

НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И НОВИТЕ МЕРКИ ЗА КАЧЕСТВЕНО ОБРАЗОВАНИЕ В ЕВРОПА – КЪДЕ СЕ НАМИРА БЪЛГАРИЯ?

Елена Благоева

Нов български университет

Резюме. Вече повече от едно десетилетие между държавите членки и ръководните органи на ЕС съществува консенсус относно стратегическото значение на образованието за развитието на обществото и икономиката. В условията на глобална конкуренция и обществени промени важните цели за Европа – социално сближаване, конкурентоспособност и устойчив растеж – могат да бъдат постигнати само с качествена подготовка на европейските граждани. Анализът на резултатите показва, че въпреки постигнатия напредък след 2010 г. европейските образователни системи се нуждаят от още промени и подобрения. Настоящата статия анализира новите мерки, предложени от ЕК, и сравнява състоянието на българското образование по отношение на целите на „Европа 2020“. За България сценарии за „Европа на различни скорости“ не са приемливи за нито един от секторите. Това би институционализирило периферното положение на страната. Но специално за образованието на всички нива би трябвало да се мобилизират максимално ресурсите за осъществяване на нужните реформи. Ако сами се поставим в „забавена“ скорост, това би могло да доведе до значително изоставане, което не само все по-трудно ще се навакства, но и ще се отрази негативно на цялостното икономическо и социално развитие на България.

Keywords: education; EU policy in education; quality education; modernization of education; strategies in education

Вече повече от едно десетилетие между държавите членки и ръководните органи на ЕС съществува консенсус относно стратегическото значение на образованието за развитието на обществото и икономиката. В условията на глобална конкуренция и обществени промени основните цели на Европа – социално сближаване, конкурентоспособност и устойчив растеж – могат да бъдат постигнати само с качествена подготовка на европейските граждани.

Образованието не е просто икономически сектор. То е процес за личното, социалното и професионалното развитие, както и фактор за пригодността за

заетост през целия живот на всеки човек. То може също така да бъде един от най-ефективните начини за преодоляване на социално-икономическите неравенства и насърчаване на социалното приобщаване. Европа е постигнала добър напредък в подобряването на редица образователни показатели за последните десетина години. Доказателство е нарастващият дял на младите хора, завършващи висше образование. Достъпът до ВО се увеличава ежегодно според поставените изисквания на „Европа 2020“ и целта – 40% от младите хора да бъдат с ВО, ще бъде най-вероятно постигната до 2020 г. Постигание е и фактът, че делът на преждевременно напускащите училище е намален с 30% през периода 2006 – 2016 г. Но дори намален, този дял средно за ЕС възлиза на 11% за 2015 и на 10,7% за 2016 г. (Eurostat, 2017).

Проблемите на образованието, които все още чакат своето разрешение, обаче са доста сериозни. Последните резултати от проучването PISA на ОИСП (OECD, 2016) потвърждават, че основните умения по четене, математика и точни науки на голяма част от 15-годишните ученици са прекалено слаби, както и че – и това е особено притеснително – резултатите са по-слаби от тези през 2012 г. Сравненията между отделните държави показват, че в 23 от 70 държави делът на учениците с много слаби основни умения е над 30 %. Според оценката на програмата PISA от 2012 г. българската образователна система се характеризира с ниско качество, остарели учебни програми и неравенство между учениците в различните видове училища. И това състояние се запазва и в измерването през 2015 г. България е с най-високия процент ученици със слаби резултати (29, 6%) от държавите членки на ЕС. (За сравнение, в Естония този процент е 4,7, в Словения – 8,2, а във Виетнам – 4,5). Средният процент на преждевременно напусналите училище в ЕС, т.е. без официална квалификация, също е висок – 12,8% за 2012 г., 11% – за 2015 г., 10,7 – за 2016 г. (Eurostat, 2016), (Eurostat, 2017). Средно за България този процент е 12,5/13,4/13,8, но в Северозападния и Югоизточния район е над 20 % (Eurostat, 2017a).

