

*Doctoral Research
Докторантски изследвания*

ФИНАНСИРАНЕ НА СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В ХОЛАНДИЯ И БЪЛГАРИЯ (Сравнителен анализ)

Албена Вуцова, Йоана Минова
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме. Статията има за цел да представи образователните системи на Холандия и България и да направи сравнителен анализ между двете страни. Разгледани са: възникването на двете системи, прилаганите политики в средното образование; начинът на финансиране. И в двете страни образованието се ръководи и финансира от Министерството на образованието. То фиксира основните учебни предмети в учебните планове на училищата, определя стандартите за качество и основните цели на образователната политика и отговаря за администрирането на образователната система на базата на конституционните разпоредби за финансиране.

Основният източник на финансиране на образователните системи е държавният бюджет, но докато в Холандия за образование се отделят около 5 % от брутният национален продукт, в България те са едва 3,4 %. Общините получават, в зависимост от своето население и социално-демографската си структура, финансови средства от държавния бюджет, които те разпределят по училищата. И двете страни прилагат системата на делегирани бюджети при финансирането на образованието, което и за двете е между приоритетните области. Тенденциите в образователните системи и на двете държави са насочени към осигуряване на еднакви възможности за образование на всички и към повишаване на качеството на образование. В Холандия Министерството на образованието и науката финансира и държавните, и частните учебни заведения, като частното образование има приоритет над държавното, а и по-голяма част от учениците учат в частни училища, за разлика от България, където бюджетът на частните училища се формира основно от таксите, които учащите заплащат.

Keywords: secondary education, finance, benchmarking, Bulgaria, Netherlands

Системата на образование в Холандия

Пътят към задължителното образование и различните видове училища в Холандия е тясно свързан с историята на Холандия. В Средновековието

училищната система в Холандия е повлияна от римокатолическата църква. Училищата са били катедрални и манастирски. В България до края на XVIII век единствените училища са килийните, в които обучението е с религиозен характер. В началото на XII век се появяват градските училища, в които учебното съдържание все още е обвързано с църквата. Едва през XIII век се създават средни училища, чиито учебни материали не са свързват с нуждите на църквата, а с тези на търговията и тази тенденция се запазва до XVII век, когато за две столетия развитието на образованието е в застои. Всяка област и всеки град имат свои собствени училищни закони.

В началото на XIX век десетки българи получават своето образование и в изградените по това време светски гръцки училища. По-късно се изграждат новобългарски светски училища. По това време в Холандия има нов импулс за учебната система под влияние на Просвещението и създаването на Батавската република като централизирана държавна администрация. Образованието преминава в ръцете на държавата. Оттогава училищата се разделят на държавни и частни. 1/3 от децата в училищна възраст посещават държавни училища, а 2/3 от тях – частни. В частните училища се обучават 70 % от всички подрастващи. Те се характеризират като църковни и нецърковни, а църковните се делят на римокатолически и протестантски. Частните училища имат като допълнение към бюджета си училищните такси. След Освобождението на България от турска власт се изграждат първоначални училища с тригодишен курс, средни – двукласни, и главни – четирекласни училища. В по-големите градски центрове държавата отваря реални и класически гимназии.

Конституцията на Холандия гарантира равно третиране и финансиране на публичния и частния образователен сектор. Една от най-важните реформи на холандската образователна система в историята е „Mammoetwet“ от 1968 г., която полага основите на сегашната система. От 1 август 1985 реформата на холандската образователна система е в сила.

Министерството на образованието и науката е върховният орган в Кралство Холандия. В неговите задължения влизат: финансирането на държавните и частните училища, определянето на основните цели на образованието, фиксирането на основните учебни предмети в учебните планове на училищата. Министерството на образованието в Холандия определя стандартите за качество и основните цели на образователната политика и отговаря за администрирането на образователната система на базата на конституционните разпоредби за финансиране, одитиране и контрол на училището. То координира дейностите на средните училища и в неговите задължения влизат: финансирането на държавните и частните училища, определянето на основните цели на образованието, фиксирането на основните учебни

предмети в учебните планове на училищата. То е основен политически орган в Кралство Холандия.

