

СТАТИСТИЧЕСКИ ПОГЛЕД КЪМ ОБРАЗОВАНИЕТО

ИЛИ НЯКОИ ПРОБЛЕМИ НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СИСТЕМА И НА ИНФОРМАЦИОННОТО ОСИГУРЯВАНЕ НА НЕЙНОТО УПРАВЛЕНИЕ

*Стоян Баев**



Проблемите на образователната система на България и нейното информационно осигуряване не са от вчера, не са напълно идентифицирани и анализирани и негативните последици от това се задълбочават. Тези проблеми, разбира се, са свързани с цялостното икономическо и социално развитие на страната през последните години.

Негативните последици от дълго натрупваните проблеми се изразяват главно в незадоволителните резултати от функционирането на формалната образователна система, чието основно предназначение е да организира и осигурява качествено образование на децата и младите хора от предучилищно до висше образование. Проблемите са многобройни, поради което в анализа се разглеждат само една част от обществено значимите и актуалните сред тях, за които има налични статистически данни. Изложението на проблематиката е структурирано в две части - степени на образование и общосистемни въпроси на информационното осигуряване на образованието.

I. Проблеми на формалната образователна система

1. Предучилищно възпитание и подготовка

1.1. Предучилищното възпитание и подготовка в своята задължителна част **не обхваща всички подлежащи на задължително обучение деца**. Обхватът на 6-годишните деца в образователната система към 31.12.2013 г. е 96.2%. Това на практика е делът на записаните в предучилищна подготовка или в първи клас 6-годишни деца спрямо общия брой на населението на 6 години. Незаписаните 6-годишни деца са около 2 500. Една част от тези деца не са записани поради здравни проблеми и главно поради заминаване заедно с родителите си в чужбина през 2013 г. и предходните години, без родителите да са обявили промяна на настоящия си адрес от България в чужбина. Броят

* Консултант по статистика на образованието и ученето през целия живот; e-mail: stoyan.baev@gmail.com.

на тези деца по експертна оценка на автора е около 1 500, включително около 50 деца, незаписани поради трайна инвалидизация или други тежки заболявания. По този начин броят на необхванатите 6-годишни деца общо за страната се оценява на около 1 000 към края на 2013 година. Тези оценки до голяма степен са релевантни на данните от преброяването на населението към 1.02.2011 г. които показват, че общо 5 464 деца на възраст от 7 до 14 навършени години никога не са посещавали училище. Необходимо е да се отбележи, че данните от домакинствата при преброяването на населението се вписват на декларативен принцип, поради което е вероятно фактическият брой на никога непосещавалите училище деца да е по-голям, т.е. около 6 - 7 хиляди. Следователно причините за неграмотността на младите хора, пък и на по-възрастните, се коренят в неучастието им в предучилищната подготовка и в началния етап на основното образование, включително и поради напускане на училище. Резултатът е красноречив - броят на самоопределилите се като неграмотни (не знаят да пишат и четат) лица на възраст 9 - 29 години към 1.02.2011 г. е 37 155 души! От тях 7 968 се самоопределят като българи, 5 060 - като турци, и 16 707 - като роми.

Независимо от тези обезпокоителни данни следва да се отбележи, че броят на напусналите основното образование деца (I - VIII клас) поради нежелание и семейни причини съществено и систематично намалява през последните десет години - от 13 784 през учебната 2002/2003 година на 6 749 през учебната 2012/2013 година, или с 51%, по данни на НСИ. Важен фактор за тази тенденция са усилията на училищата да предпазват учениците от напускане в условията на делегираните бюджети. Друг е въпросът, че при тези условия се допуска неграмотни ученици да преминават в по-горен клас и дори да завършват четвърти клас.

Основните причини за наличието на необхванати в образователната система деца са главно организационни. От една страна, местните власти не успяват да се справят с проблема, защото не се прилагат строго изискванията за задължително участие на децата в предучилищната подготовка. От друга страна, липсва комуникация между Информационната система за гражданска регистрация ЕСГРАОН и Информационната система за предучилищно и училищно образование на Министерството на науката и образованието (МОН) и по този начин не могат да се идентифицират необхванатите деца. Проблем е също така липсата на пълна актуална адресна регистрация на населението в ЕСГРАОН, недостатъчната строгост на правилата, липсата на контрол и нежеланието за прилагане на тези правила от страна на компетентните органи. Впрочем проблемът за актуалността на адресната регистрация има и други аспекти на държавно и местно равнище, свързани с вътрешната и външната миграция, престъпността и т.н.