Друго предизвикателство е осигуряването на образование с еднакво качество в целия ЕС, включително в по-изостаналите и отдалечени райони. Различните условия и качество създават риск от разделение в рамките на образователната система, необхващане на всички, неполучаване на нужните компетенции, липса на мотивация за продължаване, по-голям процент отпаднали или придобили най-ниското възможно ниво и т.н. Образованието предлага уникална възможност за противодействие на социално-икономическите различия. Този потенциал не се използва достатъчно ефективно в образователните системи на голяма част от европейските държави. Ниското ниво на образование или преждевременното напускане на училище водят до диспропорция на възможностите за развитие, основани на квалифицирани човешки ресурси – както на отделния човек, така и на различните региони и типове населени места. В България са налице значителни дисбаланси в образователната структура на населението по местоживеене – в градовете 71,6% от жи-

телите имат завършено най-малко средно образование, но в селата процентът е 40,3%. Продължава да е висок делът на населението в селата с основно и по-ниско образование (около 60%)¹⁾. Подобна картина може да се види в някои райони на Унгария, Кипър, Румъния, Френските територии, Малта и др.

Тези данни са изключително тревожни, като се има предвид, че корелациите между липсата на квалификация и непригодността за пазара на труда / безработицата са категорични. Очевидните изводи са, че както на национално, така и на европейско ниво са необходими съществени усилия за подобряване на резултатите на системите за образование и обучение. Големият приток на бежанци в повечето европейски държави през последните години също налага предприемането на ефективни стратегии и конкретни мерки за включването на новодошлите деца и младежи във формални и неформални форми на образование.

Отчитайки променящата се среда и изводите от статистическите данни, през декември 2016 г. Европейската комисия (ЕК) публикува комюнике „Подобряване и модернизиране на образованието“ (European Commission, 2016), в което се подчертава съществената роля на образованието и се набелязват начини за подпомагане на усилията на държавите членки в отделните образователни сектори и в общ план.

1. Образованието в ранна детска възраст

Качественото образование и грижи в ранна детска възраст са от решаващо значение за осигуряване на базата за личностно развитие и постоянно учене и липсата им, според известната фраза „първите седем години“, е почти невъзможно да се компенсира. Измерванията на ЕК (European Commission, 2015) показват, че 94, 3% (средно) от децата от 4 до 6 г. са обхванати в образователните системи. Но в същото време процентът на децата от малцинствени или други групи в неравностойно положение е далеч по-нисък. Целите на ЕС за намаляване на преждевременното напускане на училище и на слабите постижения са пряко свързани с образованието в ранна детска възраст. По тази причина Комисията предвижда подкрепа за държавите членки за повишаване квалификацията на преподавателите, за разработване на съвременни учебни програми, размяна на ноу-хау и добри практики между държавите.

Училищното образование в най-голяма степен създава условия за подготовка на децата и младежите за адекватна реакция към динамичните промени в европейските общества и икономики, както и за преодоляване на неравностойното положение на децата от рискови групи. Подкрепата от страна на ЕС ще бъде в посока на повишаване на качеството и предлагане на еднакви условия за всички деца от една образователна система, достъп до цифрови ресурси и инфраструктура, сътрудничество на училищата с местната общност, възможности за учене извън училището и официалните образователни структури, усъвършенстване на преподавателската професия и управлението. Ще

се насърчава използването на стратегическите фондове за тези цели. Конкретните мерки са в няколко направления:

- подкрепа за разработването на политики на равнище ЕС и на национално равнище за подобряване ефективността на използването на ресурсите в училищата;

- адаптиране на ключовите компетентности за учене през целия живот към новите нужди на обществото и икономиката (European Commission, 2016a);

- подкрепа на предприемаческите нагласи и умения и придобиването от всички на предприемачески опит преди завършване на формално образование;

- подкрепа за прилагане на най-добрите практики за цифрово образование (European Commission, 2016a);

- насърчаването на социалното приобщаване и общите ценности чрез образованието и неформалното учене;

- подкрепа за подготовката на преподавателите и непрекъснатото професионално развитие;

- целенасочени и новаторски дейности, свързани с управлението на училищните системи, вкл. и обмен на добри практики;

- продължаване на eTwinning и портала за училищно образование (School Education Gateway), за да подкрепи конструктивния обмен между преподаватели и други специалисти във връзка с практиките, които дават резултати в училищното образование.

