени на образование, в тях се изразходват средно по 4880 USD на учащ се годишно (вж. табл. 3).

Държавният бюджет е основен първичен източник за финансиране на образованието. В някои страни той се прехвърля към регионалните и местните власти, които се превръщат в пряк източник на средства (вж. табл. 4). Отговорността за финансирането на висшето образование е в голяма степен централизирана. В 19 от 25-те страни от ОИСП над 85% от обществените средства за висше образование се покриват от държавния бюджет.²¹

В редица страни-членки на ЕС не се плащат такси за обучение във ВУЗ, т.е. образованието може да се разглежда като "безплатно". В други учащите се заплащат регистрационни такси и/или такси за обучение. Те обаче получават финансова подкрепа за тази цел, която обикновено е насочена към определени групи студенти или към повечето от тях. В по-

²⁰ Тези субсидии включват средства, отпуснати на студенти (домакинства) за образователни услуги (финансова помощ, заеми, стипендии и др.), както и средства, предоставяни на частни субекти, фирми и организации, осъществяващи различни образователни програми, в т.ч. за чиракуване, и т.н.

²¹ Вж. OECD, Centre for educational research and innovation. "Education at a glance, OECD, Indicators, 1997".

голяма част от страните-кандидатки студентите заплащат такси (регистрационни или за обучение), в т.ч. и в България.

Таблица 3
Разходи на учащ се в държавното и частно образование по степени (USD, 1994г.)

	USA	F	D*	UK**	CZ*
основно	5300	3280	3350	3360	1810
средно	6680	5810	6160	4430	2690
висше	15510	6010	8380	7600	5320
средно за всички степени	7790	4700	5850	4340	2650

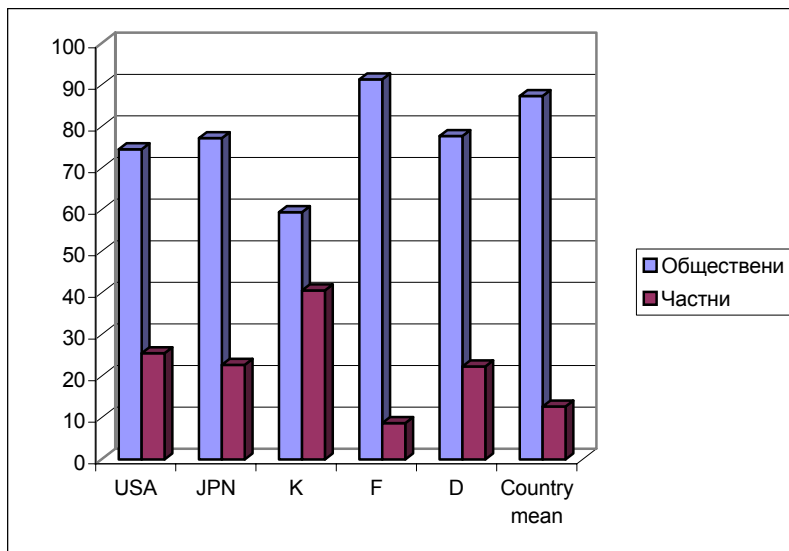
* Държавни институции.

** Държавни и държавно субсидирани частни институции.

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation, "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка)

Частното финансиране на образованието има не малко значение. В редица държави домакинствата, фирмите и други частни източници имат съществен принос. В страните от ОИСР частните източници на средства за образованието представляват 1.2% от общия им БВП, като делът им варира съществено в отделните страни: от 2 до над 22% от общия размер на разходите за образование (вж. фиг. 1).

Фигура 1
Съотношение между обществените и частни източници за финансиране на образованието, в % (1994г.)



*Country mean = осреднен показател за страните

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation. "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка).

По-значителни са различията в областта на висшето образование. В Япония, Корея и САЩ над 50% от разходите за тази сфера се покриват от частни източници, докато в други страни делът е около и под 2%.

В *обобщение* може да се каже, че във всички страни държавата играе съществена роля в администрирането и финансирането на образователната система, в т.ч. и в областта на висшето образование. Формите и степента на нейната намеса зависят от конкретните особености на всяка отделна страна.

Таблица 4

Структура на първичните и крайните източници* на финансиране на образованието по административни равнища - % (1994)

	USA	F	D	UK	CZ
Първични	Основно и средно образование				
Централно	8	72	3	20	80
Регионално	48	12	77	a	a
Местно	44	16	19	80	20
Крайни					
Централно	1	71	3	15	80
Регионално	1	13	73	a	a
Местно	98	16	24	85	20
Първични	Висше образование				
Централно	34	92	15	100	99
Регионално	66	5	84	a	a
Местно	x	3	1	n	1
Крайни					
Централно	25	92	7	65	99
Регионално	75	5	93	a	a
Местно	x	3	1	35	1

* Първични източници – средствата преди трансфера между различните административни нива; крайни източници – средствата след трансфера.

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation. "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка).

3. Образователната система в България

До 1990 г. образованието в България е изцяло държавно и безплатно. С началото на реформите в страната настъпиха съществени изменения и в системата на образование.

