

## ЕКСПЕРИМЕНТИ С БЪЛГАРСКОТО ОБРАЗОВАНИЕ: ИНВЕСТИЦИИ ЗА РАЗВИТИЕ ИЛИ ЗАДРЪСТВАНЕ НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ

Стоян Станиславов Йотов, спец. „ОКИН“, 2 курс  
УНСС – София

Насърчителна награда

## EXPERIMENTS WITH THE BULGARIAN EDUCATION: PROGRESS INVESTMENTS IN THE HUMAN CAPITAL OR OBSTICLES IN FRONT OF IT

Stoyan Stanislavov Yotov  
University of national and world economy – Sofia

**Abstract:** In February 2012 Bulgaria's Ministry of education and science announced the project version of the School education act. This act should define the future reforms in the Bulgarian education system that will raise system's quality and functionality. Although the ministry team of experts has worked hard, the new education act actually presents more problems than solutions for the present educational issues.

**Key words:** School education act 2012, Bulgaria's education system, Millennium Development Goals, Motivation, Potential, Prospects for the human capital

През 2000 г. България, заедно с останалите тогавашни 188 държави-членки на Организацията на обединените нации, приема Декларацията на хилядолетието. Декларацията е израз на единното и амбициозно желание на нациите да работят за целенасочени съвместни действия за развитие на човечеството с краен срок 2015 година. Рамкирането на този стремеж намира израз в осем области, осем измерими и конкретни цели, известни като Цели на хилядолетието за развитие.

Тези насоки обхващат спектър от базови и същевременно перспективни за обществото и неговото развитие социални, духовни, здравни и екологични области, сред които закономерно попадат основното и средно образование.

Основен предмет на настоящата разработка са стремежите, действията, етапите и методите за постигане на основните цели в сферата на началното и средно образование в контекста на българската образователна политика.

Обект на настоящото изследване е представеният през месец февруари 2012 г. Проектозакон за училищното образование. В обхвата на анализа влизат предложените от Проектозакона механизми, системи и способности, оценени през гледните точка на заложените от Декларация на хилядолетието цели в областта на образованието, от една страна, и от друга, очакванията и препоръките на национално ниво по отношение на образователната система.

За постигане на изчерпателност и точност, настоящият анализ се фокусира както върху количествено и качествено изследване на изпълнените и неизпълнените цели в образованието и ефектите от заложените в проектозакона механизми, така и очертава перспективи и предлага възможни решения на установените проблемни звена в българската образователна система.

**Образованието като процес – същност и значение:**

Образованието по същество представлява процес на целенасочени и регулярни социални инвестиции в човешки капитал. Въпреки че е кратка и ясна, тази дефиниция не е достатъчно изчерпателна и недвусмислена. С оглед избягване на неяснота и противоречия, следва да се дадат работни дефиниции на понятията „социални инвестиции” и „човешки капитал”.

Работна дефиниция на понятието „човешки капитал”:

Както разяснява Михаил Мирчев в книгата си „Социална динамика и цивилизационно разслояване”, терминът „човешки капитал” бива употребяван от различни автори и доктрини по подходящ за развиваната теория смисъл. Следователно е трудно да се даде еднозначен и категоричен израз на значението на понятието.

В настоящата разработка терминът „човешки капитал” притежава широк и целокупен обхват, обединяващ разбиранията от икономическите, социалните и културните сфери, а именно: „онези качества и способности, умения и опит, знания и култура, позиции и авторитетност, статуси и достъп до ресурси и институционални средства, които позволяват на конкретната личност или група, общност или макро-общност, институция или обществена система като цяло (използвани и инвестирани), да бъдат успяващи и конкурентноспособни в конкретната социална среда – да постигнат успехи, да гарантира добрата си жизнена перспектива, възпроизводството и развитието си, да утвърждава себе си и да живеят достойно. . .” [3]

Работна дефиниция на понятието „социални инвестиции”:

Преди всичко, социалните инвестиции като дългосрочна и целенасочена политика са функция предимно на държавата. Количественото и качествено измерение на реализираните и съответно нереализираните социални вложения са своеобразно мерило за нивото на отговорност и ангажираност на институциите и администрацията на съответната държава.