Училищата отговарят за определянето на учебната програма и използването на ресурсите. От голямо значение е и Инспекторатът по образование, който следи за спазването на съществуващите закони за отделните училища и оценява работата на училищата и учителите. Този орган е връзката между министерството и училищните настоятелства.

В Холандия децата между 5 и 16 години са задължени със закон да посещават училищната институция. В този период разходите за образованието им се поемат от държавата. След навършването на 16 години образованието им се поема от родителите им. Родителите, от своя страна, могат да учредяват училища. Те могат да са създадени като фондация или родителски съюз. Разходите за материалните активи и тези за персонала се поемат от държавата. Към всички начални и средни училища се сформират работещи родителски комитети.

Прилагани политики в средното образование

Холандското правителство придава голямо значение на образователната политика и израз на това е обемът на финансовите ресурси, които са насочени към средното образование. Основен елемент на финансовата политика е гарантиране на определено качество и съответно – инвестиране в качеството, както и модернизация на управлението на образователния процес и увеличаване на неговата ефективност.

През 2012 год. министерството отделя 34,8 милиарда евро за образование (2011 г. – 36, 8 милиарда евро, 2010 г. – 36,5 милиарда евро), от които 9,5 млрд. евро – за основно образование, 6,8 млрд. – за средно образование, 3,4 млрд. – за професионално обучение. Холандия има най-ефективната система за преподаване и обучение. Системата е базирана на самостоятелен и индивидуален подход към обучението, с повече практика и кариерна ориентация. По-голямата част от специалностите, които се предлагат, включват: учебен стаж, групови проекти, лекции от гостуващи професионалисти и разрешаване на реални проблеми от практиката.

В областта на образователната политика Холандия е единствената страна в Европа, в която всички социални групи имат правото да създават училища въз основа на религиозни, идеологически или образователни убеждения. Това законодателство прави Холандия лидер в многообразието на образователни възможности. Позицията на автономни училища със спонсорство е много силна. Приблизително 70% от началните училища и 60% от средните училища се финансират от независими агенции, но те получават (ако отговарят на определени изисквания) средства от държавата, с които могат да финансират обучението.

За да получават финансиране от държавата, училищата трябва да изпълняват следните изисквания:

- училищата се задължават да спазват действащите държавни закони;
- училищата трябва да участват в национален изпит в края на средното образование, което представлява 50% от крайната оценка;
- училищата трябва винаги да са готови да бъдат проверявани за качество и резултати от учебния процес.

При прилагане на политиката за развитие на образованието в Холандия се поставят следните основни цели:

1. **Подобряване на качеството** на образованието като цяло. За реализирането на тази цел трябва да се предоставят на разположение повече финансови ресурси за всички форми на обучение. Това гарантира широк обхват от осигурени дейности от подобряване на достъпността до детските ясли, до добре функциониращо преподаване и езиково развитие в училищата и високи постижения в научната област.

2. **Повишаване на изискванията към учителската професия.** Министерството си е поставило за цел да се направи учителската професия по-привлекателна. Учителите трябва да получават по-висока заплата. Социалният им статус в обществото трябва да бъде висок.

3. **Намаляване на броя на отпадащите от училище.** Министерството инвестира в по-добър контрол и мониторинг на учащите.

4. **Диференциране на достъпа до различните учебни заведения** – осигуряване на равен достъп до образование, достъп на всяко дете до съизмеримо по качество образование.

5. **Децентрализация на административните структури** – делегиране на управленски правомощия, разделяне на разходни отговорности, разделение на дейностите в образованието и др.