Необходимите мерки и дейности за решаване на описаните проблеми се свеждат главно до:

- Спешно проучване и предприемане на мерки и действия от страна на правителството на Република България за решаване на проблема за адресната регистрация. Необходимо е да се предложат и въведат промени в законовата и подзаконовата нормативна уредба. Заедно с това е необходимо да се реши въпросът за мотивиране на гражданите, заминаващи на работа или за цялостно обучение, да

обявяват настоящ адрес в чужбина. Необходими са и съответни стимули и санкции. Опитът на някои от държавите на ЕС показва, че може да бъде създадена административна процедура за своевременна промяна на настоящия адрес от страната в чужбина, мотивирана например от данъчни облекчения за дългосрочно заминаващите (над 1 година) лица за чужбина.

- Определяне на точна възраст за постъпване на децата в задължителната предучилищна подготовка - например в годината, през която детето навършва 6 години, а не както досега - на 5- или 6-годишна възраст по преценка на родителите. Същото се отнася и за възрастта за постъпване на децата в първи клас - да постъпват в годината, през която детето навършва 7 години.

1.2. Вторият важен проблем на предучилищната подготовка е, че през „изхода” на задължителната предучилищна подготовка преминават деца, които не са подготвени да постъпят в първи клас на началния етап на училищното образование. Макар че липсват статистически данни за това явление, известно е, че се допуска в първи клас да постъпват деца, които не владеят достатъчно говоримия български език. Тези деца още през първата година поради нарушената комуникация между тях и учителя са поставени в неблагоприятна и често стресова среда, изостават в учебния процес, демотивират се и загубват желание за активно участие в ученето. Впоследствие тези негативни последици стават основна причина за напускане и/или отпадане от училище.

Установяването на потребност и полагането на специални допълнителни грижи към тази категория деца следва да се уреди в подзаконовите нормативни документи за предучилищната подготовка и училищното образование.

2. Основно образование - начален и прогимназиален етап

2.1. Главните проблеми на основното образование са известни - остарелите и неадекватни учебни програми, ненужната натовареност на учениците (изисквания за наизустяване на факти), демотивация и нежелание за активно участие в учебния процес, недостатъчна насоченост към практическо използване на знанията и уменията, незадоволителна училищна дисциплина и като краен резултат - ниско качество на образованието. Проблемите на качеството се виждат от слабите резултати на 15-годишните ученици по функционална грамотност по четене, математика и природни науки според международното изследване PISA на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Резултатите от последното изследване относно равнището на функционална грамотност на 15-годишните ученици у нас показват, че в две от трите познавателни области (четене и математика) България е с най-слабо представяне (на последно място) сред държавите от ЕС¹. Съществената разлика между дела на учениците с резултати под критичното ниво в България и средния за страните от ЕС от приблизително 21.7 процентни пункта по четене и 20.3 процентни пункта по природни науки през 2012 г. потвърждава негативната и тревожна картина на качеството на образованието в България и потребността от промени в учебните планове и програми.

¹ OECD, PISA 2012. Result in focus, page 5, Tables I.2.1a, I.2.1b, I.2.3a, I.2.3b, I.4.3a, I.4.3b, I.5.3a and I.5.3b „Snapshot of performance in mathematics, reading and science”.

2.2. Нормативното решение учениците да не повтарят от първи до четвърти клас поражда като резултат известен (неуточнен) брой деца, главно от ромски произход, да достигат до пети клас неграмотни. Опитът на други страни показва, че решението не е само в допускането на възможност да се повтаря класът, а в системната работа с учениците и родителите, включително осигуряване на допълнителни ресурси за изоставащите ученици. Проблемът у нас остава нерешен и крайните ефекти за децата от тази група са отпадане от училище, ниска фактическа и функционална грамотност, пораждащи впоследствие безработица и бедност.

2.3. Към признаците за ниско качество на основното образование трябва да се добави и недостатъчната чуждоезикова подготовка на завършилите основно образование с изключение на учениците в езиковите училища и паралелки.