Социалните инвестиции са преди всичко политика и дейности, които имат за цел „увеличаване и модернизирание на човешкия капитал на населението и трудовите ресурси, съзряване на способностите и качеството на младите поколения, за да са годни за трудовата и гражданската реализация; за общото качество на живота на дадена нация, за приемствеността и доброто бъдеще на дадена нация” [3], постигане на последователност и надежден сценарий за поколенията.

Следователно, образованието е фундаментален, основополагащ процес за деца, за млади и юноши, за бъдещето на нацията и за нацията като цяло – да образова и квалифицира, да възпитава морал, традиции, родолюбие, да създава и усъвършенства умения, да помага в индивидуалното и духовно израстване, да интегрира, да укрепва достойнство, чест и идентичност на поколения и потомства. Образованието е отговорност към развитието, към перспективите, към властта, която нацията поверява.

Обучението е безспорно основен образователен процес, но като самостоятелен обект то е непълноценно. Нужна е спойка, която да го приложи в практиката, но не като обикновено преподаване, а в интригуващо и градивно обучение.

Този важен и мост е утвърденият модел на работа в училището като среда от учителите като ментори. От дейностите в този модел зависят фактическите резултати от израстването и усъвършенстването на учениците. На това ниво се изграждат културен облик и национална идентичност, възпитават се обичаи и традиции и светоусещане. За израстването са нужни подходящи условия и стимули за усвояването на основни социални, естетически, изследователски, креативни и технически умения, реализация на творчески потенциал на всяко дете. Съдържателното образование е последователно предаване на социални опит и отговорности.



Логичният въпрос тук е как новият проектозакон за основното и средно образование е съобразен с реалността на българското училище, преподаватели, деца?

### **Проектозакон за училищното образование (февруари 2012 г.)**

Българското образование има дълбока обвързаност с традициите. Както към стремежа за базова грамотност, така и към високи достижения и успехи – медали и призове на регионални и световни олимпиади и състезания<sup>1</sup>.

В съответствие с традициите и успехите, обществените очаквания към новия Закон за образованието са високи.

Проектозаконът за училищно образование е представен на 14 февруари 2012 г. Според изказванията на заместник-министърът на образованието Милена Дамянова, крайният вариант на този нов проектозакон цели изцяло да замени сега действащия Закон за народната просвета. Новият закон трябва изцяло да преосмисли подхода и мисията на образователните институции – министерство, училища и детски градини, като предложи нови механизми, целящи улесняване работата на системата, стимулиране на талантиливите, подобряване качеството на обучение.

Справило ли се е Министерството на образованието и науката? За обективен анализ, оценката от настоящата разработка ще изхожда от две категории, визиращи както наднационалната ангажираност на Република България, така и очакванията на национално ниво.

#### ***Категория 1: Наднационални ангажменти:***

Програмата за развитие на Организацията на обединените нации (ПРООН), целяща изпълнението на заложените в Декларация на хилядолетието цели, е основния международен ангажимент на българската страна в областта на образованието. С краен срок 2015 г., програмата има ясна амбиция за конкретни средносрочни действия.

Задълженията на българската страна са насочени в областите за повишаване записваемостта в училищата, интегриране на малцинствените групи, ограничаване дела на отпадащи деца от образователната система, изпълнение на задължителното образование до 16 годишна възраст и цялостно повишаване качеството на образованието. Програмата за развитие на ООН предлага и конкретни политики, чрез които заложените цели да бъдат достигнати.

Такава конкретна мярка е подобряването управлението на училищата чрез училищни настоятелства. Чрез функционирането на такъв орган ще може да се подобри двупосочния комуникационен модел ученици ↔ родители ↔ училище. Гражданската инициатива и контрол би довела до бързо и навременно откриване и разрешаване на възникнали проблеми, съгласуваност между действията на училището и желанията на родители и деца, по-открит модел на управление, респективно повече доверие.

Проектозаконът за училищното образование предвижда създаването и легитимирането на такива обществени съвети на база текстовете в Глава 10 – Родители, за утвърждаването правата на родителите, и Глава 14 – Обществени съвети, уреждаща създаването и правомощията на гражданските структури.

<sup>1</sup> Част от последните успехи са 4 медала от олимпиадата по астрономия в Казахстан, 2011 г.; 3 място на европейското състезание по икономика и мениджмънт, 2011 г.; 11 медала от международното математическо състезание в Непал, 2011 г.; 3 медала от математическата олимпиада в Тайланд, 2011 г.; отборно първо място в първото издание на международното състезание по компютърни мрежи Networking Academy Games 2011.