Политиката на България е в съответствие с предлаганите мерки – през 2016 г. влезе в сила нов Закон за предучилищното и училищното образование. Като първа стъпка от прилагането му се предвиждат или вече са приети няколко държавни образователни стандарта, като елементи на реформата (за предучилищното образование, за учебната програма, за усвояването на българския книжовен език, за учебниците, за професионална квалификация, приобщаващо образование, межкултурно образование и др.). Работи се активно за повишаване привлекателността на учителската професия. Учителите в България, като цяло, са по-възрастни, отколкото в повечето други страни, обхванати от проучването TALIS – 47,4 години, в сравнение със средна възраст от 42,9 години в проучените държави (OECD, 2014). Само в България, Италия и Естония половината от учителите са над 50-годишни. За привличането на млади специалисти в преподавателския състав се търсят различни начини – от повишаване на възнаграждения и условия за работа до прилагане на Националната стратегия за развитие на педагогическите кадри (2014 – 2020 г.). Въпреки това, както показват данните по-горе, докато средният процент на отпадналите от училище за ЕС, макар и бавно, се снижава, в България се наблюдава обратна тенденция.

2. Висше образование (ВО)

За модернизация на европейското ВО се говори вече над 15 години, но нуждата от модернизация все още е актуална. Достъпът до ВО и в България се уве-

личава ежегодно (33,8% за 2016 г.) (Eurostat, 2017) и постигането на националната цел – до 2020 36 % от младите хора да бъдат с ВО, е напълно възможно. Но несъответствието между това, което институциите за висше образование предлагат в момента, и уменията, нужни в обществото и икономиката, продължава да е факт (European Commission, 2011). Феноменът „много свободни работни места за завършили висше образование и много ненаети висшисти“ съществува в повечето европейски страни. Заложената цел на ЕС е заетостта сред младите висшисти да бъде 82% до 2020 г. Към 2015 г. тя е 77%. България отчита 87,1%, като обосновава този „напредък“ най-вече с „подобряването на перспективите на пазара на труда“ (European Commission, 2016b)!? Коректността на тези данни основателно може да се подложи на съмнение дори само ако имаме предвид елементарните наблюдения на студентите, кандидатстващи в магистърски програми поради липса на работни места за бакалавърската им квалификация. Но дори и да приемем, че високите проценти на наети висшисти са точни, няма сериозна база данни нито на национално, нито на европейско ниво, която да проследява кариерното им развитие и да доказва, че са наети в области и на позиции, съответстващи на квалификацията им. Разпространеното обществено мнение по-скоро поддържа тезата, че голяма част от завършилите висшисти се наемат на всякакви работни места, често без изисквания за висше образование.

Фокусът на интереса на Комисията е върху подобряване на статуса и качеството на преподаване във висшето образование, които традиционно са подценявани в сравнение с научноизследователските дейности и резултати. Специално се подчертава необходимостта от повишаване на педагогическата подготовка на преподавателите, за да могат да съобразяват обучението с много по-разнообразната гама от студенти и студентски нужди в днешните университети – според произход, очаквания, предпочитания, възможности. Актуализираната програма за висшето образование, която беше обявена на 30 май 2017 г. (European Commission, 2017), предвижда намеса на Комисията в четири направления.

– Справяне с несъответствието на умения и подкрепа на стремежа за усъвършенстване на уменията – поощряване на студентите да се насочват към нужни за икономиката професии (науки, технологии, инженерство, медицински и учителски професии, изкуства и математика), както и придобиване на универсални умения, пресичащи секторите (дигитални, интеркултурни, критическо мислене, самостоятелност, решаване на проблеми); подпомагане на връзката университети – предприятия / други организации; участие на университетите в стратегиите за интелигентна специализация на регионално равнище, създавайки възможности за преход между висшето образование и работното място.

– Изграждане на „включващи“ и „свързани“ системи за ВО – създаване на условия за привличане на най-малко представените във ВО социални групи чрез предварителни контакти с училищата, различни форми на обучение и холистична подкрепа (ментори) до завършване. „Свързаността“ предполага изграждане

на връзки с местната общност чрез включване и мотивиране на студентите за доброволчески дейности за придобиване на практически опит, включване на самата общност в съвместни инициативи; предлагане на различни форми на обучение.

– Подсигуряване на принос на университетите за иновации – подпомагане на взаимодействието между научните изследвания и преподаването с цел базиране на преподаването на съвременни знания. Висшето учене трябва да формира способност да се разбират нови концепции, да се мисли критично и креативно и да се действа предприемачески за прилагане на нови идеи.