2.4. Друг проблем е преминаването към програми на средното (гимназиалното) образование след седми клас, преди да бъде завършено основното образование. В резултат на това се стигна до парадокса основното образование в профилираните и професионалните гимназии да се завършва „в движение”, някъде след осми клас, а някъде и след девети клас. На този фон, на фона на резултатите от PISA и на фона на структурите на образователните системи на държавите от ЕС² изглежда напълно нелогична идеята за 7-годишна продължителност на основното образование. Такава продължителност, ако се приеме с новия Закон за училищното образование, би била уникална за ЕС. Най-често срещаната продължителност на основното образование е 9 години - в 18 страни от ЕС, в 7 страни (България, Белгия, Хърватия, Италия, Унгария, Малта и Австрия) продължителността е 8 години, а в 3 страни (Германия, Дания и Испания) продължителността е 10 години. Следователно европейските измерения за продължителност на основното образование, което трябва да осигури на учениците определен обем от знания, умения и ключови компетентности, са в рамките от 8 до 10 години. В държавите от ЕС със съответните нормативни актове компетентните органи са преценили, че това е необходимата продължителност на основното образование, за да могат учениците да постигнат международно възприетите критерии за тази степен, препоръчани в Европейската квалификационна рамка. Същите критерии са заложени и в Националната квалификационна рамка на България. И още нещо - при разрастващата се мобилност на българските граждани към други страни от ЕС изглежда малко вероятно 7-годишното основно образование да бъде признато в страни с 9- и 10-годишно основно образование.

2.5. Нерешен остава проблемът за ограмотяването на неграмотните лица, които са над 37 000, между които има и много млади хора. След един по-задълбочен анализ на разпространението на неграмотността би могло директно да се пристъпи към изготвяне, утвърждаване и изпълнение на програма за свеждане до минимум на неграмотността сред населението в трудоспособна възраст чрез различни форми за учене на възрастни. По-нататък логически следва създаването и изпълнението на план за включване на ограмотените лица в програми за възрастни за придобиване на начално образование (четвърти клас) и възможност за придобиване на професионална квалификация.

² The structure of the European education systems 2013/14: schematic diagrams.

3. Средно образование

3.1. Средно общо образование

През последните 10 - 15 години голяма част от средното общо образование беше профилирано, без това да доведе до подобряване на качеството. Изключение от тази констатация до известна степен са езиковите, хуманитарните и природо-математическите гимназии и паралелки и Националната гимназия за древни езици и култури, които „обират” по-добрите ученици след завършването на седми клас. В тези три вида профилирани гимназии и паралелки през настоящата учебна година учат 66.1% от учениците в общообразователните гимназии. В непрофилирани училища и паралелки учат само 25% от учениците, а останалите 9% завършват средно образование с никаква и непризната от никого „квалификация” по измислени профили като мениджмънт, вид изкуства и т.н.

3.2. Средно професионално образование

Основните недостатъци на средното професионално образование са:

- Несъответствие на структурата на учениците по професионални направления и професии с реалните потребности на страната и съответните региони от персонал с определени знания, умения и компетентности. Измеренията на това „несъответствие” не са ясни поради липса на методика за определяне на потребностите от професионално подготвени хора със съответните умения. Но наличието на такова несъответствие е несъмнено, ако се вземат предвид:

- незначителните промени в структурата на учениците по професионални направления и професии за последните 10 - 15 години;

- данните за регистрираните безработни млади хора със завършено средно професионално образование;

- публично изразените мнения на официални представители на работодателски организации.

От друга страна, традиционно пасивната позиция на бизнеса относно заявяването на бъдещите потребности от персонал с определена квалификация не допринася за решаването на този проблем.

- Вторият недостатък, който е свързан с първия, е прекалено раздробеният Списък на професиите за професионално образование и обучение. Броят на професиите в Списъка към април 2014 г. е 230, а на специалностите към тези професии - 538. Същевременно наличието на тесни специалности води до парадокса продължителността на обучението по редица специалности да е с пъти по-голяма от необходимата. Например специалностите „Маникюр, педикюр и ноктопластика” и „Обслужване на заведения в общественото хранене” се изучават 4 години и осигуряват на завършилите успешно II степен на професионална квалификация. А такива умения могат да се придобият само за 3 - 4 месеца. Тясната специализация на завършилите не дава възможност за по-лесен преход от училище към работа, тъй като несъответствията с изискванията на конкретното работно място са обикновено значителни. Една по-широка професионална подготовка на учениците в училище би улеснила прехода към работа чрез кратко обучение на работното място или чрез кратък курс.