Новият закон предлага и механизъм за стимулиране и осъществяване образователния процес до 16 годишна възраст. С текстовете в Глава 6 – Училищно образование, следва средното образование да бъде разделено на два етапа – първи гимназиален (VIII до X клас включително) и втори гимназиален (XI до XII клас включително). Същественото в случая е задължителния характер на първия гимназиален етап и избираемия статус на втория. От тук следва, че незаинтересованите да продължат образование до XII клас ще имат уредена възможност да прекъснат след успешно завършване на X клас, а по силата на Чл. 131 от Раздел VIII – Завършване на клас, етап и степен на образование, ще получават документ, удостоверяващ постигнатото образователно ниво.

Дали тази мярка ще бъде успешна? Към настоящия момент от Министерство на образованието и науката липсва оценка на ефекта от тази мярка по отношение на процент завършващи ученици и за съотношението на завършителните X и XII клас.

Следващ проблем на тази мярка се явява една от предложените политики от Програмата за развитие на ООН (ПРООН) – съобразяване образователния процес с актуалния пазар на труда. В обстановката на икономически застой трудовият пазар търси предимно висококвалифицирани специалисти и експерти, а за ниско образованите кадри се предлагат неперспективни и временни позиции. Едно по-ранно завършване на образователния процес, съпроводено от ниска опитност, може да доведе до образуване на голяма слабо подготвена маса и минорна елитна класа – нездравословен дисбаланс, водещ опасността общественото развитие да застине на ниво на постоянни опити за компенсиране на многото необразовани от малкото квалифицирани.

Проектозаконът за училищното образование не предлага и качествени решения за един от първостепенните обекти, очертани в ПРООН – увеличаване броя на записаните и ограничаването на отпадналите от образователната система.

От сравнителния табличен анализ на база Таблица 1 за напредъка на България в борбата за намаляване броя на отпадналите деца се забелязват много бавните темпове на прогрес, а в аспекта на прогимназиалния етап е налице дори задълбочаване на проблема на сравнение с 2001/02 година. В този смисъл се явява предложената в Раздел VIII, чл. 123 мярка за успешно преминаване на V клас с една годишна оценка Слаб (2). За съжаление тази мярка предвижда подобрене на количествените показатели за сметка на качествените, което може да повлияе негативно както върху броя завършващи образование, така и върху бъдещия потенциал на човешкия капитал.

Липсва и напредък в борбата с причините за напускане – Семейните причини остават водещ критерий в трите етапа на средно образование, като само в начален етап данните за 2009/10 г. са по-добри в сравнение с 2001/02 г. Смяната на местата на нежеланието и заминаването в чужбина е логична с оглед броя на населението през 2001 (7 928 901) и 2011 (7 364 570).

С оглед на ниските темпове на прогрес и липсата на адекватни механизми за справяне с отпадането, целите, заложили за 2015 г. изглеждат нереалистични и неосъществими.

Другият основен проблем в ПРООН – повишаването броя на записаните, също не е съобразен в Проектозакона за училищното образование. За изминалите 10 години България бележи напредък единствено в сферата на гимназиалния етап, докато началния и прогимназиалния етап отбелязват спад. С липсата на политика за стимул и поощряване записването в училищата както за български деца, така и за деца от малцинствените групи, заложените очаквания за 2015 г. ще останат в графа „неизпълнени“.



Таблица 1

Начален етап	2001/02 г.	2009/10 г.	2014/15 г.
Учащи	349616	260340	няма данни
Напуснали	8943/ 2,55%	5928/ 2,27%	Очаквани: 0%
в това число:			
Поради нежелание	2846	533	
Поради семейни причини	3095	2959	
Заминали в чужбина	1201	2010	
Коефициент на записване (в %)	98,5%	93,4%	Очаквани: 100%
Прогимназиален етап	2001/02 г.	2009/10 г.	2014/15 г.
Учащи	367055	225055	няма данни
Напуснали	9782/ 2,66%	7578/ 3,36%	Очаквани: 2%
в това число:			
Поради нежелание	3096	1412	
Поради семейни причини	3434	3660	
Заминали в чужбина	863	1967	
Коефициент на записване (в %)	83,1%	82,4%	Очаквани: 95%
Гимназиален етап	2001/02 г.	2009/10 г.	2014/15 г.
Учащи	329018	306925	няма данни
Напуснали	8468/ 2,57%	6035/ 1,96%	Очаквани: 1%
в това число:			
Поради нежелание	3231	1651	
Поради семейни причини	2460	3202	
Заминали в чужбина	515	825	
Коефициент на записване (в %)	68,3%	78,6%	Очаквани: 90%