– Подкрепа за ефективни и ефикасни системи за ВО – засилване на проучването на успешния опит в различни държави за ефективни подходи във финансирането на институциите и вътреинституционалното разпределение на ресурсите; създаване на програма за консултиране на държавите членки за успешен дизайн на стимули и форми на финансиране във ВО.

В същото време се предвижда и усилена работа с държавите членки за подобряване на информационната база за политиката и практиките в областта на висшето образование, и по-конкретно – събиране на данни за заетостта на дипломираните висшисти и проследяване на развитието им (вкл. и сектора за ПОО), насоки за организиране на дистанционно (open) образование и др.

По отношение на финансирането и инвестициите във висшето образование Комисията предвижда, заедно с ОИСР, да направи преглед на ефективността на разходите за висше образование. Използвайки опита от два успешни пилотни проекта в Чехия и Словения, Комисията ще активизира партньорски консултации между държавите членки относно проектирането на системата за финансиране. Както бе посочено по-горе, анализът на начина, по който висшето образование участва в изпълнението на стратегиите за интелигентна специализация, ще послужи за база на проучване на възможностите за по-ефективно използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в подкрепа на висшето образование.

Доброто образование не е самоцел. Ползите от него намират израз в другите сфери на обществения живот и в другите политики – в социалната сфера, гражданското общество, заетостта, икономиката, културата, сигурността и др. Което изисква провеждане на образователни реформи в широк контекст – съвместни дискусии за връзката на различните политики с политиката на образованието, използване на добри практики от другите политики и адаптирането им в образованието. Комисията ще търси и ще подпомага форми за обединение на експертните знания на представители от сферата на образованието и други политики (социално приобщаване, заетост, икономическа политика, публични финанси) с цел засилване на ефективността и ефикасността в образованието и преодоляване липсата на знания относно ключовите фактори, на които се основават добре работещите системи.

Като ресурси, Комисията ще създаде още една онлайн платформа за добри практики относно мерките, които дават резултати в образованието. Ин-

формационната база се допълва с наличните вече от 2014 г. годишни обзори на образованието и обучението (European Commission, 2017a). „Партньорски консултации“ от екипи от работещи в една сфера специалисти от националните администрации ще се предлагат на всяка държава, поискала помощ по отношение на образователната реформа.

Създаването и поддържането на висококачествени и приобщаващи образователни системи се нуждае от подходящо финансиране. В повечето държави членки съществува разбирането (придружено с увеличаване на публичните средства), че инвестициите в образованието, въпреки че нямат мигновена възвращаемост, са всъщност инвестиции за растеж, за човешки капитал, който създава иновации и конкурентоспособна икономика. Конкретните разходи за образование (2015 г.) в отделните държави членки варират от 3% до 7,2% от БВП, средно за ЕС – 4,9 % от БВП (Eurostat, 2017b). В България, въпреки уверенията на всички правителства от 2000 г. насам, че образованието е водещ приоритет, разходите за образование са сравнително постоянни. През 2014 г. те са 3,7 % от БВП, през 2015 и 2016 – 3,5 %. За 2017 г. бюджетът за образование се увеличава с 229,5 млн. лв. и достига 3,6 % от БВП, като 2,7 % са за предучилищно и училищно образование. Не можем да кажем, че нарастването е достатъчно, още повече че в номинална стойност средствата са малко (например в сравнение с Румъния). Самият ЕС прави много по-решителна крачка от повечето държави членки – бюджетът за периода 2014 – 2020 само за програма „Еразъм+“ е увеличен с 40%. Но увеличаването на публичните разходи в нито една политика не води автоматично до по-добри резултати. Крайните резултати зависят в не по-малка степен от ефективното използване на средствата чрез разумни стратегии, квалифицирани кадри и ангажирано гражданско общество. В този смисъл, подпомагащите мерки от страна на ЕС са навременни, насочващи и допълващи усилията на националните правителства.