- Третият недостатък е липсата на гъвкавост в професионалното образование. Т.нар. „традиции” в професионалното образование водят до ежегодно възпроизвеждане на държавния план-прием, слабо съобразен с реалните потребности на икономиката от специалисти, като се толерира запазването на съществуващите професии и специалности с цел запазването на преподавателския състав.

4. Висше образование

4.1. Подобно на средното професионално образование висшето образование традиционно не успява напълно да отговори на потребностите на икономиката от специалисти с определена квалификация и „произвежда” специалисти по многобройни, в някои случаи странни и ненужни специалности. Тясната специализация на студентите по част от специалностите често е пречка да не могат след завършване да намерят работа по специалността си или изобщо да започнат работа. Статистическите данни за структурата на студентите по професионални направления сочат, че тази структура през последните десетина години не се променя съществено, което показва липса на гъвкавост в системата на висшето образование. От друга страна, според редица проучвания практическата подготовка на голяма част от студентите не е достатъчна и те завършват, без да са готови за преход към работа.

4.2. Друг проблем, или по-скоро парадокс, е, че във висшите училища постъпват млади хора, които не пишат граматически правилно на български език и не могат да изразят ясно своята теза писмено. Поради това не е странно, че някои университети вече са въвели задължително обучение по български език на студентите български граждани. Оттук следва изводът, че качеството на средното образование, и в частност подготовката на учениците по български език и литература, не отговаря на изискванията и че външното независимо оценяване следва да бъде решително засилено с цел вземане на мерки за промяна на ситуацията.

4.3. Класификаторът на областите на висше образование и професионалните направления още от създаването си през 2002 г. не съответства на Международната стандартна класификация на образованието (ISCED) на ЮНЕСКО и досега не е приведен в съответствие с нея. Класификаторът представлява списък на професионални направления без каквито и да било методически указания за отнасянето (класифицирането) на специалностите към едно или друго професионално направление. За сравнение - интересуващите се могат да видят какво представлява съвременният вариант на Международната класификация на областите на образованието (ISCED-F-2013) на ЮНЕСКО - документ, който беше утвърден в края на 2013 г., в интернет на адрес: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-37c-fos-review-222729e.pdf>.

II. Проблеми на информационното осигуряване на управлението на образователната система

Информационните системи на МОН изпълняват незаменяема и важна функция за информационното осигуряване на управлението на образователната система, в т.ч. и главно за финансовото планиране на публичното образование. Наред с положителните си страни функционирането на информационните системи на МОН е съпроводено с редица проблеми и недостатъци, по-важните от които са:

1. Данните от информационните системи не се използват ефективно от широк кръг потребители, тъй като не се разпространяват официално. Макар че тези системи се финансират с бюджетни средства, данните се ползват главно като вътрешноведомствени и ограничено от някои държавни ведомства като НСИ, Министерството на труда и социалната политика и други.

2. Референтната дата за първия кръг събиране на данни в системата „АдминМ” - 15 септември като първи учебен ден, не е подходящо избрана, тъй като към тази дата положението на част от учениците и учителите не е установено и това води до неточност на данните за броя на записаните ученици като цяло, по класове и т.н.

3. В регистъра на учениците липсват някои характеристики като например дали ученикът за първи път се записва в дадената степен на образование, дали за първи път се дипломира в тази степен и други характеристики, изисквани по Регламент (ЕС) № 912/2013 на Комисията относно изготвянето и развитието на статистиката в областта на образованието и обучението през целия живот по отношение на статистиката на образователните системи и системите за обучение.

4. Данните за завършилите основно образование са непълни, тъй като на приетите след седми клас не се издават дипломи.

5. Категориите педагогически персонал, използвани в Информационната система „АдминМ”, се нуждаят от актуализация и прецизиране. Например за ръководни кадри се считат както директори или помощник-директори, така и учители, ако имат преподавателска заетост, т.е. допуска се двойно броене на едни и същи физически лица при извеждане на общия брой на педагогическия персонал.

6. Данните в „АдминМ” за участието на педагогическия персонал в продължаващо обучение са непълни и контролът по въвеждането им е занижен от ниво директор до ниво Инспекторат на МОН.

7. В Министерството на образованието и науката липсва отдел за статистически изследвания и анализи. Същевременно Центърът за информационно осигуряване на образованието (ЦИОО) е със статут на обслужващо звено, като по този начин работещите в него служители са демотивирани и с по-ниски работни заплати в сравнение със служителите например в дирекция „Информационни и комуникационни технологии” на МОН.