Основни политики, които Холандия прилага в образованието:

- политика на финансова децентрализация и въвеждането на делегиран бюджет (училищата получават определен бюджет от държавата, с който разполагат свободно);
- политика на училищна автономия;
- политика на насочено стимулиране на всички видове образователни институции – държавни и частни;
- политика на миксиране на ресурси – отпускане на целеви субсидии за подкрепа на обучението; публично и частно финансиране.

Основните характеристики, които имат отношение към образователната система на Холандия, са представени в Таблица 1.

Таблица 1.

Население на Холандия	16 297 196
Брой ученици и студенти, включени в държавно финансирано образование	3,578 млн.
Ученици, които посещават частно финансирани училища	70 %
Публични разходи за образование, общо (% от БВП)	5,1
Финансиране	От държавата
Управление на ресурсите	Училищата
Разходи за един ученик на глава от населението	17,161 USD
Брой ученици на един учител, основно училище	15,8
Брой ученици на един учител, средно училище	16,7

Финансиране на образованието

Основният източник на финансиране на образователната система в Холандия е държавният бюджет, предоставян чрез Министерството на образованието, културата и науката. За образование се отделят около 5 % от брутният национален продукт. Всички учебни заведения, независимо от вида си – държавни или частни, от началните училища до университетите, се финансират от държавата. 70% от училищата се администрират от частни настоятелства, но всички училища се финансират от правителството. Общините получават, в зависимост от своето население и социално-демографската си структура, финансови средства от държавния бюджет, които те разпределят по училищата. Всяка община плаща около 320 евро за дете в начално училище и гимназия, 180 евро – в гимназията, и 90 евро – в професионално училище. Самите институции са овластени да генерират собствени приходи. Училищата получават допълнителни средства и добавки за ученици със специални образователни изисквания, деца с увреждания и т.н. Целта на този тип финансиране е да даде възможност на институциите чрез ефективно използване на публичните средства:

– да улеснят достъпа до образователната система, особено на деца в неравностойно положение;

– да намалят ранното отпадане от училище и да увеличат броя на учениците, за да се постигне по-висока ефективност на обучението и квалификацията;

– да позволят на обучаемите да изберат най-добрия и ефективен образователен път.

Холандия прилага системата на делегирани бюджети. Всички учебни заведения, без значение от вида си, се финансират от държавата на база брой

ученици, ако спазват определени изисквания и са акредитирани от държавата. На отговорните органи е предоставена възможност сами да решат дали да делегират правомощия на училищата във всички области на управление. Всяко училище има свой компетентен орган (*bevoegd gezag*), който може да делегира правомощия на ръководството на училището или на училищния директор за вземане на решения.

Основна характеристика на холандската образователна система е свободата на обучението. 70% от училищата се администрират от частни настоятелства, но всички училища се финансират от правителството. Правителството осигурява капиталовите и текущите разходи, а общината осигурява сградите. Училищните настоятелства могат да запазват излишъка от приходите. Парите следват учениците. За всеки записан ученик училището получава сума, равна на разходите за обучение. Училището има право на финансиране за покриване на определените суми за заплати на учители и други разходи.

Сравнителен анализ на българската и холандската образователна система

Образователната система в България има за цел да осигури равен достъп и качествено образование. Както холандската, така и българската образователна система се финансира от държавата в лицето на Министерството на образованието и науката. В България то е специализиран орган на Министерски съвет за администриране и финансиране на образованието на национално ниво и определя и провежда политиката на правителството в областта на образованието. Общините са отговорни за задължителното училищно обучение на децата до 16-годишна възраст, обзавеждане и ремонт на училищата, средства за посрещане на годишните разходи на ученик, възнаграждение на учителите, както и за финансово осигуряване на всички раздели на учебния план на общинските училища, както и за стипендии²⁾.