Администриране на образователната система

Според Конституцията образованието в България е светско и в държавните и общинските училища е безплатно. Тя определя съществената роля на държавата в областта на образованието, която трябва да го насърчава като създава и финансира училища, да създава условия за професионално обучение и квалификация, да упражнява контрол върху всички видове и степени училища.

Значителните социално-икономически промени, настъпили в страната през 90-те години, оказваха силно влияние върху развитието на образователната система и наложиха нейното приспособяване към новите потребности. Настъпиха изменения в нормативната база на системата:

приети бяха три нови закона, регламентиращи нейното функциониране – Закон за народната просвета (1991г.), Закон за висшето образование (1995г.), Закон за професионалното образование и обучение (1999г.). На базата на тези закони бяха създадени частни учебни заведения във всички степени и видове образование, ограничи се ролята на държавата и настъпиха някои промени в принципите на държавно управление на образователните дейности, ВУЗ получи автономия. Съобразно новото законодателство образователните институции имат право на собствено имущество и фондове, сами да определят вътрешната си структура и организация, методиките и средствата на обучение. Държавата се намесва на входа на образователната система чрез определяне на нормативи и изисквания за прием в образователните институции, а чрез тяхното финансиране – и на изхода – с държавни образователни изисквания за качеството на обучението.

Администрирането на образователната система на национално равнище се осъществява от Министерството на образованието и науката (МОН), което: назначава директори на училищата; утвърждава списъка с професии, учебните планове и програми за всяка професия, които са единни и общозадължителни, контролира издаването на документи от училищата за завършено образование. Училищата имат право да избират свободноизбираемите предмети и да разработват учебни програми за тях съобразно спецификата на регионалната икономика. Висшето образование има значително по-висока степен на автономност, гарантирана от Закона за висшето образование, в съответствие с който функционира Националната агенция за оценяване и акредитация към Министерския съвет като специализиран държавен орган.

На регионално равнище провеждането на държавната политика в областта на образованието се осъществява от регионалните инспекторати по образованието, които са териториални органи на МОН за управление и контрол. Общинските образователни органи не се намесват пряко в дейността на учебните заведения. Тяхно задължение е да осигурят: задължителното училищно обучение, като при отказ да се посещава училище в задължителната възраст се налагат глоби; материално-техническото и социално-битовото обслужване на училищата; стопанисването на общинските учебни заведения.

На локално равнище управлението на училищата се осъществява от директорите, от педагогически и училищен съвет. Последният включва ученици, учители, родители и представители на обществеността и има за цел да съдейства за увеличаване на връзките и влиянието на обществеността върху образователната дейност, които на сегашния етап са твърде слаби.

Възприети са единни критерии за прием на ученици в професионалните училища. Той се осъществява по одобрен от държавата план за прием и обучение в държавните и общинските училища. Финансиращите органи предлагат броя на местата според възможностите за осигуряване на необходимите финансови средства, докато регионалните инспекторати на МОН заедно с регионалните служби по заетостта и общинските съвети ги разпределят, взимайки предвид тенденциите в икономическото развитие на региона, мрежата от училища, наличната материална база и професионалната квалификация на учителите.

Изграждането на адекватна система от държавни стандарти за професионално обучение е твърде съществено за развитието и ефективността на образователната система. След премахването на съществуващите до началото на реформите квалификационни равнища и стандарти, от 1994г. МОН започна съставянето на нов списък на професиите за училищно и извънучилищно обучение. Той е свързан с Националната класификация на професиите в Р. България и е приет като държавен нормативен акт за планиране и организация на дейностите в системата на професионалното образование и обучение и предлагането на работна сила. Приетият модел на образователна структура позволява хармонизирането ѝ с международните стандарти.

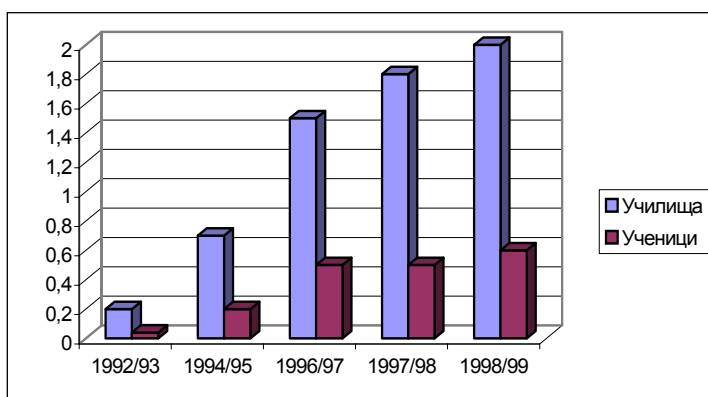
В съответствие с новото законодателство се създават и функционират частните образователни институции. Периодът 1992-1999г. се характеризира с тенденция към нарастване както на броя на частните училища, така и на учащите се в тях във всички степени на образованието. Делът на частните основни и средни училища се увеличава за периода от 0.2 на 2%, а делът на учениците в тях – от 0.04% на 0.6% (вж. фиг. 2).

Делът на студентите в частните висши учебни заведения е значително по-висок - от 2.5% той надхвърля 10%. Като цяло процентът на учащите се в частни учебни институции в страната надвишава 2.3. Характерно за последните три години от периода е забавянето на посочената тенденция, което в голяма степен се дължи на обедняването на населението и на финансовите затруднения на домакинствата.