Крайните решения как да развият системите си за образование и обучение, зависят напълно от държавите членки. Комисията вижда ролята на действията на равнище ЕС като подпомагане на институциите и лицата от държавите членки, които взимат решения в областта на образованието, да направят информиран избор. Предоставяне на широкомащабни сравнителни данни, подсилване на информационната база, извършване на анализи, включително на сравнителни, насърчаване на взаимното обучение, споделяне на знания относно добри практики и предоставяне на целенасочена подкрепа – това е съществено подпомагане за образователните институции и политическите лидери в държавите членки. Така те могат да си дадат сметка какви са тенденциите, към какво се стреми всяка от другите държави и къде е тяхното място. Европейският съюз полага значителни усилия да засили скоростта в областта на образованието. За България сценарии за „Европа на различни скорости“ не са приемливи за нито един от секторите. Това би институционализирано нейното периферно положение. Но специално за образованието на всички нива би трябвало да се мо-

билизираят максимално ресурсите за осъществяване на нужните реформи. Ако сами се поставим в „забавена“ скорост, това би могло да доведе до значително изоставане, което не само все по-трудно ще се навакхва, но и ще се отрази негативно на цялостното икономическо и социално развитие на страната.

NOTES/БЕЛЕЖКИ

1. По данни от „Преброяване на населението и жилищния фонд през 2011 г.“
– Available at: <http://www.nsi.bg/census2011/index.php>, Accessed 20 May 2017 [In Bulgarian]

REFERENCES/ЛИТЕРАТУРА

- Eurostat, 2017. Europe 2020 education indicators in 2016, Newsrelease – 71/2017-26 April 2017. Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001730/3-26042017-BP-EN.pdf/c22de270-ea00-4581-89bc-501056f9cae2>, Accessed 22 May 2017.
- OECD, 2016. PISA 2015 Results in focus, OECD Publication. Available at: <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>, Accessed 20 May 2017.
- Eurostat, 2016. Early Leavers. Available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc410&plugin=1-tdsc410>, Accessed 20 March 2017.
- Eurostat, 2017a. Early leavers from education and training by sex and NUTS 2 regions, Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?wai=true&dataset=edat_lfse_16, Accessed 20 March 2017.
- European Commission, 2016. Improving and Modernising Education. Communication from the Commission to the EP, the Council, the EESC and the CoR. Brussels, Com(2016) 941 Final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0941>, Accessed 20 May 2017.
- European Commission, 2015. Key ET2020 indicators and benchmarks. Available at: <https://ec.europa.eu/education/resources/key-indicators>, Accessed 15 March 2017.
- European Commission, 2016a. A New Skills Agenda for Europe. Communication from the Commission to the EP, the Council, the EESC and the CoR. Brussels, COM(2016) 381 final, Available at: com_2016_381_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v6_pl_852322.pdf, Accessed 15 March 2017.
- OECD, 2014. TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, OECD Publishing, p.33 – 34.

- European Commission, 2011. Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems, Communication from the Commission to the EP, the Council, the EESC and the CoR. Brussels, COM (2011) 567 final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:EN:PDF>, Accessed 20 May 2017.
- European Commission, 2016b. Monitoring an obrazovaniето i obuchenieto 2016: Bulgaria Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, p.8 [In Bilgarian].
- European Commission, 2017. On A Renewed EU Agenda For Higher Education, Communication from the Commission to the EP, the Council, the EESC and the CoR. Brussels, COM(2017) 247 Final. Available at: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/he-com-2017-247_en.pdf, Accessed 2 June 2017.
- European Commission, 2017a. Education and Training Monitor. Available at: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en, Accessed 22 May 2017.
- Eurostat, 2017b. Government expenditure by function. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG, Accessed 22 May 2017.

NEW CHALLENGES AND NEW MEASURES FOR QUALITY EDUCATION IN EUROPE – WHERE IS BULGARIA?

Abstract. There is a consensus between member states and European institutions regarding the strategic role of education for the development of societies and economy. In a changing society and global competitive environment, EU important goals – social cohesion, competitiveness, sustained growth – could be achieved only through quality preparation of its citizens in terms of education and training. The analysis shows that although some good results have been provided, the European educational systems still need a lot of improvement. The current article analyses the newest measures proposed by the EU and compares the state of Bulgarian education to the Europe 2020 objectives.

✉ **Dr. Elena Blagoeva**

New Bulgarian University
21, Montevideo St., Office 1/206
1618 Sofia, Bulgaria
E-mail: alfiola1961@yahoo.com