България започва процеса на децентрализация на вземането на финансови решения и прехвърлянето им към детски градини и училища още през 1998 г., но по-съществените реформи в това отношение се осъществяват почти десетилетие по-късно. Детските градини и училищата стават второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, приемат собствени бюджети, одобрени от общината. Те имат правото да управляват собствеността си и да получават допълнителни приходи. Създадени са прозрачни механизми за формиране и разпределение на държавните субсидии между общините, а въведените през 2007 г. единни разходни стандарти (ЕРС) за финансиране на образованието създават предпоставки за значително повишаване на ефективността на образователната мрежа. Разпределението на средствата на детските градини и училищата се извършва въз основа на формула, в която преобладава елементът „на дете/ученик“. Въпреки това всяка община има право да въведе предпочитаната от нея формула.

Таблица 2 ²⁾ съдържа данни за броя на населението в двете държави, % от БВП, който всяка от страните отделя за образование, както и източника на финансови ресурси, които се отделят за образование.

Таблица 2.

	Холандия	България
Население	16 297 196	7 476 000
Брой ученици в българското образование	3,578 млн.	1,03 млн.
Ученици, които посещават частно финансирани училища	70 %	1,07 %
Средна учителска заплата	3 000 евро	500 лв.
Публични разходи за образование, общо (% от БВП)	5,1	3,4
% от БВП за отбрана	1,4	1,3
Финансиране	От държавата	От държавата
Управление на ресурсите	От училищата	От училищата

Холандия и България прилагат системата на делегирани бюджети при финансирането на образованието, което и за двете е между приоритетните области. В Холандия за образование се отделят около 5 % от brutния национален продукт, а в България те са 3,4 % от БВП – съизмерими със стойностите, отделени за вътрешен ред и сигурност, и по-високи от тези за отбрана. За отбрана Холандия и България имат относително средно ниво на разходите спрямо БВП – съответно 1,4 % и 1,3%. Средното ниво в ЕС за разходи по това перо възлиза на 1,55% от БВП.

Разходите за един ученик в българската система на обществено образование спрямо brutния вътрешен продукт на глава от населението нарастват рязко – от 15,2% през 2001 г. на 20,5 на сто към днешна дата за основното образование. При средното образование покачането е от 16,2% на 21,8%. Учениците в България посещават училища, финансирани от държавата, едва 1,07 % се обучават в частно финансирани училища. В Холандия в частните училища се обучават 70 % от всички подрастващи.

В България се наблюдава изразена тенденция към бързо намаляване на броя на учениците, учителите и училищата вследствие на негативните демографски процеси. През учебната 2011/2012 година броят на учениците във всички видове общообразователни училища е 608,8 хил., от които 109,3 хил. – в селата. Учителите в общообразователните училища през учебната 2011/2012 г. са 46,2 хил., или с 1,0 хил. по-малко в сравнение с предходната година. Общият брой на учащите в

професионалното образование и обучение през тази учебна година е 145,7 хил. През настоящата учебна година учителите, които работят в професионалните училища, са общо 13,1 хиляди. Преобладаващата част от тях – 93,4%, са високообразовани, с придобити образователно-квалификационни степени „бакалавър“ или „магистър“.

България е сред страните от ЕС с най-ниски заплати на учителите. Това е заключението на доклада Eurymice, изготвен от Европейската комисия. Минималната основна заплата на младши учителите в страната възлиза на 500 лв., на старши учителите – 530 лв., а на главен учител – 580 лв. След установяване на системата за делегиране на бюджетите всяко училище, според успешността на управлението и спестяването на средства от училищния бюджет, има възможност да плаща надбавки на учителите в зависимост от техните резултати по време на академичната година. За сравнение – в Холандия стартовата заплата на учителите е около 3 000 евро.

Таблица №3 ⁴⁾ разглежда броя на учениците, обхванати от задължителното образование и тези в изолирани и специални училища. Интегрирането на деца със специални образователни потребности е политика, целяща трайно разширяване на ресурсното подпомагане при включването на тези деца в общообразователната среда.

Таблица 3.