Източник: Програма за Развитие на ООН; НСИ

**Извод:** По отношение на международните ангажименти на българската страна, новия Проектозакон за училищното образование не се съобразява с поставените задачи. Въпреки въвеждането на обществени съвети в училищата, което неминуемо ще доведе до улесняване работата на училището и повишаване качеството на образователния процес като цяло, проектозаконът не предлага цялостна политика, която да съответства с поетите ангажименти. С оглед ниските темпове на растеж в някои области и обезпокояващия регрес в останалите аспекти, както и несъобразени с реалната ситуация мерки, България надали ще успее да постигне заложените в Програмата за развитие на ООН цели, от което би проличала ниска ангажираност и отговорност на българската страна.

Чрез предвидените и главно непредвидените в Проектозакона за училищно образование механизми, в контекста на Програмата за развитие на ООН, България по-скоро ориентира социалните инвестиции към застой, което не очертава ясни перспективи в образованието и не насърчава човешкия капитал.

#### Препоръки:

- Отпадане възможността за преминаване от V в VI клас с годишна оценка Слаб (2) с оглед опасността от тенденциозно занижаване качеството на образователното ниво.

- Изследване ефекта от по-ранно приключване на средното образование. При отрицателни ефекти въвеждане на задължително образование до 18 годишна възраст и XII клас включително.

- Предлагање на мерки за намаляване броя на отпадналите деца. В това число: психологически тренинг на учителите и мотивиране им за отдадена и поддържаща вниманието на децата работа; оценка възможността на въвеждане образователен ценз „средно образование“ при упражняване право на глас; санкции за родители, които спират децата си от училище/ чието дете не посещава училище редовно.

- Оценяване възможността за въвеждане задължителен интернат за деца от многодетни, социално слаби и семейства в затруднения като начин за подкрепа и интеграция както на български, така и на деца от малцинствените групи.

### ***Категория 2: Очаквания на национално ниво***

На 14 февруари 2012г. Министерството на образованието и науката представи първия сериозен проектозакон за средното образование след цяла сага от спорни и лишени от устойчиви концепции, проекти и идеи (анонсирани идеи за нов закон – 2007 г., проект от 100 страници – март 2009 г., концепция от април 2010 г.). Успял ли е този път екипът на Министерството на образованието и науката да изготви регламент, отговарящ на нуждите и очакванията на обществото?

Едно от най-големите преимущества на новия проектозакон са заложените в Глава 3 Държавни образователни стандарти. Разделени в общо 17 направления, тези стандарти за първи път предлагат законово регламентиран образователни направления – едно от основната критика на сега действащия Закон за народната просвета. Държавните образователни стандарти са пряко обвързани с идеята училищата и учителите да имат свобода в изготвянето на учебни планове, защото стандартите се явяват базова линия за действия, фундамент от изисквания към резултатите в образователната система, върху която преподавателите да награждат със собствена визия.

Въвеждането на образователни стандарти и децентрализиране на образователната система обаче не може да бъде самоцелно и еднолично. Прилагането на образователни норми е съпроводено с поне 2 критерия, за да бъде ефективно:

1. Последователна политика – образователните стандарти изискват голям по обем работа и за успешното им приложение е нужна съгласувани действия на приемственост на следващите правителства.

2. Почит и мотивация в системата – за успешната реализация на една децентрализирана система изобщо, дори и с определени минимални изисквания, е нужен респект и стимул към служителите в системата както вътре в тази уредба, така и от обществото.

Първият критерий не зависи от закона, а от политическото единомислие, което Министерството на образованието и науката ще постигне в дискусии и обсъждания.

Вторият критерий е комплексен, от една страна, и наболял като обществен проблем, от друга. Въпреки ролята на будителите, присъстващи в календара и на които обществото отдава всеобщо уважение, почитта към българския учител като носител на знания, нрави, ценности е обезпокояващо ниска. Какво предлага новия проектозакон, за да подобри обществените статус на преподавателите?