По данни от доклад за сътрудничество във висшето образование на програмата ФАР за учебната 1996/1997г. България се нарежда на едно от водещите места по процент на учащите се в частни учебни заведения (от всички степени на образование) и особено във висшето. Преди нас (с по-голям процент) е Полша, а средният процент за 13-те страни от Европейската програма ФАР е по-нисък от този на България (вж. табл. 5).

Фигура 2

Относителен дял на частните училища и учениците в тях (%)



Източник: НСИ, Статистически справочник за съответните години.

Таблица 5

Структура на учащите се по видове учебни институции през 1996/1997г.
(%)

	Средно		Висше		Всичко общо	
	Обществени	Частни	Обществени	Частни	Обществени	Частни
България	99	1	91	9	98	2
Чехия	100	-	100	-	100	-
Унгария	100	-	100	-	100	-
Полша	96	4	85	15	97	3
Словения	100	-	100	-	100	-
PHARE-13*	98	2	92	8	99	1

* 13-те страни са: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехия, Естония, Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения
Източник: Multi-country PHARE programme: co-operation in higher education. Education statistics and indicators in the PHARE countries: 1996/97 (извадка).

Финансиране на образователната система

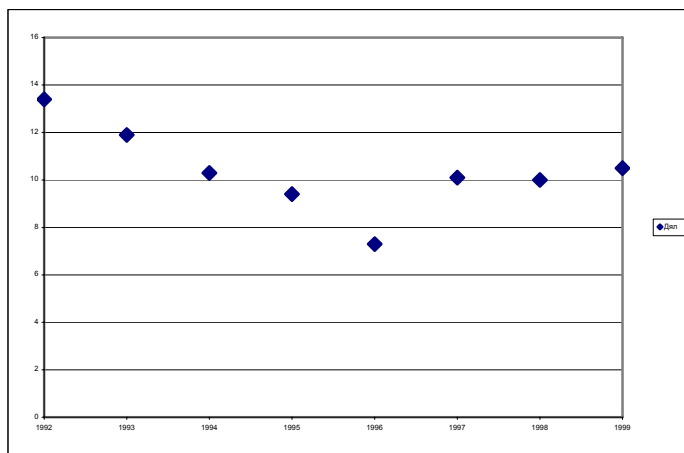
Въз основа на Закона за народната просвета и Закона за висшето образование се осъществява финансирането на образованието в страната. Основни негови източници са: държавният бюджет чрез МОН и други министерства и ведомства, и бюджетите на общините. Размерът на разходите се определя от МОН (съгласувано с Министерството на финансите) на базата на нормативи за издръжката на един ученик за всяка година според държавните образователни изисквания, диференцирана по степен на образование, вид училище и според условията на населеното място. Отделно се определят средствата за капиталовложения, за субсидиране на научни изследвания в областта на образованието, за квалификация на преподавателите. Освен от бюджетите учебните институции могат да си осигуряват средства от дарения, наеми, такси, от извършване на педагогически и други услуги. Частните училища получават от държавния бюджет средствата по норматив за веществената издръжка на всеки ученик в задължителна училищна възраст и тяхното изразходването се контролира от МОН.

Държавните институции за висше образование имат самостоятелен бюджет. В приходната му част постъпват средства от: субсидии от държавния бюджет; местните органи на власт; дарения; спонсорство; собствени приходи. Издръжката на обучението, осигурявана от субсидията от държавния бюджет, се определя въз основа на: диференцирани нормативи за един студент, броя на учащите се, резултатите от оценката на висшето училище.

През последните години средствата, насочвани към образованието, са доста ограничени. Очертава се тенденция към намаление дела на обществените разходи за образование като процент от държавния бюджет и от БВП. Делът на разходите за образование от консолидирания държавен бюджет на страната намаляват от 13.4 на 10.5% за периода 1992-1999г. (вж. фиг. 3). Размерът на обществените средства за образование на един учащ се е твърде ограничен. Средно за периода, той (в доларово изражение) се

движи в границите 200-300 USD, което е значително по-малко от този в развитите страни, както и от разходите, отделяни в началото на периода (1990г. – 552 USD).

Фигура 3
Дял на разходите за образование в общия обем на разходите на консолидирания държавен бюджет (%)



Източник: НСИ, Статистически годишник за съответните години.