	Брой ученици, обхванати в задължително образование	Брой ученици със специални образователни потребности и като процент от общия брой ученици	Брой ученици в изолирани специални училища и като процент от общия брой ученици
Холандия	2 411 194	103 821 (4,3 %)	64 425 (2,7 %)
България	693 270	14 083 (2,0 %)	8 119 (1,1 %)

15 млн. деца в ЕС имат специални образователни потребности. Във всички държави членки в училищата за деца със специални потребности е най-многобройно присъствието на бедни деца от ромското етническо малцинство и на такива в неравностойно социално-икономическо положение. Броят на учениците, обхванати от задължителното образование в България, възлиза на 693 270⁵⁾, от тях 14 083 (2,0 %) имат специални образователни потребности, а 8119 (1,1 %) посещават изолирани специални училища. Като резултат 43,4 % ⁶⁾ (2 990,4 хил.) от населението завършват средни училища. От таблицата се вижда, че в Холандия 2 411 194 деца посещават училищата, от които 103 821 (4,3 %) са със специални образователни потребности, а 64 425 (2,7 %) са в изолирани училища. В Холандия 83 % ⁷⁾ от населението завършват средни училища.

Изводи

Тенденциите в образователните системи и на двете държави са насочени към осигуряване на еднакви възможности за образование на всички и пови-

шаване на качеството на образование. Новите насоки в холандската образователна система са ориентирани и към емигрантите в страната, за тях се отделят специални образователни грижи, също и обществени иновации за хората с недобро социално поведение и положение. Образователните системи на двете страни имат известни прилики, но при българската образователна система липсва ясна структура и професионална ориентираност.

В Холандия Министерството на образованието и науката финансира и държавните, и частните учебни заведения, като частното образование има приоритет над държавното, а и по-голяма част от учениците учат в частни училища, за разлика от България, където бюджетът на частните училища се формира основно от таксите, които учащите заплащат.

Средното образование в Холандия е с ранна професионална насоченост. Тенденциите са системата на средното образование да стане по-мобилна, да се подобрят връзките между предуниверситетското средно и университетското образование. В Холандия в някои училища се държи изпит по 6 – 7 предмета (на вътрешно и национално ниво), а в други учениците получават сертификат, който им помага да влязат непосредствено в университет. В България все още няма изградена връзка между различните образователни институции. Освен това средното образование не е ориентирано към особеностите и потребностите на пазара на труда.

Децата със специални образователни нужди се интегрират по различен начин в образователните системи на двете държави. Докато в Холандия съществуват около 1000 специални начални и средни училища за такива деца (отделят се и специални помощи и облекчения за родителите и учителите им), то в България такива училища са закрити от 2002 год., а децата със СОП се интегрират в обикновените детски градини и училища. С въвеждането на диференцираното заплащане на учителски труд българските учители, които работят с такива деца, получават допълнителни точки за това, но финансовите ресурси са недостатъчни.

Образованието изпълнява важна роля в икономическите и социалните стратегии на Европейския съюз. Българските национални цели по отношение на развитието на средното образование са свързани със засилване на ролята на предучилищната подготовка, повишаване на квалификацията на учителите, превенция и ограничаване на ранното напускане от училище.

В областта на образованието новата научна идея е тезата, че образованието се разглежда като национално благо, но и като пазарен продукт. За да се постигне тя, трябва да бъдат прилагани следните видове политики:

1. Политика на финансова подкрепа на база видове източници – средното образование е почти изцяло управлявано и финансирано с публични средства. Най-често използваният индикатор е делът на публичните разходи за образование в БВП на съответната страна.

2. **Политика на финансова децентрализация** – прехвърляне на правомощия, свързани със съставянето и изпълнението на бюджет от страна на училищата. Училищата разполагат с повече оперативни правомощия при съставянето на бюджета и разходването на средствата. Над 60 % от средствата за образование са децентрализирани.

3. Въвежда се **политика на миксиране на ресурси** и диверсификация на източниците на финансиране.