Съдържанието и функционирането на информационните системи на МОН се нуждаят от задълбочен анализ и адекватно обновяване в тясно сътрудничество с НСИ. Ако ръководството на МОН счита решаването на тези проблеми за приоритет през

следващите 2 - 3 години, препоръчвам следните основни стъпки и дейности за решаването им:

Като първа стъпка е необходимо да се подготви и проведе среща на министъра на образованието и науката с председателя на НСИ за установяване на трайно сътрудничество между двете ведомства в областта на статистиката на образованието и обучението на основата на използване на информационните системи на МОН. Ключов въпрос е обсъждането на включването на МОН в Националната статистическа система на основание на Закона за статистиката. На тази среща е важно да се обсъди и предложение за създаването на работна група на МОН и НСИ със следните задачи:

1. Изготвяне на проект на споразумение за сътрудничество и обмен на информация между НСИ и МОН в условията на членство на МОН в Националната статистическа система. Основна задача на споразумението е да се реши процедурно въпросът за обмен на индивидуални данни по смисъла на Закона за статистиката.

2. Да се направи преглед, анализ и съпоставка на наличните информационни източници в МОН и НСИ.

3. Да се предложат мерки, свързани с модернизация и актуализация на съществуващите информационни системи на МОН, с оглед привеждането им в съответствие с европейските статистически стандарти.

4. Изготвяне на проект за интегрирана информационна система на МОН и НСИ на основата на съществуващите информационни системи на МОН при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 912/2013 на Комисията относно изготвянето и развитието на статистиката в областта на образованието и обучението през целия живот по отношение на статистиката на образователните системи и системите за обучение.

5. Проучване на необходимостта от законодателни промени с оглед изграждането и функционирането на интегрираната информационна система.

6. Изготвяне на предложение относно задължителното разпространение на данни от провеждани от МОН статистически изследвания и от съвместни изследвания с НСИ, базирани на данни от интегрирана информационна система на МОН и НСИ.

Изграждането и внедряването на интегрирана информационна система на МОН и НСИ на основата на съществуващите информационни системи на МОН при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 912/2013 на Комисията в условията на членство на МОН в Националната статистическа система се очаква да доведе до постигането на следните положителни резултати:

- Привеждане на статистическите изследвания, провеждани от МОН, в съответствие с Регламент (ЕС) № 912/2013 на Комисията относно изготвянето и развитието на статистиката на образованието и ученето през целия живот по отношение на статистиката на образователните системи и системите за обучение и другите европейски статистически стандарти.

- Осигуряване на МОН с официална актуална статистическа информация за анализ и формиране на политики в областта на образованието и ученето през целия живот, както и за мониторинг на приетите стратегии за периода до 2020 година.

- Постигане на методологично единство между МОН и НСИ при подготовката, производството и разпространението на статистически данни за образованието и

ученето през целия живот на територията на страната, основано на Закона за статистиката.

- Обновяване на информационните системи и регистри на МОН с оглед на тяхното развитие в съответствие с европейските статистически стандарти и използването им съвместно от МОН и НСИ за статистически цели при условията на конфиденциалност на индивидуалните статистически данни.

- Осигуряване на възможност провежданите понастоящем от МОН ведомствени статистически изследвания чрез регистрите на МОН и други източници, при които се събират, обработват и разпространяват статистически данни за училищното и висшето образование, включително рейтинговата система на висшите училища, да бъдат включени в Националната статистическа програма като съвместни изследвания на НСИ и МОН или като изследвания, провеждани от МОН.

- Създаване на условия за бъдещи съвместни дейности на МОН и НСИ в областта на статистиката на образованието и ученето през целия живот като подготовка и провеждане на нови изследвания; представяне на резултати от съвместни статистически изследвания едновременно на сайтовете на МОН и НСИ; издаване на съвместна електронна публикация с данни за образованието в Република България.

- Изпълнение на препоръките на Европейската комисия за намаляване на административната натовареност на респондентите, които са всички видове учебни институции, предоставящи понастоящем дублиращи се данни на НСИ и МОН, и създаване на реална възможност за по-ефективно използване на бюджетните средства за осигуряване на статистически данни за образованието.

В заключение - необходимо е Министерството на образованието и науката да прецени потребността от създаването на отдел по статистически изследвания и анализи в МОН и да набележи мерки за подобряване на мястото и ролята на Центъра за информационно осигуряване на образованието.