В проекта са заложили няколко текста, касаещи пряко статуса на преподавателите като педагогически специалисти – Глава единадесета, Раздел II, чл. 219, ал. 4: „На педагогическите специалисти се дължи почит и уважение от учениците, административните органи и обществеността“ и Раздел VI, чл. 264, ал. 1 от същата глава: „Педагогическите специалисти може да бъдат поощрявани с морални и материални награди за високи постижения в предучилищното и училищното образование“. Ако



съдим по досегашната практика, то цитираните текстове няма да доведат до нужния ефект, тъй като те присъстват и в сега действащия Закон за народната просвета, Глава V, чл. 40. Под въпрос е успеха и на другото предложение от Глава шестнадесета, Раздел I, чл. 291, ал. 1, предлагащо възможност по преценка на детските градини и училищата с високи образователни резултати да се финансират дейности и/или педагогически специалисти. Процес, смислово препокриващ се с текста в Глава единадесета, Раздел VI, чл. 264, ал. 1

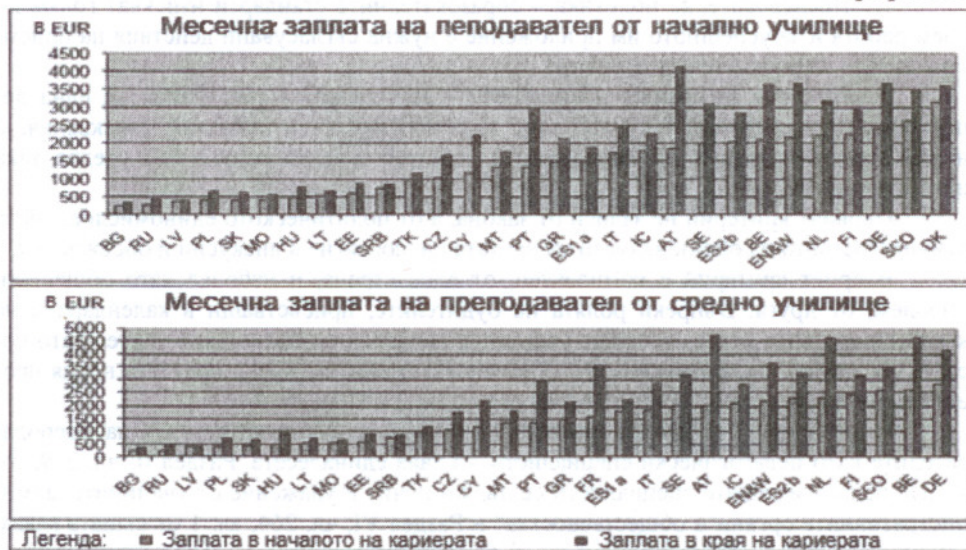
Уважението и мотивацията са обвързани и с едно от нововъведенията в проектозакона – Глава шестнадесета, Раздел I, чл. 281, ал. 1: „Субсидията от държавния бюджет за държавните дейности по образованието за частните детски градини и частните училища включва средства за издръжка на дейностите по отглеждане, възпитание и обучение на децата и учениците.” Принципно и морално редно е държавата да подпомага равния достъп до образование на всички желаещи граждани на Република България, щом образователната структура е регламентирана от закон и конституция.

Според тиражирани в общественото пространство мнения субсидирането на частни училища и детски градини би имало и друг положителен ефект – конкуренция между частни и държавни институции, което логично ще повиши качеството на образованието като цяло. Принципно вярна теза.

За осъществяване на очертаната конкуренция обаче са нужни равни начални условия. Тук влиза осигуряването на еднакво заплащане на учителите, респективно равна начална мотивация – нещо, тотално отсъстващо от новия проектозакон.

Проблемът не е само във фактическото изравняването на заплатите. Според проведеното през 2008 г. „Сравнително изследване на учителското възнаграждение в Европа” на Комитета за образование на Европейския търговски съюз (Графика 1), българските преподаватели (основен и среден етап) получават средно 8 до 12 пъти по-ниски месечни заплати от колегите си в страни като Франция (френската държава плаща еднаква заплата на учителите както в частни, така и в държавните училища), Германия, Дания, Финландия, Белгия, Финландия и дори Малта, Кипър и Чехия, а Испанските частни преподаватели дори получават по-малко от държавните си колеги:

Графика 1:



(забележка: Испания, учителска заплата в: ES1a: частния сектор, ES2b: държавния сектор)



Освен липсата на механизми за преодоляване на демотивиращите фактори, породени от неравностойното положение между български и чуждестранни учители, и очертаващото се неравенство между българските учители в частния и държавния сектор, в Законопроектът за училищно образование отсъства и решение на друг проблем, имащ общо със стимулирането и поддържането на качествена и лесно адаптираща се система – приобщаването на нови педагогически специалисти в сферата на началното и средното образование.