4. **Политика на насочено стимулиране на всички видове образователни институции** – държавите участват до голяма степен във финансирането на частните училища (осигуряват около 50 % от финансовите ресурси). Най-много такива учебни заведения има в Холандия, тъй като в страната родителите имат право да учредят училище, чието финансиране се поема от държавата.

5. Политика, осигуряваща по-голяма **автономия при разпределянето на ресурсите, инструмент – делегиран бюджет** – целта е училищата да носят цялата отговорност за решенията си, които са предмет на законова регулация или законови ограничения в рамките на образователното законодателство.

6. **Политики срещу отпадане на ученици от училищата** – изразява се в подкрепа и интеграция на групите в риск от социална маргинализация в образованието. Основната цел е да подпомогне превенцията срещу преждевременното отпадане от училище чрез участието на застрашените ученици в различни дейности, като бъде създаден педагогически модел за класните и извънучилищните дейности.

7. **Политика за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства** – чрез десегрегация на детските градини и училищата в обособените ромски квартали и създаване на условия за равен достъп до качествено образование извън тях.

БЕЛЕЖКИ

1. Световна банка
2. Член 36 от Закона за народната просвета.
3. Класация на World Competitiveness Yearbook 2010 и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за образователния сектор.
4. Европейска агенция за развитие на образованието за хора със специални потребности, данни по държави за 2010 г.
5. Европейска агенция за развитие на образованието за хора със специални потребности, данни по държави за 2010 г.
6. Национален статистически институт, Преброяване 2011 год.
7. Евростат, European Defense Agency.
8. The World Bank, Report, „A Review of the Bulgaria School Autonomy Reforms“, 2010.
9. Европейска комисия, „Автономия на училищата в Европа“, Евридика, 2007 год., Информационна мрежа за образование в Европа.

10. Bildung auf einen Blick 2013, OECD-Indikatoren, W.Bertelmann Verlag
11. <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=23> Национален статистически институт, Образование и учене през целия живот, Данни.
12. <http://www.kooperation-international.de/index.php?id=2191>
13. http://home.versanet.de/~tuschen/arbeitszimmer/schulsystem_nl.htm
14. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Niederlande/Kultur-UndBildungspolitik_node.html Външно министерство на Холандия

ЛИТЕРАТУРА

- Feder H. (2004). *Externe Schulbegleitung in den Niederlanden*. Verlag Books on Demand GmbH Norderstedt.
- Cebulla B. (2006). *Das Bildungssystem der Niederlanden*. Grin Verlag.
- Hoffmann N. (2007). *Lehrergehälter im internationalen Vergleich*. Schnell-dienst.

FINANCING OF SECONDARY EDUCATION IN THE NETHERLANDS AND BULGARIA – COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract. The article aims to present the educational systems of the Netherlands and Bulgaria and a comparative analysis between the two countries. Main points are: Establishment of both systems; Policies implemented in secondary education; Ways of financing. In both countries, education is managed and funded by the Ministry of Education. It determines the main subjects in school curricula, sets quality standards and the main objectives of educational policy. The Ministry is also responsible for the administration of the education system according to the funding constitutional regulations. The main source of financing for education systems is the state budget. However while in the Netherlands around 5% of the gross national product accounts for education, in Bulgaria the percentage is only 3.4 %. Municipalities receive funds for schools from the state budget, depending on their population and socio-demographic structure. The two countries apply a system of delegated budgets in funding education, which is a priority area for both of them. Trends in Bulgarian and Dutch educational systems are aimed at ensuring equal opportunities for education for all and increasing the quality of education. In the Netherlands Ministry of Education funds state and private educational institutions. Moreover private education has priority and the majority of students attend private schools, unlike the situation in Bulgaria, where the budget for private schools is formed mainly by fees paid by students.

✉ **Dr. Albena Vutsova, Assoc. Prof.**

✉ **Dr. Yoana Minova**

Sofia University

Sofia, Bulgaria

E-mail: avutsova@yahoo.com

E-mail: joana.krasteva@yahoo.de