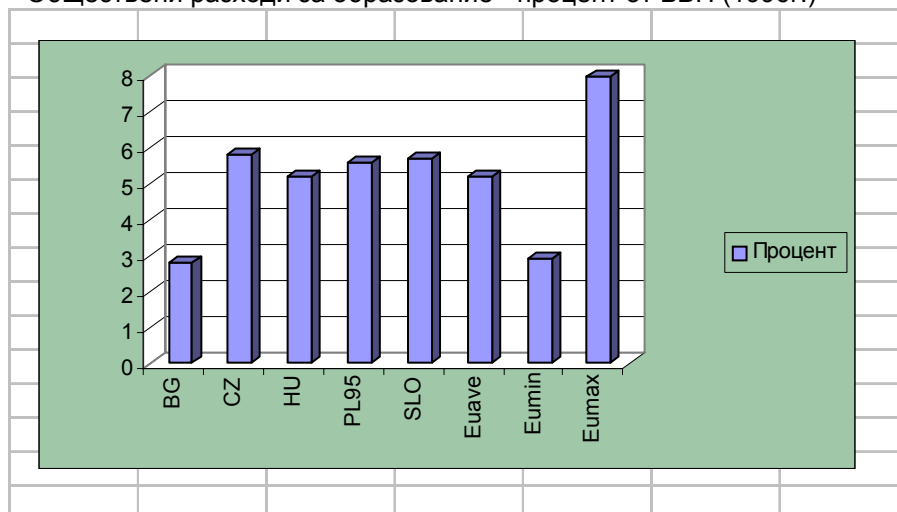
Намалява и делът на разходите за образование като процент от БВП на страната. По данни на Европейската фондация за обучение (European Training Foundation) през 1996г. България има по-нисък процент на обществените разходи за образование от БВП от повечето страни в преход от Централна и Източна Европа, близо два пъти по-нисък от средния показател за Европейския съюз и по-нисък от минималния за ЕС (вж. фиг. 4).

Почти незначителни са източниците за финансиране на образованието, различните от бюджета. Държавният бюджет покрива около 90% от обществените разходи за образование. Той осигурява 99% от разходите за издръжка на основните и средните училища и 100% - за обществените училища. Малко по-различна е ситуацията във висшето образование: бюджетът осигурява около 66% от разходите за издръжка на висшите учебни заведения и близо 90% от тези на обществените. В страните с развита пазарна икономика, в зависимост от конкретните условия, бюджетът заема около 70-90% от източниците за финансиране на висшето образование. Например във Франция в структурата на финансовите източници бюджетът заема 90%, таксите за обучение 5% и другите източници 5%; в Германия съответните проценти са 69, 0 и 31; в Англия – 72, 16 и 12; в САЩ в общественения сектор – 59, 15 и 26; във Финландия – 85, 0 и 15 и т.н.²²

²² Вж. Цекова, Е. Теоретични основи и проблеми на финансирането на висшето образование в България. – Научни трудове, УНСС, т.1, 1999. Използваният източник на данни за структурата на финансовите потоци е: Уилямс, Г. Финансиране на висшето образование - съвременни модели. Париж, ОИСР, 1990.

Фигура 4

Обществени разходи за образование - процент от БВП (1996г.)



EU ave - среден показател за ЕС

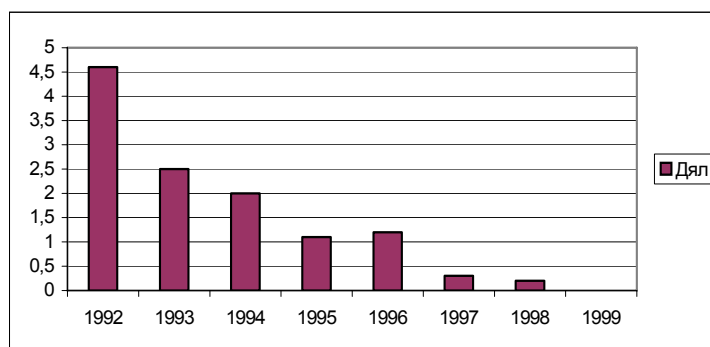
Обществените разходи за образование включват разходите на централната, регионалната и местната административни власти

Източник: European Training Foundation. Key indicators on accession countries, 1999 (извадка).

Минимално е фирменото участие, показателни за което са данните за дела на студентите, обучаващи се срещу заплащане от юридически лица. За периода 1992-1998г. той намалява от 4.6 на 0.2%, или само 426 човека в края на периода, а за 1999г. няма данни за наличието на такива (вж. фиг. 5). Липсват официални данни за размера на различните от бюджета източници на финансиране на образователната система, въз основа на които по-точно да се определи тяхното значение и роля.

Фигура 5

Дял на българските студенти във ВУЗ, обучаващи се срещу заплащане от юридически лица (%)



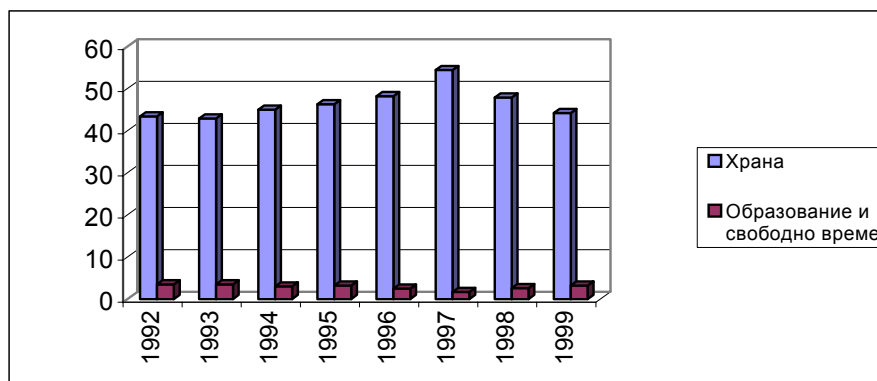
Източник: НСИ, Статистически годишник за съответните години.