Според изследване на КНСБ за 2011 г. средната издръжка на живот в България е достигнала сумата от 536 лв., която е с 25 лв повече от 2010 г. Със стартова заплатата от 460 лв. за преподавател без опит към 2011 г. и липса на предложена програма за подобряване условията за млади учители, би било нереалистично да се констатира, че новият проектозакон е съобразен с действителността и, че има бъдеща визия.

Не на последно място, нивото на заплащане отразява общата оценка към важността и значението на професията. С оглед представените данни анализът защо обществото не уважава учителския труд е излишен.

### **Препоръки:**

- Постигане политическо единогласие за последователна политика в областта на въвеждане на Държавни образователни стандарти.
- Прилагане на стратегия за увеличаване процентно финансиране по БВП за образование и учителското възнаграждение до нива, близки до средните за ЕС за повишаване мотивацията и общественото мнение към професията
- Уеднаквяне учителската заплата в държавните и частните училища и детски градини за създаване на градивна конкурентна среда.
- Разработване на дългосрочна стратегия за млади учители, включваща добра начална заплата, психически тренинг за поддържане ентузиазма у децата.

### **Заклучение:**

Нуждата от нов закон в сферата на средното образование е осезаема. Сега действащият Закон за народната просвета е остарял морално и функционално, а многото изменения и добавки внасят хаотичност при прилагането му. Освен това, българската страна изостава сериозно в наднационалните си ангажимети, от една страна, в националните очаквания, от друга, и особено в сравнение с прогреса на останалите страни от Европейския съюз.

Разбира се, законът като вид нормативен акт е по-скоро рамка, а не универсален инструмент за решаване на проблеми, но именно ролята му на рамка определя неговия характер и перспективите, които ще бъдат водещи при провеждане на образователната политика както на настоящото, така и на бъдещите правителства.

В тази насока бих заключил, че Проектозаконът за училищното образование, въпреки добрите си намерения и предложените механизми, не успява да обхване нужните за образователната система насоки. В проектозаконът липсват доказателства за предварителен анализ и оценка на реалността, откъдето следват нереалистичните и непрактични предложения. В представената законова рамка не присъстват решения за основните настоящи проблеми звена. Следователно, основната концепция за децентрализиране на системата е прибрзана и няма да доведе до ефикасна работеща уредба, защото не се базира върху здрава основа на отговорна, синхронизирана и висококачествена централизирана образователна система.

В заключение, Проектозаконът за училищното образование всъщност не предлага възможности за адекватни и целенасочени системни социални инвестиции, а



по-скоро стагнация, застой на човешкия капитал. Тази пасивност, с оглед сега-протичащите процеси на регрес и дегредация в образователната система, неимуеуемо означава само едно: задръстване на човешкия капитал и отсъствие на надежден бъдещ сценарий.

#### Цитирана и използвана литература:

1. Проектозакон за училищното образование, 14.02.2012 г.
2. Закон за народната просвета, Обн. – ДВ, бр. 86 от 18.10.1991.; посл. изм. и доп. – ДВ, бр. 78 от 05.10.2010 г.
3. Мирчев, М. Социална динамика и цивилизационно разслоение, С., 2009.
4. Galgóczi, B., Glassner, V. Comparative study of teachers' pay in Europe, B, 2008.
5. НСИ, Образование в Република България 2011, С., 2011.
6. НСИ, раздел "Образование и учене през целия живот" и раздел "Окончателни резултати от Преброяване 2011", [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)
7. Програма за развитие на ООН, Цели на хилядолетието в България, [www.undp.bg](http://www.undp.bg)
8. Статистически данни на КНСБ за издръжката на живота, [www.knsb-bg.org](http://www.knsb-bg.org)

Научен консултант: гл. ас. д-р Катя Михайлова