Обедняването на населението значително ограничава възможностите му само да финансира обучението си. Като пример в това отношение са измененията в структурата на общия разход на домакинствата. Статистиката показва, че дялът на разходите за храна средно на човек нараства за периода 1992-1999г. и достига до 44.2%, а този на разходите за образование и свободно време намалява от 3.5 на 3.2% за същия период (вж. фиг. 6).

За сравнение, по данни на Евростат²³ в страните от ЕС дялът на потреблението на хранителни продукти в крайното потребление на домакинствата се движи в границите на 11-16%, а този на образование, книги и вестници 2-6% през 1996г. Пак по данни на Евростат²⁴ за страните от Централна и Източна Европа най-висок процент на разходи за храна в общия разход на домакинствата има Румъния (55.3% за 1998г.), следвана от България (49.6% за същата година). За останалите страни този процент варира в границите на 25-40. Що се отнася до дела на разходите за образование, тук България се нарежда на едно от последните места в групата с 0.6%, като най-голям дял имат Унгария и Естония с 1.1% за 1998г. Домакинските бюджети в България са твърде натоварени с разходи за храна, енергия, данъци и т.н. и възможностите за отделяне на средства за образование са много малки и намаляващи, въпреки стремежа на младежите да се образуват (показателни за което са и данните за бързото увеличаване броя на студентите в страната) и непрекъснато нарастващия брой на платените образователни услуги.

Фигура 6

Структура на общия разход на домакинствата по групи разходи (%)



Източник: НСИ, Статистически справочник за съответните години (извадка).

Разходите за образование варират съществено в зависимост от размера на доходите и като процент от общия разход на домакинствата, и като абсолютна сума. Тези различия са предпоставка за неравнопоставеност и ограничаване достъпа до образователната система на отделни групи от

²³ Вж. Eurostat Yearbook, edition 1998/1999.

²⁴ Вж. Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries, yearbook 2000.

населението. В доклада на Световната банка от 1999г. за бедността в България²⁵ се констатира, че процентът на учащите се в основното и средното образование сред децата от бедните домакинства (линията на бедност е определена от екипа на Световната банка) е по-нисък от средното равнище. Същевременно хората с по-ниско образование като правило са по-бедни от високообразованите. По-голямата бедност сред нискообразованите рефлектира в значително по-малкия процент на учащите се деца от бедните домакинства (явление, което е много слабо изразено през 1995г., когато е правено предишното изследване на специалистите на Световната банка).

България има сравнително добре образовано население. По данни на Европейската фондация за обучение през 1997г. процентът от населението във възрастовата група 25-59г. със завършено основно и по-ниско образование е 32 при 42 средно за ЕС (за 1996г.). Съответните дялове за населението със завършено средно образование са 49 и 39% и със завършено висше образование 19 и 19%. По тези показатели нашата страна има по-добро образователно равнище на населението от съответната възрастова група от средното равнище за ЕС. Аналогично е състоянието и при възрастовата група 25-29г. с изключение на висшистите. Процентът на младежите от тази група със завършено висше образование у нас е 17, докато средният за ЕС е 21 (въпреки нарастващия брой на студентите в България). Твърде неблагоприятно явление обаче, с оглед бъдещото изменение на качеството на работната сила на страната ни, е относително ниският дял на учащите се от възрастовата група 14-19г. както спрямо съответния процент в страните от ЕС, така и спрямо тези от Централна и Източна Европа (вж. табл. 6).

Таблица 6

Дял на учащите се от възрастовата група 14-19г. за 1997/98г. (%)

	BG	CZ	HU	PL	RO	SLO	EUav*
учащи се 14-19г.	65	69	67	81	59	82	84
учащи се 16г.	79	90	79	95	71	97	91
учащи се 18г.	48	50	45	66	40	67	72

* среден показател за ЕС за 1996/1997г.

Източник: European Training Foundation. Key indicators on accession countries, 1999 (извадка).

Ниският процент на учащите се и на завършващите средно образование е негативен факт, който е предпоставка за нарастване на малограмотността на населението в бъдеще и за задълбочаване разслояването на населението, доколкото незвършилите средно образование не могат да продължат обучението си в по-висока степен. Същевременно редица изследвания показват, че процентът на децата, учещи се във ВУЗ, на родители с висше образование и с по-големи доходи е по-висок, отколкото на тези с по-ниска образователна степен и по-малки доходи.

От анализа на състоянието на образователната система в България може да се направи *извод*, че държавата играе съществена роля в администрирането и финансирането ѝ. С приемането на новите закони тази

²⁵ Вж. Document of the World Bank. Bulgaria: Poverty during the Transition. Report N 18411, June 1999.

роля се ограничи в известна степен, промениха се някои от принципите на държавно управление, разшири се децентрализацията, гарантира се автономията на ВУЗ. Съществено е мястото на държавното финансиране на образованието, което покрива основната част от разходите за тази сфера. Въпреки това държавните средства са значително ограничени, а и намаляващи, с неблагоприятна вътрешна структура и не са в състояние да създадат необходимите условия за адекватно развитие на образователната система. Незначителна е все още ролята на различните от бюджета източници на финансиране. Имайки предвид, че страната ни се намира в тежък преходен период (в какъвто обикновено развитите страни увеличават държавните разходи за образование), както и факта, че делът на учащите се у нас е по-нисък от средния за ЕС, може да се каже, че държавата трябва да насочи много повече усилия за подпомагане развитието на образователната сфера (както чрез преки субсидии, особено за инвестиции, така и чрез създаване на благоприятни условия и стимули за развитие на извънбюджетните източници за финансиране).

4. Основни насоки за развитие на образователната политика

На съвременния етап на развитие на световното стопанство, на задълбочаващите се процеси на глобализация и технологично развитие, ключови елементи във всяка програма за повишаване на националната конкурентоспособност, на заетостта и производствения растеж са образованието, обучението, повишаването на квалификацията и качеството на работната сила. По думите на бивш американски секретар по труда: "...идеята за конкурентоспособността на американската индустрия или на американската икономика ... трябва да бъде заменена с конкурентоспособността на американската работна сила".²⁶ С други думи в съвременните условия нациите трябва да бъдат конкурентоспособни, за постигането на което инвестирането в образование и обучение е основен елемент.

С оглед на все по-нарастващото значение на образованието и обучението за икономическото развитие и адаптирането на икономиките към новите световни тенденции правителствата и международните организации обръщат все по-голямо внимание на усъвършенстването на тази сфера. В началото на 90-те години Европейската комисия предложи да се развие широка дейност в полза на растежа и заетостта. Приети бяха редица документи, един от които е "Бялата книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта", където съществено място заемат въпросите за максимизиране инвестициите в човешкия капитал и усъвършенстване на системата на образование и непрекъснато обучение. Един от ключовите моменти е този за достъпа до образование и обучение – съществен проблем за заетостта и социалната интеграция. Въз основа на това ЕК прие някои документи и предложения за развитие на тази система и представи общи ръководни начала за действие в областта на образованието, обучението и младежта за периода 2000-2006г. Някои от основните поставени въпроси са за: ролята на

²⁶ Вж. Reich, R. B. The work of nations: Preparing ourselves for 21st century capitalism. New York, 1992.

регионалните и местните власти за осъществяване на връзката между системата на образование и обучение и предприятията; адекватно финансиране с оглед социалната интеграция на неравнопоставените групи в обществото; развитие на електронната мрежа в училищата и мултимедийните средства за обучение; обучението на обучаващите, за осигуряването и обмяна на необходимата информация; съвместни действия за осигуряване качеството на висшето образование; коопериране в областта на образованието и т.н.

Българското образование трябва да функционира и да се усъвършенства в съответствие със световните тенденции и с европейските насоки за развитие на образователната сфера. Същевременно то трябва да бъде съобразено със специфичните икономически, социални, културни условия в страната и с традициите в тази сфера, с конкретните потребности на бъдещото развитие на българското общество и икономика.

Три са основните предизвикателства пред системата на образование в световен мащаб: подобряване на достъпа, на равнопоставеността и на качеството на образованието. Те стоят и пред българската образователна система. Преодоляването на съществуващите проблеми и усъвършенстването на тази сфера може да се постигне чрез комплекс от мерки и дейности, чрез прилагането на някои общовалидни принципни положения за подобряване ефективността и управлението на образователната система:

- Национална образователна политика. Националната стратегия и политики за развитие на системата на образование трябва да бъдат в унисон с национална стратегия за развитие на икономиката и обществото, отчитаща засилващите се световни тенденции към глобализация, развитие на технологията и нарастваща конкуренция. Тя трябва да бъде разработвана съвместно от правителството и социалните партньори. С оглед националната значимост на образованието на съвременния етап е необходимо държавата да разработва национална образователна стратегия, адекватна на потребностите на икономиката. Същевременно участието на социалните партньори в разработването ѝ има значителни предимства: стимулиране на заинтересуваността и ангажираността им за внедряването и практическото прилагане на разработената с тяхно съдействие стратегия; разработването на конкретни насоки, методи и форми на обучение, осъществяването на поддържащи услуги и не на последно място, по-активно участие във финансирането на образованието. На активизирането на социалното партньорство при формирането и прилагането на политиката в областта на човешките ресурси се акцентира в Конвенцията за развитие на човешките ресурси на Международната организация по труда (МОТ) (N 142, 1975), посветена на международните стандарти за развитие на човешките ресурси.

В България все още няма цялостна стратегия за развитие на образованието, а и социалният диалог в тази област е много слабо застъпен. Освен че държавната политика трябва да бъде насочена към поддържане на социалното партньорство, е необходимо и социалните партньори да

проявяват по-голям интерес, да оценят правилно значението на образованието и собствената си роля за неговото развитие. Същевременно взаимодействието между държавните органи, отговорни за формирането и прилагането на образователната политика, а именно Министерството на образованието и науката и Министерството на труда и социалната политика, все още не е развито в необходимата степен.

- Адекватно финансиране. Принципът за максимизиране на инвестициите в човешките ресурси е заложен в Бялата книга на Европейската комисия. Необходимостта от осигуряване на стабилно финансиране на образователната система засяга както увеличението на обществените източници на средства, така и създаването на допълнителни стимули за развитие на частното финансиране.

Когато държавната политика се насочва към стимулиране развитието на системата на образование, ограниченията върху обществените разходи създават затруднения пред бюджетното финансиране. В резултат държавата се стреми да стимулира предприятията и индивидите да увеличат разходите си, особено в областта на висшето образование и непрекъснатото обучение. Едни от фискалните инструменти, използвани за тази цел, са: "данък обучение" (годишен данък, изплащан от работодателите като процент от работната заплата, предназначен за финансиране на националните агенции за обучение; в някои случаи малките фирми са освободени от този данък, а големите заплащат повече); "данък плюс субсидия" или "система на отстъпките" (част от данъка се връща обратно към фирмите, за да покрие разходите по обучението на заетите, или индиректно чрез агенциите за обучение); "обезпечаване на индивидуалното обучение" (данъчни облекчения за отделните индивиди в случаите, когато работодателите не отделят достатъчно средства за обучение на заетите); безлихвени заеми или нисколихвени дългосрочни кредити за покриване разходите по образованието; данъчни преференции и стимулиране на спонсорството за частни и юридически лица и т.н.

Характерна особеност на периодите на рецесия е нарастването на държавните разходи за образование и обучение като един от възможните начини за изход от кризисното състояние. В България обаче, която на сегашния етап се намира в такъв период, финансирането на образованието се оценява като недостатъчно и същевременно няма индикации за увеличаване на държавната субсидия. Държавният и местните бюджети са основен източник на финансиране на образованието, като фирменото, индивидуалното и външното финансиране изпълняват твърде ограничена и допълваща функция. Въпреки лансираната в последно време идея за преминаване към финансова децентрализация в образователната система, все още няма необходимите условия за това. Фирмите не са заинтересувани, нито стимулирани да влагат средства в тази област. Няма развита система на данъчни преференции за спонсорство в сферата на образованието и обучението. Данните за структурата на домакинските бюджети показват, че делът на разходите за образование е твърде ограничен поради обедняването на населението. Външното финансиране на този етап не е голямо и е съсредоточено предимно към проекти в областта на професионалното

образовние. За да се излезе от този "омагьосан кръг", е необходимо въпреки всички затруднения да се отделят повече обществени средства за развитие на образованието, като същевременно се разработи система от мерки за стимулиране увеличаването на фирмените разходи за тази сфера и за привличане на повече външни ресурси.

- Централизация и децентрализация в администрирането - оптимално съчетаване. Административното управление обикновено се свързва тясно с централизираното вземане на решения, когато държавните органи разработват и прилагат образователната политика в цялата страна. Развитието на социалното партньорство обаче включва съществени елементи на децентрализация както във формирането, така и в прилагането на съответните политики. На практика на съвременния етап в редица страни все по-голяма част от тези дейности се прехвърля от централно на регионално и локално равнище. Положителна страна на децентрализацията е постигането на по-високо съответствие между продукцията на образователната система и конкретните специфични потребности и условия, които понякога се различават доста съществено. Развитието на местната инициатива създава условия за по-голяма ефективност и адекватна насоченост на образователните дейности. Потенциални ползи има и в областта на активизирането на мотивацията и заангажираността на местната общественост и бизнес с оглед усъвършенстване и подпомагане на образованието. От друга страна, прекомерната децентрализация може да възпрепятства достигането на националните цели за сметка на локалните. Тя може да доведе до проблеми в координацията, обмена на информация, до повишаване на стойността и намаляване на ефективността на обучението в национален мащаб. Съществен проблем може да възникне и от гледна точка на достъпа до образование и неговото качество, защото по-бедните райони или общини могат да се отделят по-малко средства за тази сфера, отколкото в по-богатите. Това от своя страна е предпоставка за задълбочаване на диференциацията между тях. Следователно е необходимо постигането на оптимална степен на децентрализация и високо хармонизиране и взаимодействие между централната и местните власти в областта на образователната политика и насочването на ресурсите.

На сегашния етап в България новата законова уредба позволява децентрализирането на отговорностите и управлението на местно равнище, давайки на училищните директори по-високи правомощия в тази насока. Все още обаче гъвкавостта, координацията и взаимодействието между органите, отговорни за образователната политика на всички нива, не са развити в нужната степен.

Във връзка с това е наложително развитието и рационализирането на връзките на образователната система с практиката, с работодателите, особено от частния сектор, активизиране участието на потребителите и обществеността при осъществяването на дейността, разработването на образователните програми и стандарти, практическото обучение на учащите

се и при финансирането на образователната система, както и с цел усъвършенстване на съчетаването на потребностите и търсенето на съответни видове и категории труд с подготовката и обучението на работната сила. Важно значение в тази насока има засилването на връзките с обществеността и неправителствените организации.

Стандарти, сертификация и признаване на квалификацията. Създаването на адекватна и прозрачна система от стандарти за обучение по професии, за професионална квалификация и оценка равнището на квалификация е твърде важен елемент на образователната политика. Наличието на такава система позволява постигане на съответствие между квалификацията, която обучаващите институции дават и обучаваните желаят да получат, от една, и от друга страна, потребностите на производството от съответни видове квалификации. От голямо значение за развитието на тази система е участието на социалните партньори в нейното разработване. Съществен момент е и лицензирането на съответните институции за обучение. През последните години все по-широко се използват различни методи и показатели за мониторинг и оценка на институциите за обучение и провежданите от тях програми.

У нас съществува система на професиите и специалностите, която в голяма степен кореспондира с европейските изисквания. Законът за народната просвета (1991г.) регламентира въвеждането на държавни образователни изисквания (стандарти) в образователната система. Разработени и въведени в практиката са национални стандарти по професиите. Според Закона за професионалното образование и обучение (1999г.) стандартите за обучение по професия се разработват и валидизират от Националната агенция за професионално образование и обучение, като разработването ще се възлага на експертни комисии, изградени на трипартитен принцип. На сегашния етап обаче все още не е постигната необходимата степен на обвързване между списъка на изучаваните професии и специалности и търсените такива на пазара на труда, както и с очертаващите се структурни промени в икономиката. Негативен момент в тази област е слабата връзка между училищата и работодателите и недостатъчната степен на асоцииране на социалните партньори.

Качество на образованието. Повишаването на качеството е друг основен компонент на образователната политика. През последните години значително се развиха различни системи за осигуряване по-високо качество на обучението. Създадени са редица стандарти за качество с оглед да се оценят възможностите на институциите да осигуряват качествени услуги. Един от известните подходи към качествено управление на системите за обучение и образование е Системата от международни стандарти, развита от Международната организация по стандартизация - ISO 9000. За да бъде лицензирана като отговаряща на определен ISO 9000 стандарт, всяка институция трябва да покаже, че отговаря на съответни изисквания за обучение.

От голямо значение за повишаване качеството на образователната дейност е развитието на т. нар. обучение на обучаващите като един от основните фактори, влияещи върху качеството на обучението.

В България са изградени редица нови институции в системата на професионалното обучение, като наред с центровете за професионално обучение, професионално ориентиране и консултиране има и центрове за обучение на обучаващи. Все още няма обаче единна и прозрачна система от стандарти, в т.ч. за качеството на обучението, не са развити специализираното обучение и програмите за обучение на преподавателите и специалистите, ангажирани с образователната дейност. Необходимо е обучението на обучаващите да обхване всички равнища и сектори и да бъде изведено като приоритет в образователната политика.

Важна насока в областта на повишаването на качеството на образователния процес е развитието и използването на нови съвременни методи и средства за обучение, в т.ч. развитие на електронна мрежа в училищата.

Надеждна и лесно достъпна информация. Държавата играе значима роля за осигуряване на необходимата информация, върху която да се базират образователните политики и програми. Има редица трудности при събирането на съществена и достоверна информация. В отделните страни се правят различни изследвания и проучвания, осигуряващи стойностна информация за образованието и обучението. Повечето от тях обаче са твърде скъпи, епизодични и "чувствителни" към променливите икономически условия. Важна е ролята на организациите на работодателите и работещите. Те (организациите) трябва обаче да са напълно представителни с оглед усъвършенстването на информационните потоци и предпазването от използване на частна информация за влияние върху държавната политика за частни изгоди.

В България липсват регулярна и пълна информация и анализи на текущите и бъдещите потребности от образователни услуги, на начините и степента на използване на ресурсите, на по-нататъшната реализация на обучаваните и т.н. Недостатъчни са информацията и капацитетът за реализирането на такива изследвания. Необходимо е значително подобряване на информационната система, на събирането, обработката, анализирането и разпространението на база данни за наличието и потребностите от съответни категории, качество и квалификации на труда, за бъдещата реализация на обучаваните, за влиянието на повишаването на образователното и квалификационното равнище върху производителността и заплащането на труда, и т.н., с оглед усъвършенстването на политиките за развитие и на оценката на ефективността на образователната система.

Развитието на системен мониторинг е наложително с цел изследване и анализиране на състоянието и промените, както и за усъвършенстването на политиките в тази сфера. Мониторингът, като процес на непрекъснато наблюдение, събиране на достоверна, адекватна и разбираема, съпоставима информация за регистриране на промените и установяване на текущото състояние с оглед оценяването му спрямо предишни състояния и бъдещи очаквания е необходим с оглед формулиране на нужните корекции за ограничаване на негативните последици и за подобряване и актуализиране на съответните политики.

* * *

Образованието е един от основните фактори на икономическото, социалното и културното развитие на човешкото общество. От икономическа гледна точка образователната дейност създава значителни обществени ползи. Поради голямото му значение и социална полезност, както и поради необходимостта от създаване на равни възможности за всички за достъп до обучението и от адекватно и ефективно разпределяне на ограничените обществени ресурси, ролята на държавата в неговото администриране и финансиране е твърде съществена навсякъде, въпреки спецификите в отделните страни. Това се отнася и за България. В съответствие с новите политически, икономически и социални промени у нас, ролята и принципите на държавно управление се променят. С оглед постигането на по-голяма ефективност и адекватност на функционирането на образователната система е необходимо по-нататъшно непрекъснато усъвършенстване на държавната образователна политика в съответствие с потребностите и особеностите на нашата страна, на глобалните процеси и изменения и на международните норми и стандарти.